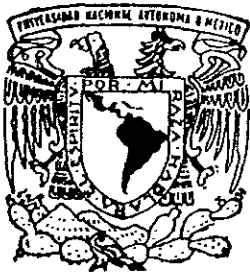


2ef.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA INVERSION PUBLICA EN MEXICO, 1983-1994

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN ECONOMIA PRESENTA ERIKA TORRES GODINEZ

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MA. EUGENIA ROMERO SOTELO.



MEXICO, D. F.

1998.

TESIS CON FALLA DE CEEFN

267803



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A mi madre

Ma. de la Luz Godínez Miranda

Por su apoyo en todos los momentos de mi vida

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1983-1994.

Introducción	i
Capítulo 1 El Marco Normativo de la Actividad Económica en la Constitución de 1917 Vigente	1
1.1. El Marco Constitucional en el Desempeño Económico	2
1.2. La Intervención Económica del Estado, 1983-1994 Visto a Través de la Constitución	7
Capítulo 2. La Reforma del Estado en México	21
2.1 La Concepción de la Reforma	22
2.2. La Perspectiva Internacional de la Reforma	26
2.3. Las Acciones Políticas dentro del Marco de la Reforma	28
2.4. Los Cambios Económicos en las Administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari	30
a Los Programas de Estabilización	30
b. La Empresa Pública	35
c. La Apertura Comercial	45
d. La Inversión Extranjera	48
Capítulo 3 Evolución de la Inversión en México. 1983-1994	52
3.1. La Política de Desregulación en la economía nacional	53
3.2 La Normatividad en la Planeación y Ejecución del Gasto e Inversión	67
3.3. La Política de Gasto e Inversión, 1983-1994	72
3.4 La distribución de la Inversión Pública en México.	85
3.5. La inversión pública y su distribución regional	101

Capítulo 4 Una Primera Aproximación al Programa Nacional de Solidaridad y al	
Sector Comunicaciones y Transportes	107
4.1. Algunos Elementos Básicos sobre la Concepción y	
Operación del Programa Nacional de Solidaridad.	107
a La concepción y operación del Programa	108
4.2 El Significado de la Inversión Pública en el Programa	
Nacional de Solidaridad.	113
a. Bienestar Social	113
b. Infraestructura Básica de Apoyo	122
c. Proyectos Productivos	124
d. Programas Regionales	130
e. Los resultados del Programa Nacional de Solidaridad	
A manera de Conclusión.	133
4.3. La Inversión Pública en el Sector Comunicaciones y	
Transportes Un Panorama General.	135
a Puertos	135
b. Carreteras	140
c. Ferrocarriles	146
d. Transporte aéreo	148
e. Telecomunicaciones	148
Conclusiones	154
Bibliografía	163
Glosario de Términos	169
Índice de Cuadros	174
Anexo Estadístico	

Introducción

El objetivo de esta tesis es analizar el comportamiento de la inversión pública en el caso de México durante el periodo de 1983 a 1994. El propósito principal de la tesis es mostrar que el patrón descendente de la inversión pública refleja el cambio de la política económica de los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari en el periodo 1983-1994.

El papel del Estado Mexicano en la economía mexicana cambia a principios de la década de los ochenta. Este proceso de transformación tiene como marco una severa crisis por lo que las nuevas políticas públicas tienen como propósito primordial recuperar el crecimiento económico. El Estado delimita su espacio de acción en la economía, por un lado ajusta el marco constitucional con el objeto de asegurar la certidumbre de los agentes económicos ante los cambios promovidos por él mismo y crea las leyes correspondientes para alentar la participación del sector privado en aquellas áreas en donde la presencia del Estado ya no es pertinente como en el pasado. Además, los cambios económicos en México a partir de 1983, se inscriben dentro del proceso de Reforma del Estado, proceso que no es aislado del resto del mundo, por ello es necesario hacer referencia a algunos países. Esta transformación del Estado se reflejó en la política seguida por el gobierno en esos años, la cual incidió en los programas de estabilización económica, la empresa paraestatal, la apertura comercial y la inversión extranjera. Este nuevo Estado se caracteriza por tener una menor participación en la producción, pero adquirió mayor control a través de la regulación de la actividad económica. En consecuencia tenemos que este cambio de política económica del gobierno mexicano incidió en el patrón de inversión pública.

Metodología

Las tres interrogantes centrales que se han formulado en esta tesis y a las cuales se da respuesta son las siguientes:

1. ¿Qué relación tiene el cambio de la política económica con la inversión?
2. ¿Cuáles fueron las características de la inversión pública durante el periodo 1983-1994?
- ¿En qué invirtió el gobierno federal durante este periodo?

Para ello el trabajo se realiza en las siguientes cuatro etapas: 1. Planteamiento del marco teórico y normativo bajo el cual se sustentan las atribuciones y funciones del Estado. 2. Análisis de la política económica en la que se inscribe la Reforma del Estado. 3. Análisis del patrón de la inversión pública, y; 4. Análisis comparativo de la inversión pública entre el Programa Nacional de Solidaridad y el Sector de Comunicaciones y Transportes.

El trabajo se presenta en cuatro capítulos, el primero se dedica al marco teórico y normativo, el sustento teórico se toma del enfoque del sector público realizado por Joseph E. Stiglitz. Aplicando la metodología en el análisis de la inversión pública. El marco normativo se analiza tomando como base la Constitución de 1917, en la que se exponen los fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sustentan la participación del Estado mexicano en la economía y en el desarrollo. Además, se analizan los cambios en la intervención del Estado en la economía a partir de 1983 con base en las reformas y adiciones que se le hicieron al texto Constitucional.

En el segundo capítulo se hace referencia a la Reforma del Estado en México, en este se muestran cuáles son las razones que se tienen desde el punto de vista oficial, para reformar al Estado; asimismo se esbozan las acciones sobre el proceso de reforma realizadas en Suecia, Japón y Estados Unidos. Otro tema que se aborda hace referencia a las acciones políticas en México dentro del marco de Reforma. Los cambios que ocurren en un país no

permanecen ajenos a quienes intervienen en el proyecto de un país, la toma de decisiones no puede basarse exclusivamente en un análisis de costo-beneficio, ya que la gente que le da forma a un país se encuentra agrupado en organizaciones, y cada uno encauza sus acciones de acuerdo a sus objetivos. También se estudian los cambios más notorios que tienen lugar en la administración de Miguel de la Madrid y como se van profundizando en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Aquí se retoman los programas de estabilización que se instrumentaron durante estos dos sexenios y que definen el grado de intervención del Estado. Y también se retoman los hechos ocurridos en materia de empresa pública, así como la influencia que ha tenido la política de apertura comercial y de inversión extranjera en el reordenamiento del país.

El capítulo tres muestra la evolución de la inversión pública. Para cumplir con este propósito se esboza la política de desregulación de la economía en general, la cual delimita las áreas de inversión pública y señala los nuevos espacios para la inversión privada. La normatividad en la planeación y ejercicio del gasto e inversión que deben estar siempre presentes en el momento en que se asignan los recursos. Esto sirve para entender la política de gasto e inversión del Gobierno Federal. La distribución de la inversión pública se presenta en dos niveles: en el primero se muestra la inversión a nivel sectorial y en el segundo a nivel regional.

En el capítulo cuatro y con el fin de mostrar el cambio de la política económica del gobierno mexicano se realiza una comparación de la inversión pública entre el Programa Nacional de Solidaridad y el Sector de Comunicaciones y Transportes. Ambas aproximaciones son contrastantes, en el caso del Programa Nacional de Solidaridad es notorio el dominio que tiene el Estado sobre el bienestar social a través de la inversión pública y en el caso del sector de Comunicaciones y Transportes la intervención del Estado no es únicamente a con inversión pública sino que también se permite la participación de la inversión privada en diversas áreas de este sector. Finalmente se incluyen las conclusiones, la bibliografía, un pequeño glosario de términos elaborado con base en los conceptos principales que se manejan y el anexo estadístico.

Quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme un lugar y muchas oportunidades que he aprovechado desde el día que ingresé al bachillerato. A los profesores que han compartido sus conocimientos durante toda mi formación académica. A mi directora de tesis, la Dra. María Eugenia Romero Sotelo por sus enseñanzas y su apoyo en todo momento. También agradezco a Fundación UNAM por la beca que recibí durante un año para hacer posible esta tesis.

I. EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 VIGENTE

El objetivo de este capítulo es señalar la importancia que tiene la Constitución de 1917 vigente en el desempeño económico de México. En ella se encuentra el marco de referencia general que se toma como base para regular la actividad económica del Estado Mexicano. Sus reformas han obedecido a la necesidad, desde el punto de vista oficial, de hacerla compatible con los programas de política económica del gobernante en turno, en este caso se hace referencia a los cambios ocurridos en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

El Estado Mexicano a partir de 1983 disminuyó su participación en la economía, acentuándose en la administración de Salinas de Gortari. Para ello fue necesario adecuar el marco normativo establecido en la Constitución. En ella se han redefinido los derechos de propiedad, los cuales deben incentivar la participación de los agentes privados en la economía

Para desarrollar este capítulo se hace en primer lugar una breve exposición del marco teórico que sostiene la tesis, éste hace referencia primordialmente al estudio que ha realizado Joseph E. Stiglitz sobre el papel económico del Estado, y reafirmar que es una institución formal, en este sentido se ha retomado a Douglass C. North. Y en segundo lugar, se hace referencia a las modificaciones que se hicieron al texto constitucional en el periodo de 1983 a 1994; señalándose el contenido de aquellos artículos que definan las áreas de intervención del Estado en el área económica. Todo esto tiene como objeto mostrar y resaltar el marco constitucional como eje básico de la intervención del Estado en la economía, y estableciendo los cambios que se efectuaron en el transcurso de doce años.

1.1. El papel del Estado y el marco constitucional en el desempeño económico

Joseph E. Stiglitz realiza un planteamiento sobre el papel económico del Estado. Y de entrada él señala que dicho papel concierne no sólo a su tamaño, sino también a las tareas que se compromete. En realidad la extensión y carácter del papel del Estado es la presencia de juicios de valor no económicos, las preferencias de los consumidores para bienes privados y públicos, las decisiones de los productores sobre la asignación de los recursos y el crecimiento y a la visión de los dueños de los medios de producción sobre una justa distribución del bienestar y de la red de relaciones de poder dentro del sector público.¹

El juicio normativo sobre el papel del Estado ayuda a entender la política económica del Estado, es decir que deben distinguirse las afirmaciones analíticas y positivas. El Estado es presentado como una institución bajo dos formas, puede asumirse que es una asociación voluntaria de ciudadanos de libre decisión. O también como una organización obligatoria que refleja en particular las opiniones y preferencia de la generación contemporánea con un horizonte en el tiempo restringido. El Estado tiene el poder de incorporar los intereses de generaciones futuras dentro de la política económica y social, aun si sus intereses no están incorporados en las preferencias de la generación actual.²

Joseph E. Stiglitz distingue el papel del gobierno en la producción y en el consumo, y se plantea las siguientes preguntas ¿cuántos bienes son producidos?, ¿Qué se produce? y ¿quién los produce?. El gobierno puede intervenir en la producción directamente pero cuando la producción es privada lo hace mediante el sistema legal y los mecanismos de regulación, a través de subsidios, crédito y servicios públicos.³ Otros temas abordados por este economista se refieren a la privatización de empresas públicas y a la regulación, siendo esta última un instrumento con el que influye el gobierno en la economía. Esta intervención del gobierno es bien argumentada por George Stigler con su trabajo *Theory of regulation* en

¹ Stiglitz, Joseph E., et al, 1989, p. 1.

² Idem, p. 3.

³ Idem, p. 13.

dicho trabajo se encuentra que las comisiones regulatorias tienden a ser “capturadas” por la industria que intentan regular, en lugar de proteger al consumidor de la industria ⁴ El Estado es la *organización universal* que tiene poder de compulsión y que no tienen las demás organizaciones económicas.

Dougllass C North define las instituciones como las reglas del juego en una sociedad, o bien, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana ⁵ Si las reglas indican el cómo debe actuar una sociedad estas deben estar contenidas en una legislación que sea aceptada, entonces la Constitución Política nacional cumple con el requisito de North.

Las instituciones sólidas crean un ambiente de *certidumbre* entre los agentes que componen una sociedad en la toma de decisiones, así como crea incentivos crea, simultáneamente las limitaciones a las que están sujetos los individuos en el *intercambio* económico, así como los castigos que enfrentan si no se acatan las leyes.

Una *definición* alternativa, y en el mismo sentido que la de North es presentada por John Cohen que al respecto establece:

las instituciones son los medios eficientes de organizar la actividad humana en donde los mercados por sí solos no son suficientes.⁶

Las instituciones desempeñan un papel crucial en el desarrollo de una economía y de la *sociedad* en su conjunto, ellas permiten la solución de conflictos que surgen en el intercambio, reduciendo los costos de transacción⁷ si se compara con los costos en que se incurrirían si los agentes resolvieran *por su cuenta, sin ayuda del Estado*, sus conflictos,

⁴ Citado por Stiglitz, Joseph E., 1989, p. 20.

⁵ North, Douglass C, 1995, p. 13.

⁶ Cohen, Jon S., 1996, p. 60.

⁷ Se definen los costos de transacción como los costos de especificar que se está *canjeando* y de hacer cumplir los acuerdos consecuentes. Kenneth Arrow los definió como los costos de la administración del sistema económico.

aunque esto no significa que eliminan los conflictos totalmente. La elección depende de las consideraciones de naturaleza económica sobre asignación y distribución de los recursos. Las instituciones pueden ser formales e informales, las primeras son aquellas que cuentan con reglas establecidas y que son de carácter obligatorio, las segundas son las reglas no escritas que son heredadas por las sociedades y que son autocumplidas.

El establecimiento de las instituciones conlleva necesariamente a la definición de los derechos de propiedad que permitan la apropiación de los medios con los que se lleva a cabo la producción.⁸ Los derechos de propiedad establecidos de forma clara y precisa implican nuevas condiciones para que los individuos desarrollen y/o consoliden nuevas formas de organización que incidan en el desempeño económico de un país.

La innovación institucional, y en particular la creación de instituciones eficientes, es una tarea difícil, porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas, entre agentes con intereses diversos y contradictorios. La creación de instituciones nuevas, eficientes, creíbles y aceptadas por todos los agentes involucrados es un proceso largo, que involucra simultáneamente aspectos técnicos administrativos y políticos.⁹

El establecimiento de nuevas instituciones o la recaudación de las ya existentes implica la aparición de los costos de transacción, si estos resultan menores que los beneficios que reportará la institución entonces se puede hablar de una institución que está influyendo en el desarrollo de un país de manera positiva. Una institución ineficiente obliga al gobierno respectivo a introducir cambios en la forma en que opera. El debate sobre el papel económico óptimo del Estado también involucra una discusión de instituciones sociales alternativas, con diferentes niveles de costos de transacción. Arnold Heertje presenta un ejemplo sencillo para facilitar la comprensión de esto último:

⁸ El ejemplo más claro de los derechos de propiedad se encuentran en el artículo 25 y 27 Constitucional, que señalan las áreas de intervención gubernamental en la economía en su conjunto y los derechos de propiedad de la tierra respectivamente.

⁹ Ayala Espino, José, 1996, p. 362.

la existencia y desarrollo de la economía subterránea puede ser mejor entendida con la ayuda del supuesto de que los ciudadanos consideran las leyes y reglas como un punto de partida para su conducta económica y social. Al intentar maximizar el bienestar individual ellos estiman los costos y beneficios de violar la ley.¹⁰

Los individuos se encuentran organizados y representados en los partidos políticos, la Cámara de Diputados y de Senadores, las empresas, los sindicatos y los centros de enseñanza son algunos ejemplos de los organismos. Estos últimos se definen como los grupos de individuos enlazados por alguna identificación común hacia ciertos objetivos,¹¹ y que se enfrentan al conjunto de incentivos y limitaciones que representan las instituciones. Las instituciones están formadas por los individuos, que actúan de acuerdo a los incentivos y a las limitaciones que representan las instituciones. Las instituciones son formadas por los individuos en conjunto y la conducta de estas últimas dependen de las primeras. Douglass C. North reconoce el carácter jerárquico de las normas, incluyendo a la constitución, que deciden la estructura formal de derechos en el seno de un intercambio específico.¹² Las normas deben cumplir al menos con dos requisitos, el primero, ser de conocimiento público y no solo de quien está encargado de procurar la ley, y segundo, ser eficientes en el sentido de que procuran el interés público. Con ello se consigue que las instituciones regulen efectivamente el desempeño de los individuos y de las organizaciones que participan no solo en el intercambio económico.

James Buchanan en la Teoría de las Constituciones pone especial atención en el desempeño de las instituciones, él distingue entre la teoría económica de las Constituciones, que se ocupa del contrato social o de la elaboración de macroinstituciones, y la teoría de las

¹⁰ Heertje Arnold, *Introduction* en Stiglitz, Joseph E., et al, 1989, p. 5.

¹¹ Véase North, Douglass C., 1995, p. 15.

¹² Idem, p. 85.

Instituciones, que hace referencia a la teoría de las votaciones, de la competencia electoral y de la burocracia.¹³

Respecto al caso de México Jaime Cárdenas menciona que la relevancia constitucional es el indicador para medir la vigencia efectiva de un orden constitucional,¹⁴ de acuerdo con lo que él señala la Constitución y el orden normativo da una vigencia efectiva y de que el orden normativo existente no garantiza la certidumbre. Sin embargo, hay que tener cuidado al generalizar o aceptar dicha afirmación, hay que ver un caso en específico, y analizarlo desde distintas posiciones. No me detengo para ilustrarlo porque no es el objetivo central de la investigación.

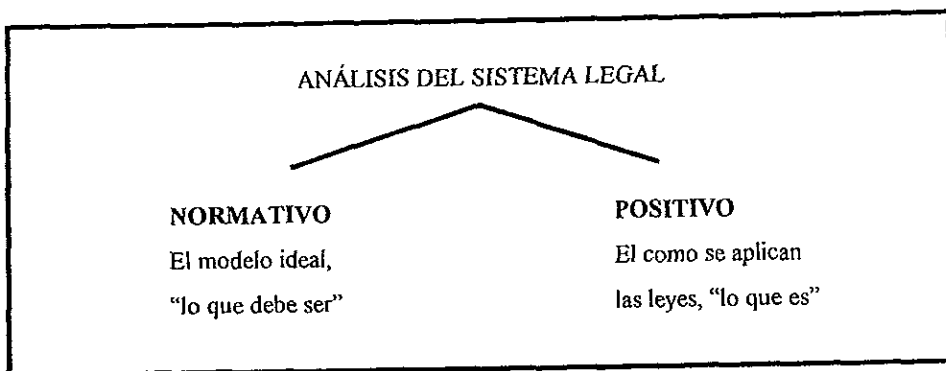
Los cambios que implica una reforma o adición a la Constitución no pueden ser valorados objetivamente en el corto plazo, dado que muchos de los cambios que se realizan necesitan de un tiempo largo de maduración, por ello es necesario que no se realicen modificaciones continuamente y que vayan en contrasentido de un plan de desarrollo. Por el contrario, si se realizan cambios en la normatividad es deseable que estos profundicen en los medios utilizados para cumplir los objetivos que la política económica pretenda alcanzar, de forma que la ley sea lo más explícita para su cabal comprensión. Si, es cierto que todos los países están cambiando, y que este ha involucrado un mayor acercamiento entre países y que por sus características algunos son desarrollados y otros no tanto. Sin embargo, este acercamiento puede considerarse como una estrategia de aquellos que dirigen a sus países. Lo que en realidad interesa aquí es que estas relaciones entre los países son graduales, que se han dado a lo largo del tiempo. Con ello quiero señalar que las leyes no se copian entre países, la hechura de las leyes está diseñada también a la medida de cada país, porque cada uno tiene características muy particulares y que los hace diferentes del resto, la educación y las tradiciones influyen directamente en el desempeño de los países.

¹³ Citado en Cárdenas Gracia, Jaime F., 1996, pp. 149-150. Considero pertinente sólo mencionar el interés que muestra un estudio sobre el tema de las instituciones desde la perspectiva de la Elección Pública.

¹⁴ *Idem*, p. 157.

La existencia y aplicación de las leyes, en cualquiera de sus niveles permite a quienes elaboran la política económica la toma de decisiones con consistencia, en el caso de México ha sido notorio que ésta se ha encaminado hacia la instrumentación de los programas de ajuste y estabilidad macroeconómica por medio de la aplicación de la política fiscal y monetaria. Asunto que se trata en el capítulo siguiente.

1.2. La intervención económica del Estado, 1983-1994.



El Estado es el rector del desarrollo del país en todas sus áreas, de ahí la importancia de que sea eficiente y de que un requisito indispensable sea su apego a la ley. Además es el responsable de la ejecución del proyecto de nación, y por consiguiente de las instituciones que intervienen en el desempeño económico del país.

Tradicionalmente los cambios que ha registrado la Constitución han causado escasa sorpresa, en el sentido de que en cada gobierno se han realizado cambios, sin embargo, ello no ha impedido que haya puntos de vista críticos que logran analizar las reformas a la Carta Magna. De hecho, la Constitución en su artículo 135 otorga las facultades para que el H Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso aprueben las modificaciones ¹⁵

¹⁵ Se requiere el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes.

La Constitución está compuesta de nueve títulos, el título primero comprende las garantías individuales, de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos, cada uno forma un capítulo; el Título Segundo es sobre la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, y de las Partes Integrantes de la Federación y del territorio Nacional; el Título Tercero se divide en cuatro capítulos: de la división de poderes; del poder legislativo el cual se subdivide en la elección e instalación del Congreso, de la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso, de la Comisión Permanente; el tercer capítulo es del poder ejecutivo, el cuarto del poder judicial; el Título Cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos, el Título Quinto de los Estados de la Federación y del Distrito Federal; el Título Sexto del Trabajo y la Previsión Social; el Título Séptimo es sobre Prevenciones Generales; el Título Octavo es de las reformas a la Constitución, y el Título Noveno es sobre la inviolabilidad de la Constitución; además de contar con artículos transitorios. Del mismo modo se pueden establecer los artículos relacionados con la economía.

MATERIA	ARTÍCULO
Administrativa	8, 14, 16, 109 al 114
Crédito público	73-VIII, 117-VIII
Financiera	73-X, 117-VIII
Fiscal	31, 71, 73-VIII-XXIX, 74, 92, 115, 131
Planeación	25, 26, 28, 73-XXIX-D, 93
Presupuestaria	31, 73-VII, 74-IV, 126, 127, 132, 134

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, Diciembre 1 de 1982 a Noviembre 30 de 1988, se realizaron en total 61 modificaciones a la Constitución, y en el mandato de Carlos Salinas, Diciembre 1 de 1988 a Noviembre 30 de 1994, fueron 49. Desde el punto de vista oficial estas reformas sientan las bases para ratificar y precisar la conducción y las áreas de intervención del Estado, en donde se busca una mayor participación del sector social y privado.

Para fortalecer el desempeño del Estado se consideró necesario un ordenamiento de las estructuras del gobierno, por ejemplo, la descentralización de las actividades sobre servicios públicos de la Federación hacia los estados y municipios. Los cambios realizados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo de 1983 a 1994, en los artículos que hacen referencia al Gasto Público han pretendido dar autonomía financiera a los estados y municipios que conforman al país; sin embargo, en la práctica se han tenido que enfrentar a problemas de financiamiento, debido a que los recursos disponibles son menores que la capacidad que tienen para generarlos.

Las reformas constitucionales iniciadas en el gobierno de de la Madrid estuvieron encaminadas a redefinir el papel del Estado en la economía, limitando su participación en actividades que no se consideran estratégicas esto con la finalidad de que el sector privado se ocupara de ellas. Este fue el caso de Telmex, Televisión Azteca, Compañía Mexicana de Aviación, Aseguradora Mexicana entre otras.

Así bajo la administración de Miguel de la Madrid la Constitución fue reformada con el fin de impulsar al sector privado y al sector social. Su política de desarrollo -siguiendo el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente- fue crear las condiciones de un crecimiento con justicia que alejaran la ineficiencia, la baja productividad y la escasa competitividad y el bajo nivel de ahorro interno para financiar las actividades económicas.¹⁶ La propuesta de Carlos Salinas de Gortari fue reafirmar los preceptos que se tuvieron en la administración que le precedió. Él planteó un Estado que promoviera, alentara, vigilara y coordinara la actividad económica nacional en el marco de la Constitución.¹⁷ La tarea principal fue la modernización, y esta significa mayor eficiencia y competitividad:

Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar los obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 43.

opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado de las acciones del Estado, sino también precisa de la participación amplia de los particulares.¹⁸

El siguiente cuadro presenta un panorama general en cuanto a las modificaciones hechas a la Constitución durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1983-1994.

PRESIDENTE	AÑO	MODIFICACIONES	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Miguel de la Madrid Hurtado	1982	16	22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134
	1983	9	4, 16, 21, 25, 2, 27, 28, 73, 115
	1985	2	20, 79
	1986	14	52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107, 123, 17 transitorio, 18 transitorio
	1987	19	17, 27, 46, 73, 74, 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116, 127, 19 transitorio
	1988	1	89

continúa

¹⁷ Idem, 1989, p. 16.

¹⁸ Idem, p. 18.

PRESIDENTE	AÑO	MODIFICACIONES	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Carlos Salinas de Gortari	1990	12	5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 123, 17 transitorio, 18 transitorio, 19 transitorio
	1992	8	3, 4, 5, 24, 27, 102, 130, 17 transitorio
	1993	27	3, 16, 19, 20, 28, 31, 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107, 119, 122, 123
	1994	2	41, 82

Fuente: Partido Revolucionario Institucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917-1994, Reformas y Adiciones, 1994.

Sin embargo sólo algunos de los artículos que se señalan inciden en materia económica. En el cuadro que a continuación se señala el artículo, la fecha de modificación y el número de veces que ha sido reformado o adicionado.

Artículos constitucionales que inciden en materia económica

Artículo	Fecha de modificación	Número de modificaciones
25	3-02-1983	1
26	3-02-1983	1
27	3-02-1983	4
	10-08-1987	
	6-01-1992	
28	28-01-1992	4
	17-11-1982	
	3-02-1983	
	27-06-1990	
73	20-08-1993	7
	17-11-1982	
	28-12-1982	
	3-12-1983	
	10-08-1987	
	6-04-1990	
20-08-1993		
	25-10-1993	

continúa

Artículo	Fecha de modificación	Número de modificaciones
74	17-11-1982	6
	28-12-1982	
	17-03-1987	
	10-08-1987	
	3-09-1993	
	25-10-1993	
134	28-12-1982	1

Fuente: Partido Revolucionario Institucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-1994, Reformas y Adiciones, 1994.

Ahora se establecerán las reformas y adiciones concretas que se realizaron durante el periodo, y con ello se pretende ilustrar el cambio en la participación del Estado y un mayor espacio económico para el sector privado.

En el artículo 25 se establece el papel que debe asumir el Estado en el desarrollo nacional, Debe fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza. Estos han sido puntos sostenidos en los informes de gobierno y de los Planes Nacionales de Desarrollo. Del mismo modo, el Estado es el encargado de la regulación y del fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. En este artículo se señala que el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas.¹⁹ Y por último, define quienes conforman el sector social: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores y a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios socialmente necesarios. En resumen, el artículo 25 establece el marco general sobre qué debe hacer el Estado y quienes son los agentes que participan en la economía.

La primera modificación hecha al artículo 27 fue el 10 de enero de 1934.²⁰ En concreto, las reformas consistieron en primer lugar a la adición de las fracciones XIX y XX

¹⁹ Se hará referencia a ellas en el artículo 28 fracc. IV.

²⁰ Todas las modificaciones hechas a los artículos constitucionales hasta el año de 1994 pueden verse en Partido Revolucionario Institucional, 1994. Este trabajo esta realizado con base en lo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

en febrero de 1983. En estas fracciones al Estado le corresponde disponer de las medidas necesarias para la impartición de justicia de manera expedita y honesta, garantizando de ese modo la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, es decir, los derechos de propiedad. En la segunda fracción adicionada, al Estado le corresponde promover las condiciones -obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica- para el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal.

En 1987 se reformó el párrafo tercero,²¹ el planteamiento central es que el Estado, o la Nación, como se establece en el párrafo mencionado, tiene facultades para ordenar los asentamientos humanos. En el año de 1992 el Estado tiene capacidad para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, y se consideró no sólo a la agricultura como única actividad económica en este rubro, sino que incorpora a la ganadería, silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural que ya existían pero no se les reconocía explícitamente en la Constitución. En la reforma previa de 1987 se refería únicamente a la propiedad agrícola en explotación.

También se reformaron en 1992 las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII. En la fracción IV las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto, el límite de esta disposición es que no pueden tener tierras dedicadas a las actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a lo que establece la fracción XV de este artículo. Mantiene el espíritu original del artículo, la prohibición de latifundios, pero el medio es diferente e incide de una nueva forma sobre la población, la capacidad de enajenar la tierra por particulares y no verlo como un derecho exclusivo de los campesinos, sobre todo en una situación en donde el campesino no tiene la infraestructura suficiente para hacer eficiente sus tierras y con grandes diferencias entre los cultivos de exportación. Por eso la reforma al artículo 27 no tiene sólo un sentido social y casi tradicional en la Constitución, la forma en que se encuentra distribuida incide en el desarrollo del país y por esta razón se le considera en la tesis La versión del gobierno

²¹ Anteriormente había sido modificado en 1976.

sobre la Reforma al artículo 27 es que garantiza la seguridad en la tenencia de la tierra y estimula los flujos de la inversión privada hacia el campo.²² Esto último meta básica del gobierno no sólo en esta área de la economía.

La última reforma, en enero de 1992, se realizó en las fracciones II y III, la primera permite a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establece la ley reglamentaria.²³

El artículo 28 fue adicionado en su párrafo quinto en 1982, la banca y el crédito será prestado por el Estado a través de instituciones, anteriormente estaba en manos de particulares y que finalmente volvió a sus manos en 1990. La reforma del año 1983 establece como capacidad del Estado fijar los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

El punto más importante que contiene este artículo es la definición de las áreas estratégicas del Estado, en 1983 se consideraban las siguientes:

... acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.²⁴

Anteriormente sólo comprendía la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, y emisión de billetes. En la reforma de 1983 los subsidios son una parte importante en el desarrollo de México, se otorgarían a las actividades prioritarias y al mismo

²² Presidencia de la República, 1992, p. 52.

²³ La referencia inmediata es el artículo 130.

²⁴ Véase el texto íntegro de la Constitución vigente para el año de 1993.

tiempo estos no deberían ocasionar problemas significativos a las finanzas del país. En el año de 1990 se derogó el párrafo quinto referente a la banca y al crédito, año en que se reprivatiza de nuevo la banca. La última reforma, véase el cuadro anterior, volvió a tratar sobre las actividades estratégicas, se excluyó la emisión de billetes en este párrafo incorporándose esto en el párrafo séptimo, además se recorrieron los párrafos sexto a décimo para pasar a ser octavo a décimo segundo; y se adicionaron los párrafos sexto y séptimo. En el sexto se establece que el banco central, Banco de México, tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; y en el séptimo hace referencia a los deberes de dicho banco.

El artículo siguiente, 73, fue modificado siete veces durante el periodo de estudio. La primera vez fue en 1982, en dicha ocasión se reformaron las fracciones X y XVIII. Estas fracciones hacen referencia a ciertas facultades que tiene el Congreso de la Unión para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito,²⁵ energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

En la fracción XVIII otorga facultades al Congreso para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, además de dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. En diciembre de ese mismo año, 1982, se reformó el último párrafo de la base 4ª de la fracción VI.²⁶ En el mes de febrero del año siguiente se adicionaron las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F que van a referirse a la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, abasto y producción, y para promover la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación,

²⁵ A estos últimos en la reforma de 1975 se les denominaban instituciones de crédito. Partido Revolucionario Institucional, 1994, p. 193.

²⁶ Su contenido no es económico, se refiere a la duración de en el cargo de los Magistrados y jueces, seis años y la posibilidad de ser reelegidos

difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Cuatro años más tarde, en 1987, se realizó una reforma a la base 2ª de la fracción IV; se adicionó la base 3ª de la misma fracción, se adicionó la base 4ª; base 5ª, y el texto de esta última pasa a formar parte de la base 6ª. Estas reformas tienen que ver con la legislación en el Distrito Federal. Otras adiciones fueron la de la fracción XXIX-G que se refiere a la capacidad que tiene el Congreso para legislar en materia ambiental; y la adición a la fracción XXIX-H que es para la expedición de leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, los cuales están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares. De esa forma se establecen las normas y los procedimientos respectivos para la solución de controversias.

Las siguientes reformas se concentraron en la reforma del párrafo tercero de la base 3ª de la fracción VI y la adición de ocho párrafos intermedios en abril de 1990. La reforma a la fracción X en agosto de 1993 y a las fracciones VI, VIII y XXIX-H en el mes de octubre del año referido. La reforma de agosto redefine las áreas sobre las cuales legisla el Congreso: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. En la reforma de octubre, la de mayor relevancia es la realizada a la fracción VIII porque tiene que ver con los términos bajo los cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. El crédito se justifica si se destina para la ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos. Pero se justifican también para la regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Además de encargarse de la aprobación de anual de los montos de endeudamiento, estos deben quedar incluidos en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal, y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los

recursos correspondientes *hubiere realizado*. Y lo mismo hará el Jefe de Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes al rendir la cuenta pública.²⁷

El artículo 74 fue modificado en seis ocasiones, la primera consistió en una reforma al párrafo segundo de la fracción IV en noviembre de 1982. Esta se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Esta fracción establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos

La reforma a la fracción V en diciembre de 1982 se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados de declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos.²⁸ También se derogó la fracción VII en la misma fecha. Esta fracción establecía que la Cámara de Diputados puede declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República.²⁹

La reforma al párrafo sexto de la fracción IV, 17 de marzo de 1987, se refiere a la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio. La fracción VI del artículo 74 se derogó, en ella se establecía la facultad de la Cámara para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios que le someta el Presidente de la República.³⁰ En 1993 se reformó la fracción I que facultaba al Cámara de Diputados en erigirse en Colegio Electoral con el objeto de calificar la elección del Presidente de nuestro país.³¹

²⁷ Un ejercicio interesante es estudiar cuáles son los cambios en la normatividad en el caso del Distrito Federal y el Congreso de la Unión al no ser gobernado a partir de diciembre de 1997 ya no por un regente sino por un gobernador.

²⁸ El artículo 111 Constitucional señala que quienes desempeñen cargos de servidor público y hayan incurrido en delito están sujetos a los procedimientos penales

²⁹ Partido Revolucionario Institucional, 1994, p. 208.

³⁰ Agosto 10, 1987. Idem.

³¹ Septiembre 3, 1993. Idem, p. 212.

Y la última reforma al artículo 74, durante el período 1982-1994, fue el 25 de octubre de 1993 a la fracción IV, en los párrafos primero, segundo y séptimo. En síntesis, se refiere al examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior. La entrega por parte del Ejecutivo a la Cámara de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, y debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Además se puede solicitar la ampliación del plazo de presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y Cuenta Pública a solicitud del Ejecutivo lo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, y compareciendo en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente para informar las razones

El 28 de diciembre de 1982 se reformó y adicionó el artículo 134. Lo peculiar de este artículo es que no había sido modificado desde que apareció por primera vez. Este artículo establece el cómo deben administrarse los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, y las administraciones públicas paraestatales, es decir, con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes prestación de servicios de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán y llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez

que aseguren las mejores condiciones para el Estado.³² Además de que queda establecido que los servidores públicos son responsables del cumplimiento de este artículo en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

Las modificaciones legales, al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid fortalecieron la rectoría económica del Estado, el carácter mixto de la economía, con la participación de tres sectores, público, privado y social; la responsabilidad exclusiva del Estado en áreas estrategias que incluyen comunicaciones, petróleo y petroquímica básica; energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y moneda; la planeación económica bajo el control estatal, y mayores atribuciones al Poder Legislativo en la planificación económica

El marco legal aplicable a la economía no se encuentra circunscrito únicamente a la Constitución, ésta tienen un carácter general. El resto está contenido en las siguientes leyes y acuerdos que reglamentan la actividad del Estado: Ley de Organización de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Planeación, Ley General de Deuda Pública, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Obras Públicas, Ley Federal de Adquisiciones, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, Acuerdo Intersecretarial Gasto-Financiamiento, Decreto Referente a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública, Plan Nacional de Desarrollo y el Convenio Único de Desarrollo.

Cabe aclarar que las leyes federales son expedidas por el Congreso de la Unión. El Presidente de la República puede expedir reglamentos a esas leyes y las secretarías de Estado pueden o deben expedir regulaciones sobre cuestiones técnicas específicas si la ley así lo autoriza u ordena. Además cada estado de la República expide leyes y reglamentos con base en su propia Constitución o en la Constitución Federal.³³

³² *Idem*, 1994, p. 418.

³³ Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, 1994, p. 313.

Este recuento de los artículos modificados durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, significa primero la existencia de una normatividad que rige la actividad económica y la relación entre un artículo y otro, de ahí su complejidad; segundo, existen artículos que no sólo definen el campo de acción del Estado a nivel general, que son los que se han mostrado, quiero manifestar que también existen aquellos que contemplan a los estados.

II. LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Los procesos de estabilización macroeconómica aplicados en la década de los ochenta para corregir los desequilibrios estructurales en México han implicado necesariamente cambios en el quehacer del Estado. El saneamiento de las finanzas públicas como la base primordial para bajar la inflación muestra la senda sobre la cual se sostienen las bases de las políticas públicas.

En el gobierno de Miguel de la Madrid por medio de las reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 se permite la participación del sector público, privado y social de forma coordinada para realizar las actividades productivas, es hasta el gobierno de Carlos Salinas cuando se establece de manera abierta la necesidad de reformar al Estado.¹

DEFINICIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR SECTORES

SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO	SECTOR SOCIAL
Regular el desarrollo económico, político y social y proveer los bienes y servicios considerados prioritarios o estratégicos.	Satisfacer las demandas de bienes y servicios, es ajeno al control del Estado, pero está sujeto a la acción regulatoria del Gobierno.	Son los grupos de individuos con personalidad jurídica que tienen derecho a organizarse para intervenir en diversas actividades económicas

El objetivo de este capítulo es analizar los principales cambios económicos que se inscriben en el marco de la Reforma del Estado. El capítulo se divide en cuatro secciones, la primera se dedica a la exposición de las razones internas que se tuvieron - desde la visión del gobierno - para reformar al Estado. La segunda muestra las razones externas que influyen en dicho proceso. La tercera sección, la más difícil de abordar, es sobre la política en la reforma, y se concluye con los cambios económicos en las administraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, sobre todo se resalta esta última

¹ Véase Poder Ejecutivo Federal. I Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1989

2.1. La concepción de la Reforma

Miguel de la Madrid va a concebir al Estado Mexicano como el responsable de afirmar la viabilidad del Proyecto Nacional, el cual está contenido en la Constitución de 1917 Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, afirmó que la Nación ha actualizado el Texto Constitucional, a fin de afirmar la rectoría del Estado y asegurar las responsabilidades y atribuciones que corresponden a los sectores público y privado en el derecho nacional El objetivo general durante el mandato de Carlos Salinas era que el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.² La reforma del Estado abarca una amplia agenda de temas, entre estos, destacan la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la reforma financiera y la renegociación de la deuda.

La reforma del Estado tiene como objetivo fortalecer la capacidad del gobierno para garantizar la estabilidad macroeconómica, expandir la producción y el empleo, la erradicación de la pobreza, aumentar la provisión de servicios públicos y procurar la justicia y la seguridad pública.³ Estos objetivos que contiene la reforma del Estado no son necesariamente extraordinarios o inexistentes en un programa de gobierno tradicional. Lo novedoso, si es que lo es, es el cumplimiento de estas metas, y disminuir las prácticas oportunistas de burócratas y políticos. Esta Reforma inicia en el gobierno de Miguel de la Madrid, aunque no se le da el nombre explícitamente en el discurso queda claro que las acciones concretas son distintas de los gobiernos pasados y que esta nueva política se retoma y profundiza en el gobierno de Carlos Salinas. Este nuevo Estado se caracteriza por tener una menor intervención directa en la producción pero una presencia importante mediante la regulación.

² Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 15-16.

³ Aspe Arnella, Pedro, 1993, p. 106.

De lo anterior resalta la idea de que todo es posible bajo el marco constitucional, y de que la Reforma no se *contrapone*, la Constitución misma permite la realización de modificaciones. El Estado es una institución dotada de poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y *restricciones* a la vida social y al intercambio económico.⁴ Durante el gobierno de Salinas se planteó la existencia de un Estado moderno que procurara las condiciones necesarias para promover y mantener el empleo, el cual restableció sus áreas consideradas prioritarias, o estratégicas. A fin de cuentas se buscaba un Estado que coadyuvara al desarrollo y al crecimiento.

Algunas razones planteadas por Salinas de Gortari para reformar al Estado fueron, la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, localizados en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes agravados por la crisis de los años ochenta.⁵ La reforma es resultado de las demandas crecientes de la población, sobre todo de las más necesitadas, sin olvidar que el entorno político que rodea a Salinas es particularmente muy difícil debido al grado de credibilidad muy bajo que causó en general el proceso electoral de 1988.

Carlos Salinas aludió a dos razones internas que sustentan la reforma del Estado:

...una acelerada dinámica demográfica, un vastísimo proceso de urbanización, y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y, en otro tiempo exitoso, el cambio consiguiente en la articulación de las fuerzas sociales básicas. A esta razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes.⁶

⁴ Ayala Espino, José, 1996, p. 14.

⁵ Cfr. Salinas de Gortari, Carlos, 1990.

⁶ Salinas de Gortari, Carlos, 1990, pp. 27-28.

Cabe reiterar que este planteamiento es válido también para el gobierno de Miguel de la Madrid, ya que desde el inicio de su administración hay cambios de la política del gobierno y que tienen continuidad en el siguiente sexenio pero bajo la denominada Reforma del Estado.

Las acciones del Estado no fueron lo suficientemente efectivas como para hacer frente a la crisis, la salida de capitales antes de que fuera nacionalizada la banca y la inflación creciente son muestra de que se necesitaba avanzar en los problemas estructurales que aquejaban al país y de que la acción del Estado por sí sola no bastaba para corregir el rumbo. La Reforma del Estado pretendió involucrar a los individuos a participar en esta recuperación, la cual solo es posible con una seria aplicación de la política económica que garantice la certidumbre del sector privado. La Reforma del Estado buscó nuevas formas de organizar a los individuos para hacer frente a los nuevos retos que enfrentaba el país.

El Estado ante la magnitud de los problemas no pudo dar pronta respuesta a las demandas más apremiantes, resolver con calidad y en cantidad las necesidades básicas de una población creciente que necesitaba, y todavía, empleo, salud, vivienda, salarios, y cumplir con sus obligaciones en el exterior. Y para resolver parte de los problemas que tenía el Estado optó por la participación del sector privado en actividades que eran de competencia exclusiva del gobierno. Por consiguiente este sector necesitaba tener confianza en el gobierno para ampliar su participación en actividad económica, y es entonces cuando el gobierno de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari inician los programas de privatización, las reformas a la Constitución y la apertura comercial. La pregunta que surge aquí es ¿por qué el gobierno aprobó una mayor participación del sector privado en la economía? El argumento para contestar la pregunta se refiere al tipo de modelo económico al que aspiraban los gobernantes, una economía de mercado en la que el Estado únicamente interviene mediante la regulación, una economía competitiva ante el resto de los países. Pero para ello tuvo que cambiar varias cosas.

Sin embargo el sector privado no abarcó toda la esfera económica, el Estado continuó a cargo de aquellas en las que se mezcla más lo social con lo económico. PROCAMPO, es un programa de apoyo al sector agrícola que otorgó subsidios directos a los pequeños productores. PRONASOL orientó recursos del Estado a la población más pobre. Estos programas aliviaron parte de las necesidades que aquejan a estos sectores de la población y por otro lado intentaron reducir el costo social del ajuste económico.⁷ En cuanto al PRONASOL sus fondos provenían de los recursos obtenidos por la venta de paraestatales. La opinión oficial señaló una transformación en la relación Estado-Sociedad, ya que los ciudadanos mediante los comités locales de Solidaridad participaban en el diseño e instrumentación de los proyectos de desarrollo comunitario y obras públicas.⁸

El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los distintos intereses de los grupos que participan en la economía y en la política con el objeto de fomentar el crecimiento económico y con una justa distribución del ingreso. El quehacer del Estado en la economías es promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, para que garantice el plan o ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.⁹ En síntesis el Estado debe concertar, ejercer su autoridad con apego a las leyes, alentar la participación y la transparencia en sus relaciones con el resto de la sociedad.

2.2. La perspectiva internacional de la Reforma

Sobre el entorno internacional que influyó en la Reforma del Estado Carlos Salinas afirmó al respecto que: “es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea

⁷ En el capítulo cuatro se aborda la inversión pública dentro del Programa Nacional de Solidaridad.

⁸ Dos artículos interesantes en donde se relatan resultados contradictorios sobre el PRONASOL se encuentra en Fox, Jonathan y en Haber, P. Lawrence, en Cook, María Lorena, et al. (ed.), 1996, pp. 295-332 y pp. 333-370 respectivamente

⁹ Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 16.

política que asume ciertos objetivos generales de la sociedad, percibe los retos principales y traza las modificaciones que reclama su superación.¹⁰

La Reforma del Estado no es un proceso aislado frente al resto del mundo. El desmoronamiento de la ex-Unión Soviética y la caída del muro de Berlín son los hechos que traslucen a simple vista los cambios que ocurren en el mundo. México, o al menos el deseo de quienes han gobernado el país es no quedar al margen de la tendencia de globalización de la economía, de los avances en la ciencia y en la tecnología, y de los centros de financiamiento más importantes.

Los países se transforman sin distinguir el lugar de desarrollo y crecimiento que ocupen en la economía mundial, aunque es cierto que cada proceso guarda sus características muy peculiares. Por ejemplo, Japón se ha caracterizado por ser un Estado capitalista dirigente con un gasto público pequeño, sin embargo su apertura ha sido muy difícil o dura en términos del criterio de sus políticos. Suecia es un Estado benefactor con una economía de producción liberal e internacional, pero con una administración grande. Estados Unidos es un Estado que promueve el interés individual, aunque se ha enfrentado a un déficit presupuestario considerable

¿Cuáles fueron las acciones emprendidas en el caso de Japón para reformar su Estado?

1. Saneamiento de las finanzas públicas sin aumentar impuestos.
2. Reducción moderada del número de servidores públicos
3. Limitaciones en el gasto en salud y un nuevo equilibrio del financiamiento de las pensiones.
4. Privatización de ferrocarriles, teléfonos y tabacos que eran manejados por el Estado.

¹⁰ Salinas de Gortari, Carlos, 1990, p. 27.

5. Y la reorientación y el fortalecimiento de la *Management and Coordination Agency, Somucho*, la cual permite realizar una evaluación del desempeño institucional de la administración.

Aunque muchos cambios pueden ser deseables pero no necesariamente se realizan o las medidas fracasan, temporal o definitivamente. En Japón fracasó temporalmente la reforma del sistema fiscal y la descentralización.¹¹ En el caso de Suecia, la Reforma del Estado se concentró en los problemas que databan desde la década de los setenta, el crecimiento del gasto público sin control, el crecimiento excesivo de la burocracia, y la protección del sector privado vía descuentos públicos. El programa aplicado consistió en la descentralización y en el aumento del margen de las autonomías locales, la consolidación de los gobiernos locales, en términos financieros y administrativos, la mejora de los sistemas de competencia con el sector privado y la búsqueda de situaciones de mercado; y los sistemas de administración que permiten la eficiencia, el control político y una mayor descentralización interna.¹² Y por último, Estados Unidos, su reforma estuvo enmarcada en el federalismo y la regulación. En la década de los años sesenta y setenta el margen de intervención del gobierno estadounidense fue amplio y creciente en los gastos de transferencia vía programas locales financiados por la administración federal, no totalmente, una parte creciente de la ayuda federal y los ingresos complementarios atribuidos a la población, que concernía a la administración local fueron utilizadas para ejecutar la política federal. En 1981 la *Omnibus Reconciliation* en el gobierno de Ronald Reagan limitó los gastos del gobierno federal buscando una mayor participación de los Estados.¹³ En 1982 con la *Iniciativa del federalismo* se planteó la redistribución cruzada, SWAP, conversión de deuda por inversión, de las competencias en el campo social y la supresión del gobierno federal de 45 programas referentes a la educación, transporte y servicios sociales.

¹¹ Ver Crozier, Michel, 1995.

¹² Idem.

¹³ Con Reagan se inició un fuerte programa de desregulación que poco a poco se ha ido consolidando. Con dicha acta se suprimieron 60 programas de subvenciones. Idem, p. 115.

La idea general que sobresale entre todas estas medidas de desregulación financiera y administrativa es delegar y definir las áreas de intervención de la Federación y de los Estados, así como la reglamentación en particular para cada caso. Crozier expone con base en la normatividad los cambios y discusiones sucedidas en ese periodo

2.3. Las acciones políticas dentro del marco de la Reforma.

Se define al sistema político como el conjunto de instituciones gubernamentales que cumplen las funciones de dirección y dominación política y que pretenden responder a las demandas de los distintos sectores que conforman a una sociedad civil cambiante y que buscará ajustarse a las alternativas que pueda ofrecer el sistema, además de que coadyuvarán a la credibilidad del mismo.

La Reforma del Estado en México tiene como objetivo la modernización y la refuncionalización de las instituciones y para lograrlo es necesario que exista el equilibrio de poderes. Esta es una condición básica sobre la cual debe operar cualquier proceso reformador, asegurando la competencia política que permita el acuerdo político entre los distintos sectores. Sin embargo, una barrera a derribar es la existencia de regiones en las que prevalecen poderes locales fuertes en donde no se aceptan con facilidad los cambios. El Estado para resolver ese problema actúa a través de los pactos sociales y los arreglos institucionales para poder involucrarlos en la reforma. Estos pactos sociales y arreglos institucionales son un reconocimiento de la existencia de actores políticos con fuerza o dominio en una actividad determinada y que por esta razón es necesario considerarlos dentro de las estrategias de política para poder llevar a cabo el proceso de la reforma.

Toda reforma genera cambios en la estructura y ejercicio del poder y trae como consecuencia reacomodos y luchas tanto de los grupos institucionales que se resisten a cambiar, como de los grupos emergentes que desean cerrarles el paso o simplemente desplazarlos.¹⁴ El aspecto político señala la magnitud del poder o el equilibrio entre los

¹⁴ Mikel Rivera, Salvador, 1995, p. 28.

distintos actores y la forma en que cada uno influye en sus respectivos niveles - Federal, Estatal y Municipal - de ahí la necesidad de definir con claridad el marco jurídico de responsabilidades sobre el cual actúan. El ejercicio del poder no se limita a un gobierno, partidos políticos, empresarios o sindicatos, a simple vista parecería que el poder del ciudadano común se limita en el voto, pero se percibe que hay ciudadanos que se organizan y que opinan sobre la política

Los cambios políticos dentro de la Reforma del Estado fueron fortalecer el Estado de derecho: lucha contra la impunidad, la creación de nuevos instrumentos de defensa de los derechos humanos, y la reforma de leyes que precisaran o dieran nivel constitucional a algunos derechos humanos. En cuanto a la impunidad se luchó contra la defraudación fiscal y contra el narcotráfico.

Desde 1989 se dió seguimiento contra aquellos empresarios y ejecutivos de casas de bolsa que se consideraron presuntos defraudadores fiscales y de manejo ilícito de recursos, este fue el caso en la Bolsa Mexicana de Valores. De lado del narcotráfico se detuvieron a jefes de carteles y se les siguió un proceso penal.¹⁵ Ha sido de conocimiento público la violación a los derechos humanos entre la población. Estos hechos promovieron la creación de una Dirección General de Derechos Humanos dentro de la Secretaría de Gobernación, tiempo después fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 por decreto presidencial. Además de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos obliga a los funcionarios federales y estatales a que rindan un informe cuando se los solicite la Comisión de Derechos Humanos.

¹⁵ Rebolledo, Juan, 1993, p. 84.

2.4. Los cambios económicos en las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

La década de los ochenta en México es una época de crisis y el pasado reciente nos mostró una rápida transformación económica. El gobierno mexicano instrumentó medidas para estabilizar la economía, inició la privatización de empresas paraestatales, aplicó una política de apertura comercial, y adquirió mayor importancia la inversión extranjera como fuente de financiamiento.¹⁶

a. Los programas de estabilización

Miguel de la Madrid tomó medidas para disminuir el déficit público, inició la venta de paraestatales, intentó aumentar los ingresos tributarios y racionalizó la estructura administrativa del gobierno¹⁷ y se registraron aumentos de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Por medio del Plan Inmediato de Reordenación Económica, PIRE, se trazaron los siguientes objetivos:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria
- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico
- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes

El PIRE es un programa económico de austeridad establecido en 1982, y fue aplicado para estabilizar la economía en el corto plazo. Los problemas de la economía mexicana a fines de 1982 se resumen en los siguientes puntos: duplicación de la tasa de desempleo y deterioro del mercado laboral, contracción de la producción agrícola y

¹⁶ Algunos indicadores que se asocian al crecimiento del Estado son el gasto e inversión pública, la estructura de ingresos públicos, deuda pública, y la importancia relativa que puedan tener las empresas públicas en las áreas que participan.

¹⁷ Suprimió 15 subsecretarías y 50 direcciones generales.

manufacturera y fuerte caída en la construcción; niveles de inflación del 100% y a la alza; caída del PIB de -4.2 en 1983 respecto al año anterior y una fuerte reducción en la disponibilidad de recursos para financiar la inversión, déficit público superior al 15% del PIB y una deuda externa elevada.¹⁸ Estos problemas muestran los desequilibrios en el aparato productivo y distributivo, la falta de ahorro interno, divisas dependientes de un solo producto exportador, petróleo¹⁹, y las desigualdades en la distribución del ingreso

En el programa de estabilización se tenía presente fortalecer los ingresos públicos y fomentar el ahorro; y al mismo tiempo reestructurar la administración pública y la reordenación de las prioridades del gasto y la inversión pública. Para poder cumplir sus metas se consideró necesario adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, esto significaba aumentar el ahorro interno y racionalizar la asignación del ahorro, así como reorientar las relaciones financieras con el exterior, y fortalecer la rectoría del Estado, impulsando al sector social y privado.

Los resultados del PIRE fueron los siguientes: la caída de ingresos tributarios, caída del gasto del gobierno, descenso del Impuesto al Valor Agregado del 15 al 10%, y se introdujo una sobretasa del 10% al Impuesto Sobre la Renta para aquellos causantes que recibieran un ingreso cinco veces mayor que el salario mínimo, la actividad económica cayó y la economía informal por consiguiente creció. La estrategia económica adoptada por Miguel de la Madrid disminuyó por algunos años la inflación y el déficit presupuestal del gobierno, sin embargo no tuvo éxito debido a que la disminución del gasto público trajo consigo la caída del gasto en inversión, sueldos y salarios, afectando y agudizando problemas estructurales de la economía. Estas son las razones por las que no se pudieron elevar los ingresos del gobierno.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 83

¹⁹ La relación de las exportaciones petroleras respecto al PIB en 1983 era del 90 por ciento. Ver cuadro 2.5.

Además del fracaso del PIRE, otro problema que aquejaba a la economía era el peso de la deuda. En 1976 concluyó el periodo de paridad fija con el dólar que se había mantenido 22 años y la deuda externa alcanzaba los 21 mil millones de dólares.²⁰ Al año siguiente se obtuvo un convenio *stand by* con el Fondo Monetario Internacional para estabilizar el uso del financiamiento externo.²¹ Ya en el gobierno de José López Portillo los recursos para financiar el crecimiento del país serían aquellos provenientes de la exportación de petróleo. Sin embargo, a fines de su administración, la deuda ocupaba un porcentaje considerable dentro del Producto Interno Bruto, PIB, 29.8% para 1982.²² La crisis de pagos en 1982 se debió a la caída en el precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales, la consecuencia inmediata fue la salida de capitales. El programa resultante de la renegociación de la deuda de 1982-1983 contenía los siguientes puntos.²³

- Recalendarización de todos los pagos vencidos o a vencer entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, con excepción de los créditos otorgados o garantizados por entidades oficiales, que debían cubrirse en un periodo de ocho años con un periodo de gracia de 4 años a un costo muy alto: la tasa Libor más 1.875, o la tasa Prime más 1.75 a elección de la banca comercial
- El financiamiento adicional canalizado mediante un convenio stand-by del FMI y la concertación de un préstamo sindicado con más de 500 bancos por un monto de 5 mil millones de dólares, por un periodo de 6 años con tres de gracia y a una tasa Libor más 2.5 o la preferencial más 2.125
- Reestructuración de la deuda externa privada. Mediante el Fideicomiso de Cobertura contra los riesgos cambiarios, FICORCA, se renegóció la deuda para

²⁰ Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 117

²¹ Un préstamo *stand by* tiene como meta encaminarse a la resolución de problemas estructurales de una economía, es decir, se debe emplear en actividades productivas que, a fin de cuenta, son las que pueden garantizar la continuidad del pago de la deuda.

²² Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 117.

²³ Idem, pp. 118-119.

tener un vencimiento después de ocho años, con un periodo de ocho años, y cuatro de gracia²⁴

En síntesis, esta renegociación permitió la atención de sus pagos en el corto plazo y el aplazamiento de los de largo plazo, y por tanto su traslado al futuro, y también no se resolvía el problema de financiamiento sano de los nuevos proyectos de inversión. La falta de recursos frescos influye también en el comportamiento de la inversión pública. Esto provoca también niveles bajos de inversión, si se compara con el nivel de necesidades creciente y apremiantes en un país, sobre todo si no ha alcanzado un desarrollo sostenido.

En 1986 se dio una nueva renegociación de la deuda. La diferencia básica con la anterior fue que no se usó más la tasa preferencial como tasa de referencia y el diferencial en tasas sobre la tasa básica se redujo de un promedio ponderado de 1.2 puntos porcentuales a 13/16, sobre los 43 700 millones de dólares, y de 1.5 puntos porcentuales a 13/16 sobre los 8 600 millones de dólares.²⁵ En 1987 la deuda era de 108 mil millones de dólares, con un monto de intereses que representaron más de la quinta parte del Producto Interno Bruto, el déficit presupuestal era del 18%.²⁶ Y cabe agregar que se continuaba con una fuerte dependencia de la entrada de capitales por los ingresos de deuda y de exportación de petróleo. La última renegociación en el periodo fue la de 1989. Esta fue acompañada, como en las anteriores, con un programa de estabilización económica. En ese año se recalendarizaron los pagos del principal con un periodo de diez años de gracia, y se consiguió una reducción del principal de la deuda.²⁷

En resumen, se abrió de nuevo el acceso al financiamiento externo vía deuda externa, o voluntario, a las entidades públicas y privadas. Y también permite introducir algunos

²⁴ El FICORCA fue creado el 6 de abril de 1983, y era dependiente del Banco de México, mediante este fideicomiso se facilitaba a las empresas privadas reestructurar su deuda externa que se agudizaba ante la crisis.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Martínez Ortiz, Jaime, 1994, p. 31.

²⁷ *Idem.* p. 129.

cambios en la economía, en cuanto la desregulación y privatización, esto era posible mediante el programa de estabilización económica. Sin embargo se continuaba con una fuerte dependencia de entrada de capitales por los préstamos y la exportación de petróleo, aunque cabe reconocer la insistencia por parte del gobierno de Salinas de ampliar la estructura de las exportaciones.

Después del PIRE siguieron otros programas de estabilización económica. El Pacto de Solidaridad económica, firmado el 15 de diciembre de 1987, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, tuvo como objetivos corregir de manera permanente las finanzas públicas, reducir el tamaño del sector público y privatizar las empresas paraestatales no estratégicas. Aplicar una política monetaria restrictiva, reducir la inflación, acordar precios en sectores líderes, e iniciar la apertura comercial.²⁸ En síntesis, en los programas de estabilización económica del Estado Mexicano seguidos durante estos dos sexenios se observan cierta continuidad en los objetivos de ambos gobiernos, el esquema bajo el cual operaron fue el de la concertación y/o negociación entre el gobierno, los empresarios, y el sector obrero. En los siguientes cuadros se presenta un resumen de los programas aplicados.

²⁸ *Idem*, pp. 29-30

PACTO DE SOLIDARIDAD ECONÓMICA

FASE Y FECHA	PSE I	PSE II	PSE III	PSE IV	PSE V	PSE VI
VIGENCIA HASTA	15-DIC-87 29-FEB-88	28-FEB-88 31-MAR-88	27-MAR-88 31-MAY-88	14-AGO-88 31-AGO	16-OCT-88 30-NOV-88	16-OCT-88 31-DIC-88
TIPO DE CAMBIO	Previo ajuste del dólar libre, 36% y controlado 22%	Se fija la paridad libre: \$2,980, controlado: \$2,257	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores
FINANZAS PÚBLICAS	Disminución del gasto programable del 22% en 1987 a 20.5% en 1988 del PIB	Compromiso de mantener el superávit primario	Se ratifica el compromiso de la fase anterior	Se ratifica el compromiso de la fase anterior	Compromiso de mantener finanzas públicas sanas	Se ratifica el compromiso de la fase anterior
PRECIOS PÚBLICOS	85% del alza en energéticos	Fijos	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores
PRECIOS PRIVADOS	Ajustes generalizados	Fijos los sujetos a control y exhortación a no incrementar	Fijos sin posibilidad de revisión	Se recomienda una baja por la reducción de costos financieros	Reducción de precios del 3% como promedio	Fijo en los niveles anteriores
SECTOR AGRÍCOLA	Compromiso de mantener los precios reales de 1987	Ajustes de acuerdo al calendario agrícola y compromiso de la fase anterior	Ajustes de acuerdo al calendario agrícola y ratificación del compromiso ¹	Ajustes de acuerdo al calendario agrícola	Compromiso de especificar en 15 días los precios del 3% como promedio ponderado	Fijo en los niveles anteriores

¹ En los niveles de 1987

SALARIOS MINIMOS	Aumento del 15% a partir del 14 de diciembre y 20% el 1° de enero	Aumento del 3% a partir del 1° de marzo, extensivo a los contractuales	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores	Fijo en los niveles anteriores
COMERCIO EXTERIOR Y OTROS	Reducción del arancel máximo del 40% al 20% ²		Libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte para el campo.	Crédito suficiente y oportuno al campo	A partir del 1° de septiembre se reduce del 6% a 0% el IVA de los alimentos ³ procesados ³	

Fuente: CONCANACO, Compendio de Datos y Estadísticas de México, 1994.

² Desaparece la sobretasa del 5% del impuesto general de importación

³ Alimento procesados y medicamentos, lo que deberá trasladarse íntegramente en beneficio del consumidor. A partir de la misma fecha, se desgravará en 30% el pago del impuesto sobre la renta a los ingresos de las personas físicas que perciban el equivalente hasta cuatro veces el salario mínimo del D.F., y se destinan recursos para duplicar las actividades del FONACOT

PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

FASE Y FECHA VIGENCIA HASTA	PECE I 12-DIC-88 31-JUL-89	PECE II 18-JUN-89 31-MAR-90	PECE III 3-DIC-89 31-JUL-90	PECE IV 27-MAY-90 31-ENE-91	PECE V 11-NOV-90 31-DIC-91	PECE VI 10-NOV-90 31-ENE-93
TIPO DE CAMBIO	Deslizamiento diario de un peso a partir del 1° de enero	Continúa el deslizamiento diario de un peso	Continúa el deslizamiento diario de un peso	Deslizamiento diario de 80 centavos a partir del 28 de mayo	Deslizamiento diario de 40 centavos a partir del 12 de noviembre	Deslizamiento diario de 20 centavos, a partir del 11 de noviembre desaparece el control de cambios.
FINANZAS PÚBLICAS	Compromiso de finanzas públicas sanas con superávit primario	Se ratifica el compromiso de la fase anterior	Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1990. Fijo en los niveles anteriores	Se ratifica el compromiso de la fase anterior	Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1991	Disciplina fiscal para lograr las metas presupuestarias de 1992

PRECIOS PÚBLICOS	Fijos: electricidad, gas y gasolina, aumento de precios y tarifas rezagados	Fijo en los niveles anteriores	Se ratifica la posibilidad de revisar precios con rezago	Aumento en los energéticos del 6 al 12%	Aumento en los energéticos del 10 al 33%	Aumento en los energéticos del 15% al 55% ⁴
PRECIOS PRIVADOS	Se abre la posibilidad de revisar los precios controlados y se recomienda no aumentar los no controlados	Compromiso de respetar y no mover precios ⁵	Se ratifica el compromiso de la fase anterior	Se reconoce la necesidad de examinar las solicitudes de corrección de precios	El sector privado absorbe los incrementos de los energéticos y de los salarios mínimos	El sector privado absorbe los incrementos de los energéticos y de los salarios mínimos
SECTOR AGRÍCOLA	Se revisarán de acuerdo al calendario agrícola del ciclo otoño-invierno ⁶	Se procurará mantener los precios en términos reales	Aumento del 10% a partir del 4 de diciembre, no es extensivo a los contractuales	Vigente el compromiso de la fase anterior	Regla para revisar el precio de garantía de frijol y maíz de acuerdo al desliz e inflación internacional	Aumento a los mínimos del 12% a partir del 11 de noviembre
SALARIOS MÍNIMOS	Aumento del 8% a los mínimos con posibilidad de revisar los contratos colectivos	Aumento del 6% a los mínimos con posibilidad de revisar los contractuales		Fijo en los niveles anteriores	Aumento a los mínimos del 18% a partir del 16 de noviembre no aplicable a los contractuales	Reducción del IVA del 15% al 10% a partir del 11 de noviembre

⁴ Gasolina nova 20 3%, Magna SIN 33%, tarifa eléctrica 10%, combustóleo 30%, gas licuado 10%, diesel 10%.

⁵ Aunque los casos excepcionales que pongan en riesgo la existencia de la industria o el abasto de la rama correspondiente serán analizadas en su oportunidad.

⁶ No se aumentarán los precios de fertilizantes y de energía eléctrica que se utilice en el bombeo de agua para riego.

PACTO PARA LA ESTABILIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO

FASE VIGENCIA HASTA	PECE II 31-DIC-94	RATIFICACION 12-ENE-94	RATIFICACION 24-MAR-94
TIPO DE CAMBIO	Se mantiene el desliz del acuerdo anterior		
FINANZAS PÚBLICAS	Disciplina fiscal para lograr la meta inflacionaria del 5%	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933
PRECIOS PÚBLICOS	Se fijarán atendiendo los criterios de competitividad ¹⁰	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933
PRECIOS PRIVADOS	Compromisos de repercutir en los precios las reducciones de los insumos públicos y del ISR	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933
SECTOR AGRÍCOLA	El gobierno federal establecerá un programa de apoyos directos al sector	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933
SALARIOS MÍNIMOS	Las negociaciones salariales contractuales se resolverán con base en la inflación esperada	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933
COMERCIO EXTERIOR Y OTROS	El gobierno federal seguirá actualizando el marco normativo para la inversión extranjera y la propiedad industrial	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933	Se ratifican los puntos acordados el 3 de octubre de 1933

Fuente CONCANACO, Compendio de Datos y Estadísticas de México, 1994

¹⁰ La competitividad disminuye su desliz mensual para no exceder el 5% anual y la gasolina en las zonas fronterizas, además de reducciones en algunos servicios, se presentaron modificaciones para algunos impuestos

COMERCIO EXTERIOR Y OTROS	Se modificará la estructura arancelaria ⁷	El gobierno federal revisará el marco que regula las importaciones con el fin de evitar fenómenos de competencia desleal ⁸	Acuerdo nacional para elevar la productividad	Incremento a 4 MDP al subsidio de tortilla y leche se propondrá una reducción de impuestos ⁹	
---------------------------	--	---	---	---	--

Fuente: CONCANACO, Compendio de Datos y Estadísticas de México, 1994.

⁷ Se inicia un programa nacional de desregulación económica.

⁸ Se establecerán normas precisas para que las importaciones cumplan con los mismos requisitos de calidad que se exigen a los bienes domésticos, pero en ningún momento se utilizará esta medida con fines proteccionistas

⁹ Hasta un máximo del 40% para el impuesto de las personas con menores ingresos, beneficiará en proporción a quien perciba hasta cuatro veces el salario mínimo

PACTO PARA EL BIENESTAR, LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO

FASE Y FECHA	PBEC 24-SEP-94
VIGENCIA HASTA	31-DIC-95
TIPO DE CAMBIO	Se mantiene el ajuste diario de 40 centavos
FINANZAS PÚBLICAS	Incrementar en 25% la inversión en proyectos de infraestructura
PRECIOS PÚBLICOS	Continuar fijando los precios y tarifas de acuerdo a la calidad y competitividad internacional
PRECIOS PRIVADOS	En el ámbito de sus facultades, las ventajosas fiscales repercutirán en menores precios de venta
SECTOR AGRÍCOLA	Se consolida el programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)
SALARIOS MÍNIMOS	Recomendación de aumento general a los mínimos de 4% a partir del 1 de enero de 1995
COMERCIO EXTERIOR Y OTROS	Se promoverán las condiciones y un entorno favorable para la inversión y competitividad del sector privado

Fuente. CONCANACO, Compendio de Datos y Estadísticas de México, 1994

b. La empresa pública

El Estado después de la Revolución de 1910 participó en aquellas empresas que consideraba estratégicas, y por ello nacionalizó y creó las empresas públicas que pensó eran las adecuadas y acordes al proyecto de desarrollo que se planteó. Sin embargo, con el paso del tiempo éstas resultaron obsoletas, porque no cumplían con los propósitos para los cuales fueron creadas.

La dirección del Estado en la vida económica se orientó a promover la integración y el fortalecimiento de la industria nacional²⁹ Los criterios señalados sobre la política industrial paraestatal se resume en dos partes: primera, con base en la Constitución se fortalecerán y consolidarán las industrias estratégicas y; segunda, se eliminarán aquellas empresas donde no se justifica la participación del Estado.³⁰ La privatización fue vista como condición necesaria para la corrección permanente de las finanzas del sector público y para el desarrollo de una base productiva eficiente.³¹ Es un hecho conocido la mala orientación, que se hizo por parte de las empresas paraestatales, de los subsidios y transferencias, y esto se reflejó en las deficiencia productivas.³²

La venta, liquidación, fusión o transferencia de pequeñas entidades del gobierno inició en 1983. En dicho año se adoptó como estrategia la desincorporación de las empresas

²⁹ El cambio en el modelo económico puede advertirse desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid y es reafirmado en el de Carlos Salinas de Gortari Valenzuela Feijóo, José, 1994, p. 9.

³⁰ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 133.

³¹ Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 154. Las principales deficiencias de la economía se manifiestan en desequilibrios del aparato productivo y distributivo que propician una alta vulnerabilidad frente al exterior y son un obstáculo al crecimiento sostenido, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas, aguda dependencia de las importaciones y la desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo. Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 83.

³² El servicio ineficiente de la mayoría de las empresas propiedad del Estado fue una opinión generalizada entre los usuarios.

públicas que se consideraron como no prioritarias y no estratégicas.³³ A fines de 1982 la estructura paraestatal comprendió 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria, 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos. En general el gasto de las empresas paraestatales resultaba mayor que el monto previsto. Este mayor gasto tuvo que ser compensado con la contracción del gasto de capital y del gasto corriente del sector gobierno.³⁴ En el cuadro 1 se muestra que en 1988 se crearon 31 empresas que se consideraron indispensables, había 618 entidades al cierre del periodo. En 1990 se registraron 57 procesos de liquidación y extinción y 61 empresas fueron vendidas. Ambos procesos concentraron la mayor parte de las operaciones. En ese año fue presentado el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, 1990-1994.³⁵ Los objetivos de este programa fueron los siguientes: modernizar el sector paraestatal mediante la revisión y ajuste de su magnitud, estructura y funcionamiento; consolidar a los órganos del gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente, así como promover mayor autonomía de gestión de las empresas paraestatales; y establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones dentro y fuera de las entidades.

Los resultados que obtuvo el gobierno mexicano sobre la disminución de las entidades paraestatales fueron los esperados. En efecto, el número de éstas disminuyó, en 1983 se contaban 1,155 y en 1988, último año del gobierno de Miguel de la Madrid se contabilizaban 661 entidades y en el último año de la administración de Carlos Salinas quedaban únicamente 258 entidades. Es decir se habían desincorporado 897 empresas en el periodo de 1983 a 1994, y el año en el que se registró la mayor reducción de entidades paraestatales fue 1986 con 148 entidades paraestatales.

Una nueva clasificación de las entidades públicas fue propuesta dentro del mismo programa. Las entidades de servicio institucional y las empresas públicas. La primera, con carácter social, se definían como aquellas útiles para la prestación de servicios públicos o

³⁴ Presidencia de la República, 1994a, p. 60.

³⁵ Presidencia de la República, 1994d, pp. 129-131.

para la realización de actividades promocionales y de investigación, como las universidades, centros de investigación y hospitales. Estas instituciones no podían ser juzgadas sólo con criterios de costo-beneficio, sino por su capacidad de respuesta efectiva en la atención de las demandas sociales. En cuanto a las segundas, su evaluación se haría con base en parámetros de costo beneficio económico, lo que significaba que deberían ser rentables. Los subsidios aplicables por parte del gobierno federal deberían beneficiar al consumidor. El programa respaldaba la toma de decisiones de las entidades referentes a la aprobación de programas de presupuesto de mediano plazo, de autorizar transferencias de fondos entre aquellos programas y proyectos sancionados en los presupuestos anuales, y de elegir las opciones de financiamiento.

El último punto que aborda el programa son las relaciones que mantendrían dentro y fuera de la compañía -entre empleados y trabajadores, y usuarios y proveedores. La concertación entre los grupos es una constante, y sería un trabajo prioritario de la dirección de las paraestatales, en aras de lograr el consenso respecto a las metas de la entidad. Para la concertación hacia el interior se recomendaba el empleo de los Comités Mixtos de Productividad, que por ley debían existir, y en ellos se analizan los procesos productivos y la aplicación de adelantos tecnológicos que eleven la eficiencia y la competitividad internacional y mantener un adecuado nivel de integración con el resto del aparato productivo del país. La concertación hacia el exterior se realizaría mediante convenios de desempeño que los directores de organismos y compañías propondrían a sus órganos de gobierno, en los cuales se detallarían los compromisos asumidos por la empresa y las coordinaciones sectoriales.³⁶

El Estado se retiró de 21 ramas: extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas, tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras,

³⁶ Idem.

resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, refacciones y accesorios para automóviles.³⁷

La venta y/o desincorporación de las entidades paraestatales no se hizo solamente por licitaciones públicas, la desincorporación también se realizó por medio de la Bolsa Mexicana de Valores. La Bolsa permitiría a los accionistas pequeños que pudieran comprar parte de las empresas. Por medio de la Bolsa se desincorporaron ocho pesqueras filiales de la empresa paraestatal Productos Pesqueros Mexicanos: Productos Pesqueros de Topolobampo, de Matancitas, de Sinaloa, de Alvarado, de Campeche, de Yucalpetén, de Michoacán, y la Pesquera del Pacífico. Los agentes encargados de la desincorporación fue Bancomer y la casa de bolsa Grupo Bursátil Mexicano.³⁸ Más adelante se desincorporó Productos Pesqueros de Guaymas y de Bahía de Tortugas, con estas dos últimas filiales se concluyó la participación del Estado en las actividades productivas de este sector.

Los recursos obtenidos por la desincorporación de empresas paraestatales se depositaron en el Fondo de Contingencia Económica, el cual fue creado en diciembre de 1990, los recursos obtenidos se destinaron a la amortización de la deuda pública. Los ingresos depositados en el fondo ascendían a 70 852.1 millones de nuevos pesos, el 55 por ciento correspondieron a la desincorporación de los bancos; el 25 por ciento a la reprivatización de TELMEX; el 7 por ciento a la venta de otras empresas; el 10 por ciento provenía de la liquidación del Fideicomiso de Coberturas Cambiarias, FICORCA; y el 3 por ciento restantes correspondió a los intereses generados³⁹

³⁷ Presidencia de la República, 1994, p. 141. El proceso de los 12 pasos que deben seguir las empresas paraestatales para ser vendidas es presentado por Pedro Aspe Armella, 1993, pp. 169-172.

³⁸ Presidencia de la República, 1994d, p. 214.

³⁹ Presidencia de la República, 1994a, p. 143.

Composición del Fondo de Contingencia Económica

Concepto	Millones de nuevos pesos
Bancos	38,968.7
Telmex	17,713.0
Otras empresas	4,959.6
Ficorca	7,085.2
Intereses generados	2,125.6
Suma	70,852.1

Distribución de los Recursos del Fondo de Contingencia

Concepto	Porcentaje %	Monto (millones de nuevos pesos)
Amortización de la deuda pública	81 %	57,390.2
Compra de coberturas financieras	3%	2,125.6
Inversión en banca de desarrollo y fondo de fomento	4%	2,834.1
Remanente	12 %	8,502.3
Suma	100%	70,852.1

El 6 de marzo de 1986 el gobierno mexicano anunció formalmente la decisión de vender Aerovías de México o Aeroméxico, y Mexicana de Aviación a inversionistas nacionales, argumentando que sólo el 4% de la población usaba este medio de transporte, por lo que participación del Estado era injustificable.⁴⁰ El proceso de enajenación concluyó el 12 de junio de 1989 cuando el grupo Dictum, propietario de la empresa Ícaro Aerotransportes pagó con 655 190 millones de pesos el 75% de los activos de la desaparecida Aeronaves de México. El 25% restante lo adquirió el Sindicato de Pilotos Aviadores.⁴¹

⁴⁰ *Presidencia de la República, 1994c, p. 266.*

⁴¹ El gobierno mexicano había adquirido Aeroméxico en 1959 y había provocado desde entonces pérdidas por 3 000 millones de dólares, para venderla el gobierno la reestructuró para hacerla atractivo a los

Otro caso importante fue la venta de la Compañía Minera Real del Monte y Pachuca, esta compañía fue vendida al Grupo Peñoles por un monto de 16 440 millones de pesos ⁴² En 1988 Cananea aportaba el 3% de la oferta mundial de cobre del país y su participación al producto interno bruto del sector minero era cercano al 18%. Exportaba aproximadamente el 40% de su producción y abastecía alrededor de todo el cobre que se consumía en el mercado nacional. En cuanto a la mano de obra, por lo menos el 10% de los pobladores de Cananea dependían directa o indirectamente del centro minero.⁴³ Sin embargo en 1988, el gobierno de Miguel de la Madrid decide desincorporar la empresa en el corto plazo. Debido a que en ese mismo año hubo necesidad de aumentar los subsidios de forma significativa. Esto condujo a adoptar una política de aumentos en la producción y de reducción en los costos como salida para mantener en operación a la minera. Sin embargo se reconocieron delitos de fraude y disposición indebida de bienes.⁴⁴ Y como en el caso anterior el conflicto entre los trabajadores estuvo presente. Ellos demandaban el 60% de alza salarial, reducción del tiempo de trabajo de 48 a 40 horas semanales, incremento en la prima vacacional de 29 a 40 días; aumento de vacaciones y días festivos, así como el número de ausencias admitidas en el contrato, de 105 a 125 días las faltas justificadas, y de 225 a 250 las provocadas por enfermedad no profesional; pago de impuestos del trabajador por parte de la empresa, y mayores aportaciones directas de la compañía al sindicato, en caso de no ser resueltas favorablemente irían a la huelga. Sin embargo, las peticiones no podían ser atendidas, por necesarias o no que resultaran, bajo el programa de austeridad y control del gobierno. Y al mismo tiempo las autoridades de la empresa señalaron que el contrato colectivo de trabajo

compradores. Esto se logró mediante la venta de sus activos y la disminución de su planta laboral. Esto último provocó la resistencia de los empleados, por lo que el proceso de venta fue conflictivo; el sindicato de la compañía inició una huelga el 12 de abril de 1988. La acción que ejercieron las autoridades fue declararla en quiebra y proceder a su liquidación. *Idem*, p. 267.

⁴² La minera de Cananea está localizada al noroeste de Sonora, cerca de la frontera con Estados Unidos. En 1971 Luis Echeverría Álvarez, entonces presidente del país decretó la nacionalización de esta minera y efectuó una inversión inicial de 1 500 millones de dólares para ponerla en condiciones de seguir trabajando. Presidencia de la República, 1989c, p. 328 y 1994d, p. 107.

⁴³ Presidencia de la República. 1989c, p. 328.

⁴⁴ Emilio Ocampo Arenal director general de Cananea de 1982 a 1989 fue consignado ante las autoridades junto con el ex director de producción Arturo Montaño Munguía a fines de agosto de 1989. Sin embargo el primero obtuvo la libertad absoluta al no encontrar elementos para procesarlo por fraude, en tanto que el segundo fue declarado formalmente preso. *Idem*, p. 331.

era obsoleto y encaminado a la improductividad, sobresalen los paros frecuentes del personal sindicalizado.⁴⁵ Finalmente el 15 de agosto de 1989 la Compañía solicitó la declaratoria de quiebra, siendo aprobada y dictada días después. Cinco días más tarde Nacional Financiera anunció la bancarrota de la empresa.⁴⁶ El 28 de agosto estalló la huelga y finalmente llegaron a un acuerdo el 16 de octubre de ese mismo año. Los representantes del sindicato y la sindicatura convinieron en reabrir la empresa, liquidar al 25 % de los trabajadores de acuerdo con la cláusula 183 del antiguo Contrato Colectivo de Trabajo, un pago único de 130 días más 35 días por año trabajado; y recontractar a 2 171 trabajadores, a quienes no se indemnizaría, pero se les reconocería su antigüedad. La sindicatura aceptó cubrir el 50% de los salarios caídos y mantener los niveles de sueldo anteriores.⁴⁷

Un caso muy especial fue la reprivatización bancaria.⁴⁸ La iniciativa de revertir la estatificación de la banca, que el 1º de septiembre de 1982 José López Portillo había decretado durante su último informe de gobierno, fue aprobada el 8 de junio de 1990 y concluyó en 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, al respecto señaló lo siguiente:

... la estatificación del sistema bancario nacional se había dado en el contexto de una aguda crisis económica, con un entorno internacional sumamente adverso a México, caracterizado por una recesión mundial y el desplome del precio internacional del petróleo, y con un fuerte problema de escasez de recursos para hacer frente a los compromisos de deuda externa que se habían contraído en años anteriores con base en expectativas sobre el futuro de la economía mexicana que no se estaban cumpliendo. Todos estos factores habían generado en el país una ola de desconfianza que se reflejaba en una impresionante fuga de

⁴⁵ *Idem*, p. 328.

⁴⁶ Nacional Financiera era propietaria del 90% de las acciones. Financiera Azucarera (Fina) fue designada como síndico de la quiebra, y se comprometía a respetar los derechos de los trabajadores y a realizar las indemnizaciones a la mayor brevedad posible, a lo que los obreros se oponían. *Idem*, pp. 329-330

⁴⁷ *Idem*, p. 333.

⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación*, junio 8 y 9 de 1990. Presidencia de la República, 1994d, pp. 182-189

capitales, misma que el gobierno trató de detener con la estatificación de la banca y el establecimiento de un control generalizado de cambios.⁴⁹

El gobierno federal vendió su participación accionaria en las 518 instituciones de banca múltiple existentes hasta esa fecha mediante subasta. A fines de 1982 había apenas concluidos la incorporación de los bancos al Estado. La ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito señalaba en ese entonces el mecanismo de indemnización de los antiguos dueños y preveía que el 34% de las acciones podía ser adquirido por los particulares, a razón de 1% por inversionista como máximo. El Estado creyó que la participación de los particulares beneficiaría, ya que propiciaría la supervisión de las acciones del gobierno en el servicio de la banca, además de que consideró que era un importante elemento en el proceso de privatización, y un paso fundamental en la liberalización financiera.⁵⁰ Y en 1987 se restituyó el carácter mixto de la banca, debido a las necesidades de capitalización de los bancos. Los particulares tenían capacidad de participar hasta en un 34% en su capital, mediante una primera emisión de los Certificados de Aportación Patrimonial, CAP.⁵¹

La instancia encargada de la venta de los banca fue el Comité de Desincorporación Bancaria. El primer paquete de bancos que se venderían estuvo conformado por Banca Cremi, Banpaís y Multibanco Mercantil de México.⁵² Las autoridades hacendarias anunciaron que la asignación se haría a favor del participante que ofreciera el precio más alto

⁴⁹ Otro elemento que sostenían la iniciativa del gobierno fue la opinión de los especialistas que al respecto decían que los costos de los servicios bancarios, costos de intermediación y que se reflejaban en la diferencia entre las tasas pasivas y activas, se habían elevado en los años de la banca estatificada, ya que los directivos no habían puesto su atención en el aumento de la eficiencia del sistema, sino en el incremento de la participación de cada uno de los bancos en el mercado. *Ibidem*, p. 183-185.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 182-183. Presidencia de la República, 1987, p. 34.

⁵¹ Estos instrumentos eran acciones de los bancos y se colocaban entre el público por medio de las casas de bolsa. Presidencia de la República, 1994d, p. 184.

⁵² El último banco tuvo una mayor demanda con siete propuestas, este banco fue creado por un grupo de empresarios de la comunidad israelita de México el 22 de agosto de 1933, en 1976 se fusionó con Multibanco de Monterrey y con financiera Anáhuac, y durante años fue el banco tradicional de la comunidad israelita del país, sobre todo de los industriales del ramo textil. En mayo de 1989 este banco lanzó al mercado la primera cuenta de cheques que pagaba intereses en el país, y en julio del mismo año puso en circulación el pagaré en dólares con rendimiento liquidable al vencimiento, siendo también la primera

por el paquete, y en caso de que hubiera un empate o existiera una diferencia no mayor que el 5% en las propuestas, entonces, se tomaría en cuenta la *experiencia financiera de los inversionistas*, la calidad de la administración planeada, la composición del capital social, la descentralización y arraigo regional que se hubiera considerado para la institución, el plan de negocios ofrecido y la política de capitalización proyectada. Una facultad muy importante del Comité de Desincorporación Bancaria es el *derecho de declarar desierta la subasta si las posturas presentadas no fueran satisfactorias*. El 7 de junio se dio a conocer que de los siete grupos que habían sido autorizados para participar en la compra del Multibanco Mercantil, sólo cuatro habían presentado ofertas formales. Dos eran consorcios financieros: Mexival, representado por Ángel I. Rodríguez Sáenz, y Probursa, de José Madariaga Lomelin, y dos industriales, Jacobo Zaidenweber, y Roberto Alcántara Rojas. La Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento resolvió a favor del grupo financiero Probursa. El Banco del País, Banpais, fue vendido a un grupo de hombres de negocios de Monterrey y Tamaulipas, encabezado por Julio César Villarreal Guajardo y Policarpo Elizondo Gutiérrez. Ellos lo incorporaron al Grupo Financiero Mexival.⁵³ El 28 de junio firmaron un acuerdo en el que se especificaba que el grupo de Villarreal y Elizondo mantendría el 26% de las acciones del banco, y el resto estaría en manos de la Casa de Bolsa Mexival.⁵⁴ El tercer banco, Banca Cremi, fue adjudicado a un consorcio financiero formado por los principales accionistas de la casa de bolsa Multivalores y por empresarios de Jalisco, Hugo Villa Manzo, Raymundo Gómez Flores y Juan Arturo Covarrubias Valenzuela.⁵⁵

institución, los otros dos bancos recibieron cinco propuestas cada uno. Presidencia de la República. 1994e. pp. 179-180.

⁵³ Banpais fue fundado en la segunda mitad de 1930 por el Grupo Monterrey, conocido más tarde como Vitro. La expansión de los negocios de este consorcio industrial condujo a la creación de empresas en el área financiera, y de la fusión de cuatro instituciones más surgió Banpais como banca múltiple, el 2 de enero de 1978. Idem, p. 181.

⁵⁴ Idem, p. 181.

⁵⁵ Fue creado el 28 de julio de 1934 bajo el nombre de Institución de Crédito Minero y Mercantil, por Alberto Bailleres, quien era comerciante y que durante los años treinta fue representante en México del Chase Manhattan Bank y dueño de un emporio minero. Esto último justifica su asociación con Industrias Peñoles en la producción de plata. Idem, pp. 181-182.

En lo que se refiere a la privatización esta “representa una participación más amplia de la sociedad civil en el desarrollo económico y social”⁵⁶ La desincorporación y redimensionamiento de entidades, significó un espacio de participación a los sectores social y privado y al mismo tiempo permitió la liberalización de recursos públicos que deben emplearse para una mayor y mejor atención de las metas estratégicas y prioritarias.

La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene porque ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados ⁵⁷

La privatización de un número importante de empresas que pertenecieron al gobierno significó no solo la liberalización de recursos públicos y la recepción de ingresos producto de la venta de las empresas sino la participación de agentes privados en la actividad empresarial, el resultado de dicha participación debe evaluarse en cada caso. Y dos actividades han llamado la atención: los bancos y las carreteras. En resumen, la desincorporación de las empresas paraestatales respondió al reordenamiento del Estado, en cuanto a su desempeño en la economía. Este nuevo planteamiento sobre qué debe hacer el Estado se encuentra inscrito en la estrategia económica adoptada por el gobierno, y es un elemento válido que nos ayuda a explicar en qué consistió el cambio de la política económica adoptada en el periodo 1983-1994 y que incidió en el comportamiento de las variables macroeconómicas, en este caso y como se verá más tarde en la inversión pública.

⁵⁶ Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 15.

⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 90.

c. La apertura comercial

El proceso de integración de la economía mundial es sumamente complejo, esto equivale a que la realización del comercio exterior entre dos partes o más hace necesario el establecimiento de un amplio conjunto de medidas de política económica, que abarcan la desregulación, la armonización de los sistemas jurídicos, financieros y fiscales, y monetarios, entre otras medidas que son complejas cuanto mayor es la presencia y alcances del intercambio comercial.

Las exportaciones mexicanas han sido fuente de ingresos importantes no solo de este siglo. La política de comercio exterior ha ido desde la sustitución de bienes de consumo final importados, de productos intermedios de la industria manufacturera hasta llegar a un proteccionismo mal orientado. Entre 1940 y 1982 la industria nacional estuvo sobreprotegida mediante barreras arancelarias y no arancelarias, y con reglas muy restrictivas a la inversión extranjera. El sector financiero no era tan fuerte como para sostener el financiamiento de las empresas, las cuales lo hicieron con recursos propios, en tanto que el gobierno con recursos del exterior. El proceso de industrialización tenía como base la inversión gubernamental, manteniendo la expansión del empleo y la actividad productiva

En la década de los setenta se atendió, el mantenimiento de la balanza de pagos con importaciones selectivas, la prioridad no era ocupada por los bienes de consumo duradero ni productos provenientes de las actividades primarias.⁵⁸ A pesar de esta política la moneda se devaluó como consecuencia del déficit externo y el aparato productivo no se fortaleció lo suficiente como para no depender en demasía del exterior. El resultado de este proteccionismo industrial fue una estructura de precios distorsionada que buscó ajustarse

⁵⁸ Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 133.

después con los pactos. En 1981 como resultado del deterioro de los términos de intercambio las autoridades elevaron las tasas nominales de protección hasta cerca de 10% en promedio⁵⁹. Sin embargo hay que esperar hasta 1985, año en que inicia el proceso de desregulación económica y apertura comercial, aunque se sabía de las deficiencias de la estructura productiva varios años atrás.

México entabló relaciones con mayor formalidad en cinco áreas de particular interés: con aquellos países que formaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT; América Latina, Europa, Cuenca del Pacífico, y Estados Unidos y Canadá. La apertura inició con la eliminación unilateral de los permisos previos de importación sobre casi 80% de las fracciones arancelaria sujetas a restricciones cuantitativas, y después se fue dando un proceso de eliminación gradual de las cuotas restantes.

La liberalización comercial fue considerada como el medio con el cual se conseguiría el cambio estructural y la eficiencia en la industria nacional.⁶⁰ Pero, ya desde 1983 se habían iniciado las primeras acciones encaminadas hacia la apertura comercial, en ese año se sustituyeron algunos permisos para la importación y exportación por aranceles lo cual agilizaría el comercio exterior del país; se simplificaron los trámites comerciales y se procedió también a la eliminación de varios precios oficiales de los bienes importados. Los exportadores nacionales y los proveedores pudieron comprar insumos en el mercado internacional al favorecerse las importaciones temporales, evitando con ello, los permisos de importación y el pago de impuestos. En noviembre de 1985 inician las negociaciones para firmar un acuerdo de adhesión al GATT, siendo aceptado México en abril de 1986.⁶¹

En lo que toca a América Latina, México firmó un Tratado de Libre Comercio con Chile el 22 de septiembre de 1991. El 13 de junio de 1993 se firmó un acuerdo trilateral de

⁵⁹ Aspe Armella, Pedro. 1993, p. 134.

⁶⁰ Véase el Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994.

libre comercio y el establecimiento de una cuenca energética con Colombia y Venezuela. Con Costa Rica se puso en marcha un tratado de libre comercio el 5 de abril de 1994. El vínculo con Europa es el Acuerdo Marco, el cual es un convenio de cooperación entre México y la entonces Comunidad Económica Europea en 1975, dicho acuerdo fue renovado en 1991. En noviembre de 1993 México fue aceptado como miembro del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico, APEC. Y el más relevante de todos es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, formado por Canadá, México y Estados Unidos y entró en vigor el 1º de enero de 1994.

La liberalización del comercio pretende inducir la eficiencia microeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica, ya que el *proceso de apertura* provocaría que los empresarios se modernicen y ofrezcan un producto con calidad y precio competitivo a nivel internacional. sin embargo, debe recordarse que la situación técnica y productiva de las empresas nacionales no es la óptima, y que debe hacerse un enorme esfuerzo para modernizarla.

La entrada de capital externo al país en el periodo de 1989-1994 permitió al país complementar el ahorro nacional, introducir y difundir nuevas tecnologías, y crear fuentes de empleos. En 1989 fue emitido el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. En esencia, el reglamento simplifica los procedimientos para la entrada de inversión extranjera en la actividad económica. Y en julio de 1993 se promulga una nueva Ley de Comercio Exterior con la que se busca *consolidar y encauzar las actividades comerciales*, y con ello crear un ambiente de confianza y seguridad jurídica para los exportadores. Del mismo modo se buscó que el marco legal y el aparato administrativo fuera el adecuado para evitar las prácticas desleales del comercio. Entonces dio inicio la revisión del sistema aduanero nacional con el fin de evitar la sub-facturación, el calendario para los distintos pasos correspondientes a los procedimientos *antidumping*, y

⁶¹ El Acta Final de la Ronda por medio de la cual desaparece el GATT dando origen a la Organización Mundial de Comercio, OMC, fue firmada el 15 de abril de 1994 en la ciudad de Marrakech, Marruecos.

por último se propuso la existencia de un aparato administrativo público para el seguimiento de los sectores sensibles de la economía y alertar a las industria del ramo sobre el procedimiento a realizar, ya que las quejas se levantaban en lo individual de forma que no había una intervención gubernamental que dirigiera o apoyara a los exportadores ante algún problema. En los cuadros presentados en el capítulo anterior quedan resumidas cada una de las distintas fases de los Pactos a partir de 1987, ahí mismo se encuentran los cambios referentes a los aranceles. Estos descendieron en lo general y se redujo el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas. Durante 1989 quedaron excluidos 13 artículos adicionales del esquema de restricciones de cuotas y 106 más durante el año siguiente.

d. La inversión extranjera

La inversión extranjera en México ha sido fuente de recursos importantes para el crecimiento del país. Sin embargo, esta inversión ha respondido a las fluctuaciones del ciclo económico y a la política de apertura hacia al exterior. La tendencia de la inversión extranjera, siguiendo las cifras del cuadro siguiente, es hacia el alza durante el periodo de 1980 a 1994. Sin embargo, se observan dos caídas importantes. La primera en los años de 1982-1983 y es consecuencia del difícil entorno macroeconómico, provocado por la caída del precio de petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales, lo cual llevó a la salida de capitales del país. Este descenso es un poco más de la mitad de inversión captada en 1981 que fue de 1 701.1 millones de dólares. La segunda caída tuvo lugar en 1989, las razones que se atribuyen es el ambiente de incertidumbre que rodeaba al mercado de capitales ante la presentación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.⁶² Ambas caídas reflejan dos circunstancias totalmente opuestas, la primera, desajuste financiero agudizado por los problemas estructurales de la economía; y la segunda, el nerviosismo que se genera por los cambios en la conducción de la normatividad ya referida. Esta última se resume en la regulación y/o

⁶² Son comunes los cambios en los principales indicadores en el mercado de dinero, estos cambios son la respuesta a la incertidumbre que generan los anuncios en las políticas del gobierno.

desregulación de la actividad económica y la modificación por consiguiente de su marco legal.

INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO 1980-1994

Millones de Dólares

AÑO	EN EL AÑO	ACUMULADA EN EL SEXENIO	SALDO HISTÓRICO
1980	1,622.6	3,143.0	8,458.8
1981	1,701.1	4,844.1	10,159.9
1982	626.5	5,470.6	10,786.4
1983	683.7	683.7	11,470.1
1984	1,442.2	2,125.9	12,899.9
1985	1,871.0	3,996.9	14,628.9
1986	2,424.2	6,421.1	17,053.1
1987	3,877.2	10,298.3	20,930.3
1988	3,157.1	13,455.4	24,087.4
1989	2,913.7	2,913.7	27,001.1
1990	4,978.4	7,892.1	31,979.5
1991	9,897.0	17,789.1	41,876.5
1992	8,334.8	26,123.9	50,211.3
1993	15,617.0	41,740.9	65,828.3
1994	12,149.6	53,890.5	77,977.9

Fuente. Dirección General de Inversión Extranjera SECOFI. Evolución de la Inversión Extranjera en México en 1994.

Durante el sexenio de Carlos Salinas la normatividad de la inversión extranjera sufrió cambios que favorecieron una entrada mayor de capitales en distintos sectores económicos. La nueva ley de Inversión Extranjera sustituyó la ley de 1972. Se publicó el reglamento ley de 1972 para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión extranjera el 16 de mayo de 1989.⁶³ Esta ley, desde la óptica del gobierno, ofrece un marco más claro y menos discrecional que favorece el desarrollo de proyectos que traen consigo transferencia tecnológica, entradas netas de divisas y generación de empleos.⁶⁴

La Inversión Extranjera se clasifica en Inversión Extranjera Directa e Inversión de Cartera. En cuanto a la primera cabe destacar que es la que se destina a las actividades

⁶³ *Diario Oficial de la Federación*. Mayo 16 de 1989.

productivas. Por lo que su efecto multiplicador se traduce en un mayor número de empleos y por lo tanto en poder de compra. La generación de empleos en la economía mexicana es un problema complejo y que debe resolverse en la actualidad. Ejemplo de ello es la generación en un número importante en la industria manufacturera, 67.7% del total, sector transportes y comunicaciones, servicios financieros y servicios comunales 13.6%.⁶⁵ En cuanto a la localización de los empleos la mayor parte se encuentra concentrada en el norte y centro del país. En primer lugar por el amplio volumen de comercio entre México y Estados Unidos, y en segundo lugar, por ser ciudades grandes. En cuanto a la inversión de cartera esta es sensible a los diferenciales de las tasas de interés y a las fluctuaciones cambiarias.⁶⁶ Esto por consiguiente genera incertidumbre y riesgo en la dirección de la política económica si es que este tipo de inversión es fuente principal de financiamiento

Además, la inversión extranjera directa ocupa espacios en donde la economía nacional no tiene un peso significativo. Las ventas externas de las empresas con este tipo de inversión han ido en aumento. De 1989 a 1992 la tasa de crecimiento anual fue de 17.9%, tasa mayor a la registrada por el sector privado en su conjunto y por el país, 11.6% y 3.8% respectivamente.⁶⁷

El Reglamento de 1989 establece las limitaciones a la inversión extranjera, y que están también estipuladas en la Constitución, las áreas exclusivas del Estado mexicano son:

- Petróleo y demás hidrocarburos
- Petroquímica básica
- Electricidad
- Generación de energía nuclear
- Minerales radiactivos
- Comunicación vía satélite

⁶⁴ Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 145.

⁶⁵ González Vázquez, Miguel Ángel, 1996, p. 84.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

- Telégrafos
- Radiotelegrafía
- Correos
- Ferrocarriles
- Emisión de billetes
- Acuñación de moneda

Dicho reglamento señala las actividades reservadas a los mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

- Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga
- Comercio al por menor de gasolina
- Contribución de gas licuado de petróleo
- Servicios de radiodifusoras y repetición de programas de televisión
- Uniones de crédito
- Instituciones de banca de desarrollo en los términos que la ley correspondiente señale
- Prestación de los servicios profesionales y técnicos

En los siguientes cuadros se muestra la actividad económica y el porcentaje de inversión extranjera permitida. Esto tiene como objeto señalar la cuantía de la inversión que financia parte del crecimiento del país. A la vez permite mostrar el margen que tiene la inversión nacional. Si se retoma el capítulo anterior se puede vislumbrar dónde está la inversión pública junto con lo que se presentó en este capítulo, sobre todo la última sección, en tanto que en el capítulo siguiente se muestran las características de algunos procesos de desregulación y desincorporación que han sucedido en una parte muy importante de la actividad económica. Ambos procesos liberan y reafirman espacios para la inversión pública y privada.

ACTIVIDADES CON INVERSIÓN EXTRANJERA EN FORMA MINORITARIA

ACTIVIDADES	NIVEL DE INVERSIÓN EXTRANJERA PERMITIDA (límite máximo)
<p>Sociedades cooperativas de producción</p> <p>Transporte Aéreo Nacional</p> <p>Transporte aéreo especializado, inclusive servicios de publicidad aérea, vuelos panorámicos, construcción aérea, transporte de troncos, inspección o vigilancia de objetos fijos, levantamiento orográfico, fotografía, topografía aérea y servicios de fumigación</p>	<p>10 %</p>
<p>Sociedades controladoras de agrupaciones financieras</p> <p>Instituciones de crédito de banca múltiple</p> <p>Casas de bolsa</p> <p>Especialistas bursátiles</p>	<p>25%</p>
<p>Instituciones de seguros</p> <p>Instituciones de fianzas</p> <p>Casas de cambio</p> <p>Almacenes generales de depósito</p> <p>Arrendadoras financieras</p> <p>Empresas de factoraje financiero</p> <p>Sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el art. 103 frac. IV de la Ley de Instituciones de Crédito</p> <p>Sociedades a las que se refiere e artículo 12Bis de la Ley de Mercado de Valores</p>	<p>30%</p>
<p>Tenencia de acciones representativas del capital fijo de sociedades operadoras de sociedades de inversión</p> <p>Fabricación y comercialización e explosivos, armas de fuego, carruchos, municiones y fuegos artificiales</p>	<p>49%</p>

<p>Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional</p> <p>Tenencias de asociaciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedades tierras agrícolas, ganaderas y forestales</p> <p>Televisión por cable</p> <p>Servicios de telefonía básica</p> <p>Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva</p> <p>Administración portuaria integral</p> <p>Sociedades de servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior</p> <p>Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje</p> <p>Servicios conexos al sector de ferrocarriles que consisten en servicios a pasajeros, mantenimiento y rehabilitación de vías, libramientos, talleres de reparación de equipo tractivo y de arrastre, organización y comercialización de trenes unitarios, operación de terminales interiores de carga y telecomunicaciones ferroviarias.</p> <p>Suministro de combustible y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario</p> <p>Acuicultura y pesca en altamar</p>	<p>49%</p>
<p>100%</p>	

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera. SECOFI. Citado en González Vázquez Miguel Ángel, 1996, Anexo.

ACTIVIDADES CON RÉGIMEN DE APERTURA GRADUAL EN LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

ACTIVIDADES	NIVEL DE INVERSIÓN EXTRANJERA PERMITIDA
Transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.	En la actualidad son sociedades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, aunque las IE* podrá participar a partir del 18 de diciembre de 1995 hasta en un 49% 01 de enero de 2001 hasta en un 51% 01 de enero de 2004 hasta en un 100% sin necesidad de obtener resolución de la CNIE.
Fabricación y ensamble de parte, equipo y accesorios para la industria automotriz.	Hasta en un 49%. A partir de 1999 hasta en un 100% sin necesidad de obtener resolución de la CNIE. Comprende a la industria de autopartes.
Prestación de servicios de videotexto y computación en paquete	Hasta en un 49% A partir del 1° de julio de 1995 hasta en un 100%, sin necesidad de obtener resolución de la CNIE.
Edificación, construcción e instalación de obras.	Hasta en un 49% A partir del 1° de enero de 1999 hasta el 100%, sin necesidad de obtener resolución de la CNIE.

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera. SECOFI. Citado en González Vázquez Miguel Angel, 1996, Anexo.

* IE: Inversión Extranjera.

CNIE: Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

ACTIVIDADES EN LAS QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA PUEDE PARTICIPAR MAYORITARIAMENTE CON
RESOLUCIÓN PREVIA FAVORABLE DE LA CNIE

Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior (remolque, amarre de cabos y lanchaje).

Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura.

Administración de terminales aéreas.

Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados.

Servicios legales.

Sociedades e información crediticia.

Instituciones calificadoras de valores.

Agentes de seguros.

Telefonía celular

Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados

Perforación de pozos petroleros y de gas

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera. SECOFI Citado en González Vázquez Miguel Angel, 1996, Anexo.

III. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1983-1994

El objetivo en este capítulo es estudiar el cambio de la conducta del Estado sobre la inversión pública en el periodo 1983-1994. Para comprender este cambio es necesario recurrir, en primer lugar, a la política de desregulación que se inicia en 1983 y que continua hasta 1994, esto no significa que aquí finaliza. *esto se hace con el propósito de periodizar.* Esto tiene como objeto aclarar las condiciones sobre las cuales pueden actuar, y actúan, el sector público y privado en lo que se refiere a la inversión. En segundo lugar, se muestra la política de gasto e inversión del gobierno mexicano. Como elementos básicos que explican el desempeño de la economía en su conjunto. En otras palabras, poner en claro cuál fue el manejo de esta política y destacar la continuidad que existió durante los dos sexenios de estudio. Del mismo modo se considera la distribución de la inversión pública federal ejercida por nivel institucional y por sectores. El análisis que se presenta se realiza con base en la información estadística disponible, y refleja la política seguida por el gobierno y los alcances de ésta durante al periodo de referencia. Y al mismo tiempo, también pretende mostrar, con cifras, esa nueva concepción que tiene el mismo Estado sobre cuál es su papel en la economía. Y por último, se presenta la distribución regional de la inversión pública por zonas económicas, la distribución se realiza con base en el trabajo hecho por Ángel Bassols Batalla

Es necesario nunca perder de vista la importancia que tiene la inversión pública en el desempeño de una economía. Tiene capacidad para conservar la capacidad productiva desarrollada en años anteriores. amplia y mejora la cobertura. Y permite la introducción de medios más modernos en beneficio de los habitantes de un país.

3.1. La política de desregulación de la economía

A simple vista, cuando se menciona la palabra *desregulación* lo primero que viene a la mente es *menor regulación*, o bien menor número de requisitos para iniciar una determinada actividad, sin embargo, su concepto no es tan sencillo.

A menudo no se define el concepto de regulación; de hecho, a menudo ni siquiera se le discute en tanto concepto. No tiene una definición aceptada y, sin embargo, se usa frecuentemente dentro del contexto aparente de la *regulación económica*, o la regulación de las actividades económicas. Pero lo que puede considerarse como regulación gubernamental bajo usos más amplios, abarca mucho más. *Intuitivamente*, la regulación implica una interferencia regida, guiada, controlada -en el sentido más amplio, es una interferencia deliberada o intencional.¹

Sin embargo en el caso de México para el periodo 1983-1994 significó concretamente la presentación de una nueva regulación. Es una nueva regulación porque son nuevas reglas para agentes económicos que no tenían presencia importante en la economía nacional. Es una nueva regulación porque quita facultades y/o pone límites a la participación del Estado en la economía y porque abre ese espacio a los inversionistas privados. Un espacio con reglas diferentes a las que prevalecían en el pasado previo.²

Se considera la idea oficial sobre la cual se sostiene la necesidad de esa nueva política. El objetivo es crear las condiciones indispensables que dieran confianza y certidumbre a los inversionistas privados para fomentar la competencia entre ellos y al mismo tiempo alentar la coinversión con el gobierno en obras carreteras, telecomunicaciones e infraestructura

¹ Mitnick, Barry M., 1989, p. 21.

² La consecuencia social negativa del exceso de regulaciones es que un mercado así distorsionado castiga a quienes disponen de menor capacidad de inversión, obligándolos a utilizar instrumentos de economía

urbana. ¿Cuál es el significado de esta afirmación? En primer lugar puede pensarse que la regulación existente no fomentaba el desarrollo de las distintas actividades económicas de manera eficaz y eficiente debido al exceso de regulaciones que debía cumplir el gobierno mismo, dado el amplio margen de acción hasta el inicio de la década de los ochenta. Esto puede ser una verdad a medias. Es cierto que hubo, y que hay, actividades en las que la presencia del Estado no es necesaria o porque no lo hace bien. Y que junto con los problemas financieros que enfrentaba ya desde principios de la década de los ochenta era insostenible que el gobierno mexicano continuara con un volumen considerable de actividades. Esto último quedó discutido en el capítulo anterior. Finalmente la necesidad de una nueva política de desregulación responde a ese planteamiento que se hace el Estado sobre cuáles son sus funciones y sus límites. El Estado se caracteriza ahora por el control que ejerce a través de las instituciones que son las reglas bajo las cuales actúan los individuos. Y en ese sentido la política de desregulación cumple con ese objetivo. Define los arreglos que tienen que cumplir el sector privado e incluso el mismo gobierno.

Esta nueva política de desregulación se enfocó básicamente hacia el sector público durante el gobierno de Miguel de la Madrid y el de Carlos Salinas de Gortari. A continuación se presentan de manera muy breve las principales reformas de desregulación:

Miguel de la Madrid durante su administración inicia una serie de reformas sobre regulación, y dan inicio con la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1983.³ El objetivo de esta ley era simplificar los requisitos en los trámites del suministro de ese fluido, establecer reglas sobre aportaciones a cargo de usuarios para obras específicas de infraestructura y definir el procedimiento para atender las inconformidades de particulares.

subterránea, en el mejor de los casos, lesionando así la actividad económica en general. Fernández, Arturo. "Presentación" en Martínez, Gabriel y Guillermo Fábber. 1994, p. 11.

³ Presidencia de la República, 1989, p. 536.

En 1984 se propusieron reformas a la Ley de Obras Públicas y una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.⁴ Su objetivo era facilitar los trámites en esa materia y dar vigencia indefinida al registro en los padrones respectivos. Esta reforma se inscribe dentro de la simplificación administrativa, ya que se consideró que la reducción de trámites burocráticos era un medio para atacar la corrupción, facilitar las gestiones de los “gobernados” y agilizar el funcionamiento de las entidades paraestatales.

La tercera modificación importante en esta administración fue la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear en el año de 1984.⁵ Con esta ley desaparece la Comisión Nacional de Energía Atómica como Uranio Mexicano, se inician programas con el Instituto Nacional de Investigaciones y se ampliaron las atribuciones de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias. En 1985 se aprobó la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior.⁶ Esta Ley faculta al Poder Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir los aranceles y para enfrentar prácticas desleales. Se elevó a rango legal la existencia de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, encargado de estudiar, proyectar y proponer criterios generales sobre la materia. Con esta ley se dan los primeros pasos sobre la liberalización del comercio exterior que se consolidaría en el siguiente sexenio.

En 1986 se aprobó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.⁷ La nueva ley simplificó los requisitos para su regulación y fijó normas específicas sobre su desarrollo y operación con autonomía de gestión, lo cual es importante en el sentido de que se inician los procesos de desincorporación de algunas empresas paraestatales. También en 1986 se reformó la Ley de Invenciones y Marcas. En ella se señala que las patentes y los signos marcarios son verdaderos instrumentos de información tecnológica y comercial, y se

⁴ Idem, p. 547.

⁵ Idem, p. 536.

⁶ Idem, p. 547. Ver más adelante los cambios introducidos en la administración de Salinas.

declaran patentables los procesos de fabricación y ciertos productos. Durante 1986 y 1987 se hicieron modificaciones a las leyes del Impuesto General de Exportación y de Importación con el fin de ajustar la denominación y clasificación de las mercancías al Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías creado por el Consejo de Desincorporación Aduanera Internacional.⁸ Ya en el año de 1987 se aprobó la Ley Federal de Metrología y Normalización, que actualizó el Sistema General de Unidades de Medida y estableció los patrones de medida y los requisitos para la fabricación, importación, venta y uso de los instrumentos para medir. También se instituyeron los Sistemas Nacionales de Metrología y la Comisión Nacional de Normalización.⁹

La microindustria ocupó un espacio dentro de la política de regulación de Miguel de la Madrid. En 1987 se aprobó la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria.¹⁰ Básicamente buscaba atraer inversión en nuevas empresas y fortalecer las ya existentes, se buscaba regularizar a las empresas no registradas, “subterráneas”, a través de la simplificación en los requisitos para su creación y operación, así como su acceso a los apoyos fiscales, financieros, de mercado y de asistencia técnica.

La administración de Carlos Salinas concebía la apertura como un proceso integral en el que la liberalización del comercio exterior debía complementarse con una política generalizada de desregulación de mercados. Esto se debía a que muchas de las normas existentes se habían establecido años atrás para compensar las distorsiones generadas por la política de protección comercial que se siguió en nuestro país hasta mediados de la década pasada. A fin de agilizar las operaciones económicas, aumentar la productividad y disminuir los costos de transacción de los sectores productivos, se implantó un amplio programa de

⁷ Un año después se modificaron las leyes de Obras Públicas, Adquisiciones, General de Bienes Nacionales y General de Deuda Pública. Presidencia de la República, 1989, p. 547.

⁸ *Idem*, p. 537.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

desregulación que eliminó todas aquellas disposiciones jurídicas que obstaculizaban la competencia y la libre concurrencia ¹¹

La meta del gobierno mexicano era instrumentar un marco regulatorio sencillo y transparente que beneficiara a los productores e inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, grandes y pequeños, para asegurar la inversión. Para cumplir con su objetivo fue creada el 3 de marzo de 1989 la Unidad de Desregulación Económica. Esta Unidad podía cambiar y/o ajustar la reglamentación existente, relativa a las normas, requerimientos de calidad, y reglas operativas.¹² La desregulación favoreció la apertura comercial y la entrada de la inversión extranjera, y la participación del sector privado en varias actividades de la economía

Así, el 9 de febrero de 1989, el gobierno de la República anunció que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial revisaría el marco regulador de la actividad económica nacional y formularía propuestas y proyectos de leyes y reglamentos acordes con el proceso de modernización que se había iniciado. Poco tiempo después, en marzo de 1989, se creó la Unidad de Desregulación Económica en el seno de la mencionada Secretaría.

La desregulación, junto con las políticas de apertura comercial y de desincorporación de empresas paraestatales, formaban parte de un proceso de cambio estructural que buscaba disminuir el tamaño del Estado y hacerlo más eficiente en la conducción de la política económica. La desregulación tiene importantes consecuencias políticas, pues frecuentemente afectaba a grupos que antes habían gozado de una situación de privilegio. La Unidad de Desregulación Económica promovió cambios legales diversos a un gran número de reglamentos y leyes por medio de los organismos respectivos; todos ellos en áreas de gran relevancia económica. Las desregulaciones se llevaron a cabo en el seno de la citada Secretaría.

¹¹ Presidencia de la República, 1994a, p. 153.

¹² En su inicio el titular de la Unidad de Desregulación Económica fue Arturo Fernández.

El 24 de Diciembre de 1992 fue presentada la Ley Federal de Competencia Económica¹³ La entrada en vigor de esta ley fue hasta el 22 de junio del año siguiente. Su objetivo es establecer condiciones más favorables para el funcionamiento del mercado, promover la eficiencia y evitar las prácticas monopólicas. Las nuevas leyes eran reglamentarias del artículo 28 de la Constitución, es decir, sobre materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia. La nueva ley no incluyó requisitos previos de autorización a las empresas para que éstas produjeran o distribuyeran bienes.¹⁴ Sólo determinaba la intervención de la autoridad en caso de que los agentes industriales o comerciales hubieran llevado a cabo conductas penadas. La Comisión Federal de Competencia Económica es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial encargado de hacer cumplir las disposiciones legales. Entre sus funciones están las de investigación y de toma de decisiones, también participaría con las dependencias competentes en la celebración de acuerdos, tratados y convenios internacionales en materia de regulación de políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México fuera o pretendiera formar parte.¹⁵ Los límites de la acción de la Comisión Federal de Competencia Económica es la evaluación de inversión extranjera, esto porque existe una ley relativa al tema

La Comisión amplió el concepto de monopolio. Este concepto se aplica no sólo al tamaño de la empresa sino también a sus alianzas o asociaciones. Del mismo modo tipificaba las conductas monopólicas en prácticas monopólicas absolutas y prácticas monopólicas relativas. Las primeras se identifican con los carteles, pero incluían además los acuerdos para

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1992, Presidencia de la República, 1994f, pp. 583-586, 1994g, pp. 286-290.

¹⁴ Con la nueva ley quedaba abrogada la Ley del Ejecutivo en Materia Económica de 1950, y la Ley de Monopolios de 1934, Presidencia de la República, 1994f, pp. 584; 1994g, p. 288.

¹⁵ Presidencia de la República, 1994f, p. 584. La Comisión está formada por cinco comisionados que son designados por el Presidente de la República y duran en el puesto 10 años, y que puede ser renovable, son removidos de sus cargos por causas graves debidamente justificadas. El Presidente de la Comisión es designado también por el Presidente, y coordina los trabajos de esta entidad, debe establecer, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas en la materia; y expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Comisión, y solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero la información que requiera para indagar sobre posibles violaciones a las disposiciones legales. Presidencia de la República, 1994g, p. 289.

arreglar licitaciones públicas y los contratos de exclusividad. La ley estipula que bastaría probar la existencia de un acuerdo entre competidores para determinar la existencia de una práctica monopólica. El castigo es la sanción penal de tres a nueve años de prisión y sanciones administrativas hasta el equivalente a 225 000 veces el salario mínimo general diario. Las prácticas del segundo tipo eran conocidas como prácticas verticales y excluyentes, y no implican acuerdos entre competidores. En este segundo caso es necesario realizar una evaluación del mercado antes de determinar que la práctica tenía un efecto monopolico. Y en lo que toca a las sanciones sólo son administrativas, igual que en la primera, y la denuncia es presentada por el afectado directamente¹⁶. En cuanto a la concentración, la Ley Federal de Competencia Económica, la calificaba como fusión, la adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentran sociedades, asociaciones, acciones, fideicomisos o activos en general que se realiza entre competidores, proveedores, clientes o cualquier agente económico. Las concentraciones que excedieran los límites de acuerdo a la Ley debían ser notificadas a la Comisión antes de su realización¹⁷.

En su primer informe la Comisión Federal de Competencia inició 16 investigaciones de oficio en diversos sectores de la economía. Una de sus tareas fue la investigación en el mercado de tarjetas de crédito bancarias, con objeto de prevenir posibles conductas anticompetitivas por parte de las instituciones financieras en lo concerniente a la fijación de las comisiones cobradas a los establecimientos comerciales y de servicios por uso de la tarjeta de crédito, y a las tasas de interés cobradas a los tarjetahabientes. El resultado de la investigación fue la celebración de un convenio de coordinación con las instituciones asociadas a las tarjetas Banamex, Bancomer y Carnet. Este convenio señalaba que los establecimientos comerciales y de servicios podrían negociar en forma individual con cada emisor de tarjetas de crédito el monto de las comisiones y otorgar a los consumidores, si así lo deseaban, descuentos por pago en efectivo. Y cada banco fijaría la tasa de interés a los

¹⁶ *Idem*, pp 585-586.

¹⁷ La Comisión recibió 52 notificaciones durante su primer año de operación, sólo 39 aprobó y las otras 13 fueron objetadas, o las sujetó a que las empresas involucradas cumplieran con condiciones que eliminaran los posibles efectos anticompetitivos de la operación. Presidencia de la República. 1994g, p. 319

tarjetahabientes en forma individual.¹⁸ La Comisión recibió 22 denuncias de posibles prácticas monopólicas, de las cuales se resolvieron 17 y las otras 5 estaban en trámite.¹⁹ La mayoría de estas no procedieron porque no reunían los requisitos mínimos necesarios.

La Ley Federal de Competencia Económica facultó a la Comisión para expedir opiniones sobre los efectos que los planes y programas de la administración pública Federal pudieran tener sobre la competencia.²⁰ Concretamente participó en la discusión del proceso de apertura de las telecomunicaciones y el de privatización de puertos. En lo que toca a estos últimos se presentó una nueva Ley de Puertos. Esta nueva legislación fue emitida el 1 de julio de 1993, se promovió la descentralización administrativa y se permitió la incorporación de la iniciativa privada y el sector social tanto en los aspectos de operación de la iniciativa privada y el sector social tanto en los aspectos de operación como en el desarrollo de la infraestructura.²¹

Las medidas desregulativas en el sector de los transportes fueron de las primeras que se promovieron, pues resultaban de la mayor trascendencia y tuvieron una influencia decisiva en la fisonomía de la economía nacional. Una razón bajo la cual se apoya la idea de desregulación es que la actividad transportista generaba importantes costos directos e indirectos que constituían un freno a la integración económica nacional, un obstáculo a la modernización del sector industrial y un impedimento a la descentralización y la creación de polos de desarrollo. Así, la actividad desregulativa del sector de transporte se inició el 6 de julio de 1989, cuando se emitieron dos reglamentos para agilizar la prestación del servicio de carga en el país: el referente al Autotransporte Federal de Carga y el del Transporte Multimodal Internacional. El 24 de enero de 1990, se publicó otro decreto mediante el cual se logró aumentar la competencia en la prestación de servicios de carga y descarga en zonas

¹⁸ *Idem.*, p. 317.

¹⁹ *Idem.*, p. 318.

²⁰ *Idem.*

²¹ Presidencia de la República, 1994a, p. 154.

federales terrestres. Estas actividades eran indispensables para el funcionamiento de puertos fronterizos, por donde entraba y salía una buena parte del comercio internacional.²²

También se realizaron importantes acciones desregulativas que involucraban a los puertos. El 31 de mayo de 1991 el gobierno federal requisó a la empresa Servicios Portuarios de Veracruz (Serpover) la administración del puerto y efectuó una reestructuración de la organización de esa terminal marítima, a fin de que pudiera funcionar con eficiencia en beneficio del desarrollo económico y social del país.²³

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari las entidades paraestatales del sector energético experimentaron cambios estructurales sin precedente, buscando siempre garantizar el abasto suficiente y oportuno de energía y con estricto apego a los principios constitucionales que reservan al Estado la explotación y el aprovechamiento de los recursos energéticos de la Nación²⁴ Se modificó el marco jurídico para conformar un corporativo y 4 organismos subsidiarios de Pemex y promover mecanismos de financiamiento con inversionistas privados que complementaran la disponibilidad de recursos para el fortalecimiento de la infraestructura básica en la generación de electricidad, se revisaron las relaciones de las empresas con los sindicatos de los trabajadores; se pusieron en marcha para elevar la productividad y eficiencia de las entidades, así como para promover con uso más racional de la energía y de protección al medio ambiente; en otras palabras, el sector energético fue considerado como el paradigma del cambio en el ámbito paraestatal²⁵

²² Idem

²³ La requisita es un instrumento legal por medio del cual el Estado toma control directo y administrativo de las vías generales de comunicación, mientras se solventan los problemas que dan lugar a la medida.

²⁴ Presidencia de la República, 1994a, p. 170.

²⁵ La reestructuración de Pemex se realizó bajo las siguientes premisas: 1. Mantener la propiedad y el control del Estado sobre los hidrocarburos, y 2) Conservar la conducción central de Pemex en cada una de las áreas en que se estructuran las actividades de la industria petrolera. El 16 de julio de 1992 fue aprobada la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. en esta ley se adopta una estructura corporativa integrada por los siguientes organismos subsidiarios: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica; y Pemex Petroquímica. cada uno con personalidad jurídica y patrimonio propios. Idem, pp. 171-172.

El 15 de agosto de 1989 se dictaron nuevas medidas orientadas hacia la petroquímica. En esta nueva legislación se encuentra la reclasificación de 14 productos petroquímicos -hasta entonces definidos como básicos-, que pasaron a la categoría de secundarios²⁶. Esto significó que la elaboración de dichos productos ya no quedaba reservada al Estado, sino que podía hacerse con la concurrencia de los particulares. Además, se liberó la producción de 748 químicos, de tal forma que ya no estuviera limitada a empresas con participación nacional mayoritaria, sino que compañías de capital totalmente extranjeras también pudieran elaborarlos. La importancia de esta nueva política de regulación radicaba en la fuerte utilización de estos productos dentro de los procesos productivos de casi todos los sectores -la mayoría de los bienes de capital o maquinaria que se usaban en México requería lubricantes, por ejemplo, al igual que casi todos los medios de transporte. Si los precios de estos bienes disminuían, los costos de producción de una gran cantidad de mercancías se reducirían, beneficiando particularmente al consumidor final. Con esta idea, se autorizó también una participación mayoritaria de inversión extranjera en la producción de derivados de refinación. Las reformas en la petroquímica tuvieron como objeto atraer más inversiones, acelerar la integración de las cadenas productivas y propiciar la introducción de nuevos procesos industriales y tecnológicos que acrecienten la competitividad de la industria.

El sector agropecuario fue otro ámbito en el cual se aplicaron importantes medidas desregulativas. Durante el año de 1990 se desregularon la producción y la comercialización del maíz para mejorar ambos aspectos de este alimento básico. En el pasado, la producción de masa y tortilla se había reglamentado de manera muy estricta, pues se pensaba que de esta forma se aseguraría la disponibilidad de dichos bienes de primera necesidad en todo el país. Sin embargo, la práctica resultó costosa, ya que implicó privilegiar a un reducido número de expendedores y generó cuellos de botella en la distribución de la tortilla. Con la nueva reglamentación expedida el 6 de julio de 1990, fue posible el establecimiento de un mayor número de expendedores, e incluso los supermercados empezaron a ofrecer el

²⁶ Presidencia de la República, 1994a, pp. 154-155.

producto²⁷ Asimismo, se abrogó el decreto que establecía que cualquier persona que quisiera dedicarse a la producción, distribución y venta de productos de maíz debía obtener una autorización previa por parte de la Secofi

En 1992 se eliminó el régimen de especies reservadas y se amplió el plazo de concesión de acuacultura hasta por 50 años, lo cual debe propiciar una mayor participación del sector privado²⁸ En 1992 se hicieron modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales Estas modificaciones pretendieron dar mayor seguridad jurídica a los concesionarios o propietarios de estos, y el Estado conservaría la rectoría donde es necesaria²⁹ Otra guía útil para explicar las áreas de colocación de la inversión nacional es atendiendo la Nueva Ley de Inversión Extranjera en México, que fue presentada en el capítulo anterior

El marco regulatorio para la producción y comercialización del café y el azúcar también fue modificado. En el mes de julio de 1991 se presentó una nueva ley de semillas.³⁰ Con ella se pretendía dar respuesta al problema de disponibilidad de semillas mejoradas que tenían anteriormente los productores. como resultado del control que en el pasado se había ejercido en este ámbito de actividad.

La Ley de Aguas Nacionales, que entró en vigor en diciembre de 1992 reiteró el dominio de la nación sobre este recurso, consolidó a los Consejos de Cuencas como medio de coordinación entre usuarios y autoridades. y permitió la participación de la sociedad en el mantenimiento de las obras. Así, hasta 1993, la transferencia de la administración y manejo de la infraestructura de los distritos de riego a los productores ascendió a 2 200 000 de hectáreas, superficie superior en casi 16% a la meta sexenal.³¹

²⁷ Idem, p. 155

²⁸ Poder Ejecutivo Federal, IV Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari, 1992, p. 52.

²⁹ Idem

³⁰ Idem

³¹ Idem, p. 156.

El gobierno mexicano emprendió acciones de desregulación en el abastecimiento propio de la energía eléctrica, por parte de los sectores productivos. El 31 de mayo de 1991, se emite el reglamento a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Autoabastecimiento. Esto significó una reducción de la carga de trabajo de la Comisión Federal de Electricidad, CFE, y una disminución de los costos de producción de las empresas que, por la misma naturaleza de sus procesos productivos, eran capaces de autoabastecerse de energía eléctrica. Posteriormente, el Congreso aprobó las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica durante el mes de diciembre de 1992. La opinión del gobierno era que esta ley permite la participación corresponsable de los particulares en la generación de electricidad, la cual se acordó se vendería en forma exclusiva a la CFE, única entidad autorizada para proporcionar el servicio público. Así se garantizaba que una actividad privada tuviera trascendencia social. Por otra parte, la concurrencia de los particulares en el desarrollo del sistema eléctrico hizo posible que la CFE emprendiera un ambicioso programa de crecimiento y liberara recursos para fortalecer la red de transmisión y las actividades de distribución.³²

Durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari también se legisló en materia de comercio exterior. Dicha legislación se realizó de acuerdo con los estándares internacionales en materia de transferencia de tecnología y protección de la propiedad intelectual. La modificación del marco jurídico de estos sectores persigue como objetivo que su operación se llevara a cabo de manera más eficiente, en un ambiente de mayor competitividad y concurrencia de los mercados. Se eliminaron las barreras para la libre entrada y salida de participantes en los sectores financiero, textil, minero, de acuicultura y pesca.

Para estimular la competencia en el área de telecomunicaciones fue necesaria la creación de un marco regulatorio. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes expidió el

10 de agosto de 1990 las modificaciones al título de concesión de Telmex y el 29 de octubre de ese mismo año se publicó el primer Reglamento de Telecomunicaciones en la historia del país.³³ Esta área se desarrolla un poco más en el siguiente capítulo

En lo que respecta a la apertura comercial fue necesario transformar el sistema de normalización nacional, modernizarlo y buscar una mayor congruencia entre éste y los estándares internacionales. El 1 de julio de 1992, se expidió la nueva Ley de Metrología y Normalización, que se constituyó en el instrumento legal para sancionar la elaboración y observancia de todas las normas sobre productos y servicios disponibles en el país, de origen nacional y extranjero. Las normas eran especificaciones técnicas, científicas o tecnológicas que establecían los criterios que debían cumplir los productos, servicios y procesos de producción. Se diseñaban para diversos propósitos como la protección del consumidor, la salud pública, el medio ambiente y la promoción del comercio. Con ella se creó, además, un marco normativo que dio transparencia a la emisión de normas y propició la participación directa, tanto de los productores como de los consumidores en su elaboración.³⁴ La ley distinguía entre Normas Oficiales Mexicanas (NOM), expedidas por las dependencias del sector público y de carácter obligatorio, y las Normas Mexicanas (Nmx), emitidas por organismos del sector privado, de carácter voluntario.

Desde el punto de vista de la industria, la aparición de la Ley permitió estandarizar la calidad de los productos de fabricación nacional y consecuentemente hacerlos más competitivos a nivel internacional. En el aspecto interno, permitió definir con precisión los umbrales de riesgo en asuntos de gran importancia para la salud de la población y la preservación ecológica, tales como los niveles de contaminación atmosférica y del agua, el

³² Idem.

³³ Idem, p. 157.

³⁴ Idem, p. 158.

control de residuos peligrosos, etcétera.³⁵ En 1993 se publicó el Programa Nacional de Normalización que trabajarían para el establecimiento del NMX.³⁶

Asimismo, otra acción destacada en este ámbito llevada a cabo por el gobierno del presidente Salinas fue la creación, el 29 de abril de 1994, del Centro Nacional de Metrología, organismo que tendría entre sus funciones el establecer los patrones nacionales en materia de metrología y verificar su compatibilidad con los de otros países. En 1992 se emite la Ley del servicio público de energía eléctrica y su reglamento³⁷ En esta ley se establece que los particulares podrán generar electricidad en las modalidades de producción independiente, autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción, para su uso por ellos mismos, para su venta a la Comisión Federal de Electricidad o para su exportación. Además de que podrán importar electricidad para uso de ellos mismos

Hasta aquí se ha presentado la regulación vigente en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid y que continuó con Carlos Salinas de Gortari, en sus aspectos más relacionados con la inversión. Son claras las áreas que abarca: energía, empresas paraestatales, comercio exterior y débilmente a la microindustria; comunicaciones y transportes, petroquímica, sector agropecuario, comercio exterior y normas internacionales principalmente. ¿Pero qué tienen en común estas reformas y/o nuevas leyes? Redefinen derechos de propiedad, simplifican trámites en general, favorecen la apertura comercial y la entrada de inversión extranjera; así como la participación del sector privado en varias actividades de la economía. En síntesis, abren un nuevo panorama de forma general a la inversión privada, al reafirmar el Estado cuáles son las actividades en que interviene como productor y como regulador

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 23 de 1992.

Esta nueva legislación que surge en los años de 1983 a 1994 confirma el cambio en la política del gobierno seguida hasta entonces. El cambio en las leyes tuvo como objeto estimular la actividad económica de los particulares. Esta nueva regulación permite la apertura comercial y el retiro del Estado de diversas actividades económicas, en el fondo se busca fomentar la competencia, sobre todo de los agentes privados. El gobierno mexicano concentró su participación ya no de manera predominante en la producción directa sino en la regulación y/o desregulación, en otras palabras, se encargó de emitir y aplicar nuevas leyes de acuerdo al nuevo modelo económico que inicia en el gobierno de Miguel de la Madrid y que se profundiza en el de Carlos Salinas y que afectó directamente, como veremos más adelante, el descenso de la inversión pública.

3.2. Normatividad en la planeación y ejecución del gasto e inversión.

En esta sección se presentan algunos elementos sobre la normatividad del gasto e inversión. El objetivo aquí es reafirmar la importancia que tienen las leyes y los procedimientos en la ejecución de los recursos públicos. En la normatividad se puede apreciar el sentido que tienen para los legisladores y gobernantes la administración del gasto público y cómo un adecuado manejo influye en el desarrollo del país. Estos elementos ayudan a demostrar el cambio de la política económica del gobierno mexicano en el período 1983-1994, y que dicho cambio tiene sustento jurídico, ya que adecuó leyes y reglamentos de acuerdo a la nueva concepción que tiene el Estado sobre su participación en la economía.

Durante los años de 1979 y 1980 la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto dentro del marco de la reordenación de la administración presupuestaria realizó una reforma presupuestal con el objeto de desarrollar un conjunto de programas sobre la corresponsabilidad en el manejo del gasto público, que se relaciona con la oportunidad en el suministro de los recursos; y en el control y seguimiento físico-financiero del mismo, que

tiene que ver con la eficacia y eficiencia en su aplicación, en otras palabras, se refiere al ejercicio del gasto entre las dependencias controladoras y las ejecutoras con oportunidad y eficiencia.³⁸ En 1981 se incorporó la *corresponsabilidad* del gasto público federal en busca de una mejor coordinación de acciones. Se sectorizaron los recursos del Ramo XXII (de inversiones) y gran parte del Ramo XXIII (Erogaciones Adicionales).³⁹

En 1982 se presenta una reforma sobre la Gestión Pública, sus objetivos inmediatos era que esta gestión fuera sistemática, ordenada y racional⁴⁰ Al año siguiente se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación, SECOGEF, más tarde se llamaría Secretaría de Contraloría de la Administración, SECODAM. Esta secretaría tiene como objeto controlar y fiscalizar el gasto público y la evaluación de la gestión gubernamental, en el ejercicio de los recursos de las dependencias y entidades, estados con fondos que la Federación les transfiere a través del Convenio de Desarrollo Social. En ese mismo año se decreta la Ley de Planeación, cuyos objetivos son establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación de desarrollo económico nacional y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública. Es decir busca lograr una vinculación efectiva entre lo planeado y lo ejecutado. En la ley se señala que se fijarán objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.⁴¹ Estos planes se inscriben dentro del marco del Convenio de Desarrollo Social. Además la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los órganos estatales de control y de despacho de auditores independientes, deben verificar el cumplimiento de la normatividad, la ejecución de obras y la aplicación de los fondos federales transferidos a los estados. Además se incluyó en

³⁸ Reglamento de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981.

³⁹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1981, p. 90.

⁴⁰ El 29 de diciembre se presentó el Decreto de Reforma y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, febrero 29 de 1982. Entre las más importantes está la creación de Secretaría de la Contraloría de la Administración, la Secretaría de Comercio resume las funciones de Fomento Industrial; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se convierte en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la actualidad es la Secretaría de Desarrollo Social.

⁴¹ *Ley de Planeación*, 6 de enero de 1983, En *El Mercado de Valores*, Año XLIII, Núm. 3; 17 de enero de 1983.

la Ley de Planeación un esquema en donde los ciudadanos participan, manifestando en la SECOGEF el desempeño de los funcionarios públicos.⁴²

En cuanto a la normatividad de la SECOGEF el 27 de enero de 1989 se suscribió un acuerdo de Coordinación Federación-Estado, mediante el cual se promueve y otorga la asistencia para que los gobiernos locales establezcan su marco jurídico para el control, mediante la expedición de ordenamientos legales, como las Leyes de Responsabilidades, de Obras Públicas y Adquisiciones de Contabilidad y Gasto Público, y de Planeación. Se alienta la creación de órganos de control en los gobiernos municipales, que realizaron tareas de fiscalización y evaluación del gasto federal que es transferido a esas instancias del gobierno⁴³ Este acuerdo incluye también revisiones y auditorías en cuanto al cumplimiento de los programas, desde su normatividad hasta la operación y mantenimiento de los programas. Las acciones de la Secretaría mencionada deben estar apegadas al marco normativo, y puede perfeccionarlo, así como los instrumentos de auditoría, revisión y evaluación con que opera el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública⁴⁴

Con el fin de garantizar una adecuada compatibilidad entre los programas financieros y de gasto público, así como para mejorar el control y evaluación de la gestión presupuestal de las dependencias oficiales, se modificó en enero de 1983 la estructura y atribuciones de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento mediante un Acuerdo.⁴⁵ En general, en este acuerdo queda manifestado que corresponde a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, responsabilidades y acciones estrechamente vinculadas, por lo que éstas deberán estar permanentemente en coordinación a fin de garantizar una adecuada compatibilidad de los programas financiero y de gasto público y del control y evaluación de la gestión

⁴² La Contraloría de la Federación inició actividades el 19 de enero de 1983

⁴³ Salinas de Gortari, Carlos. IV Informe de Gobierno, 1992, p. 112.

⁴⁴ *Idem*, p. 122.

presupuestal.⁴⁶ Años más tarde las funciones de la secretaría de programación y presupuesto quedarían en manos de la secretaría de hacienda. La Comisión estaría encargada de todo el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, considerándose como una instancia de coordinación entre las anteriores dependencias, y de asesoría al Ejecutivo Federal para la toma de decisiones en estos aspectos.⁴⁷ El Acuerdo señala que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento deben ser acordes con el Plan Nacional de Desarrollo

La normatividad referente al gasto público fue de las más estables, ya que prácticamente no existieron cambios o transformaciones radicales. Los cambios que se registran se hicieron en el gobierno de Miguel de la Madrid. El gasto público es un instrumento para dirigir la economía. Esta estabilidad en la norma puede ubicarse a partir de 1976, año en el que se emite la vigente ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, en 1980 la ley de obras públicas y en 1985, la ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El gasto gubernamental abarca las erogaciones por gasto corriente, inversión física, inversiones financieras y pagos de pasivos que realicen las entidades públicas. También quedó institucionalizada la obligación de cada dependencia central y entidad paraestatal, de operar su propio sistema de contabilidad. Además, la administración pública se sujeta a los procesos de programación y presupuestación de obra pública y adquisiciones de arrendamiento que realice. El presupuesto de egresos se sujeta a un procedimiento de formulación, de previsiones y de financiamiento. Se desarrolla un procedimiento de licitación pública destinado a garantizar al gobierno la obtención de las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad en la realización de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.⁴⁸

⁴⁵ El Mercado de Valores, Año XLIII, Núm. 6, febrero 7 de 1983, pp. 153-154. En el *Diario Oficial de la Federación* fue publicado el 26 de enero de 1983.

⁴⁶ El Mercado de Valores, Año XLIII, Núm. 6, febrero 7 de 1983, pp. 153-154

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Los instrumentos del gasto público*, en El Mercado de Valores, Núm. 24, diciembre 15 de 1989, pp. 22-23.

La ley de presupuesto, contabilidad y gasto público contempla los siguientes aspectos: atribuciones, responsabilidades, cuenta de la hacienda pública federal y del D.F.; plazos, creación de entidades, contabilidad gubernamental, ejercicio del gasto, presupuesto de egresos, y programación. A partir de 1976 esta ley ha sido cambiada 6 veces, en los años de 1977, 1979, 1980, 1985 y 1986. En el gobierno de Carlos Salinas los cambios en la ley fueron en la recalendarización del gasto público.

Y por último, los dos documentos más conocidos sobre la administración de los recursos públicos son: la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ambos se detalla la política de ingreso y gasto, respectivamente, para un año, y se presenta a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre, y son enviados a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal para su discusión y aprobación. En la Cuenta de la Hacienda Pública se presentan los resultados de la gestión financiera anual. Y se presenta a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.⁴⁹

En síntesis, estos son algunos aspectos muy generales sobre los cuales se rige el gasto público, cabe recordar que la inversión pública es uno de sus componentes. La inversión queda incluida en la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público; así como en el Plan Nacional de desarrollo que se retoma más adelante, la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El resultado de la política de gasto e inversión está contenida en la H. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

⁴⁹ Artículo 74, fracc. IV.

3.3. La política de gasto e inversión en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari.

La asignación de los recursos disponibles en una nación depende de los propósitos que tenga cada gobierno sobre lo que debe hacer el Estado y cómo debe hacerlo. Además de tomar en cuenta las posibilidades de aplicar los recursos. Otro elemento que no debe olvidarse es el entorno en que se toman las decisiones, si es un periodo de crecimiento, crisis o recesión interna y/o externa. Sin embargo, la toma de decisiones está influida por la esfera política. Si el plan de gasto de un país se discute en un periodo donde exista el cambio de gobierno federal, estatal o local; el peso y la conformación que tiene el Congreso son algunos elementos a considerar en la conformación del presupuesto nacional. Esta sección se refiere únicamente a la política de gasto público seguida por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari y que delinear el panorama sobre la inversión pública que se detalla más adelante.

Durante la década de los años cincuenta y las dos siguientes, la inversión pública fue financiada con ahorro interno generado por las empresas privadas, nacionales y transnacionales y por el Estado.⁵⁰ El sistema financiero otorgaba los recursos al sector público, que eran captados mediante el sistema de encaje legal. Sin embargo, el proceso tributario tuvo un papel secundario en el financiamiento de la inversión. Esto provocó que el patrón de consumo en los grupos de ingresos alto fuera dispendioso. La consecuencia fue un nivel de ahorro interno menor que afectó negativamente a la planta productiva.

A fines de la década de los sesenta la economía mexicana perdía dinamismo por lo que el gobierno optó por una política expansiva del gasto, sin modificar el patrón tradicional de financiamiento. En esta misma década la inversión pública se concentró en proyectos de ampliación de la planta productiva, intensivos en capital o de larga maduración, y la mayor participación de la construcción residencial en la inversión privada contribuyeron a elevar los

requerimientos de inversión para sostener una misma tasa de crecimiento promedio.⁵¹ Entonces el gobierno tuvo que recurrir a la deuda externa. El resultado de esta política fue la caída del ahorro público, 3.3% como proporción del PIB en 1970, y cerca de cero en el bienio años de 1981-1982.⁵² La debilidad de los ingresos públicos se justifica con las siguientes razones. Primera, el excesivo proteccionismo a las empresas paraestatales sin tener una contraparte en su desempeño. Segunda, los rezagos en los precios de bienes y servicios suministrados por el Estado. Tercera, la evasión fiscal, y cuarta, la asignación discrecional del crédito. De estas cuatro cabe destacar la última, porque esta asociada a otro problema, la asignación del ahorro escaso. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid existe una falta de congruencia y de eficiencia en la asignación del crédito selectivo y de los subsidios financieros.⁵³ Estos últimos cubrieron las pérdidas en algunas ramas productivas. En 1975 el 33% de la captación de recursos por parte del sistema financiero se destinó a financiar la inversión fija y en 1982 era sólo del 26%⁵⁴

Durante esta misma década el incremento demográfico, el déficit comercial externo, la debilidad de los ingresos fiscales y el menor dinamismo agrícola señalaban el agotamiento del modelo seguido de sustitución de importaciones y protección industrial subsidiada.⁵⁵ En el pasado los subsidios a la empresa y la participación creciente del Estado en la producción directa de bienes y servicios fue notoria. El gasto público se expandió sin considerar los límites en su financiamiento no inflacionario

La necesidad creciente de recursos para financiar el gasto público llevaron a reconsiderar la política de gasto público seguido hasta los primeros años de la década de los ochenta. Durante la década previa el gasto público fue creciente pero no cumplía con su objetivo: contribuir al crecimiento y al desarrollo del país. Además de que su financiamiento

⁵⁰ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 94

⁵¹ Idem, p. 178

⁵² Idem, p. 95.

⁵³ Idem, p. 96.

⁵⁴ Idem.

creciente ya no era sostenible ante la presión de la deuda externa y las tasas de interés elevadas. El ahorro interno desde la década de los setenta estaba en una situación de deterioro como consecuencia del crecimiento de los subsidios y transferencias a las empresas paraestatales y que ya no impulsaban más el crecimiento; y esta situación resulta insostenible en la década de los ochenta. El ahorro público representaba el 3.3 por ciento del Producto Interno Bruto -PIB- en 1970 y cerca de cero en 1981-1982.⁵⁶ El ahorro privado, por su parte incrementó su participación en el PIB, al pasar del 12.3% en 1976 al 18% en 1982.⁵⁷

Miguel de la Madrid dentro del Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE, mantiene los mismo lineamientos sobre gasto e inversión que presentó en su Plan Nacional de Desarrollo. Sólo que en este programa se permitiría una mayor participación del sector privado. Además de que el gasto se absorbiera productivamente y se buscaría financiarlo sin presionar la inflación.⁵⁸

En lo que toca al financiamiento Miguel de la Madrid propuso en el Plan que se desalentaría el consumo suntuario y racionalización del crédito mediante las siguientes vías.

- Se organizarán los diferentes bancos, primero en grupos de coordinación y después en grupos financieros, con objeto de aprovechar las economías de escala, reducir los costos de intermediación y facilitar la programación financiera en apoyo a prioridades.
- Se propiciará la desconcentración de los recursos crediticios, fortaleciendo las operaciones regionales de los grupos bancarios, buscando las operaciones regionales de los grupos bancarios, buscando una asignación más equitativa y consiste con los esfuerzos de descentralización de la actividad económica.

⁵⁵ Discurso de Campaña de Carlos Salinas de Gortari, 19 de mayo de 1988 en Nuevo León. San Pedro Garza García. Presidencia de la República, 1994, pp. 463-165.

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 95.

⁵⁷ Idem. Véase también la parte correspondiente a la década de los setenta, ochenta y noventa en Cárdenas Enrique, 1996.

⁵⁸ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 120. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra el Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE.

- Las inversiones accionarias y el *financiamiento* otorgado por la banca nacionalizada a las empresas, acorde con las prioridades del desarrollo, buscarán mejorar sus situación financiera, con base en criterios estrictos de rentabilidad económica de sus proyectos de inversión y de su operación corriente
- Los bancos de fomento se transformaran en bancos nacionales de desarrollo sectorial según se considere necesario para el mejor apoyo a los programas correspondientes.
- Los fondos y fideicomisos financieros de fomento de cada sector se vincularán en la mayoría de los casos, al banco de desarrollo que constituya el centro financiero natural en su área, y se dará el crédito de fomento como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluiría asistencia técnica y extensionismo.⁵⁹ Sin embargo la generacion de ahorro interno no es suficiente por lo que se recurrió al ahorro externo

En resumen, se planeaba fortalecer el sistema financiero mediante el diseño de nuevos instrumentos que fomentaran la capacidad de ahorro y también se buscaba desarrollar el mercado de valores, base para la inversión de cartera, y de seguros de largo plazo. Para tener recursos disponibles se planteó fortalecer el ingreso público mediante la reestructuración del sector paraestatal, y buscando también la integración y el desarrollo de la industria de bienes de capital e intermedios.⁶⁰

La política financiera seguida en la administración de Miguel de Madrid se apoyó en el control de los agregados monetarios y de la tasa de interés para mantener la estabilidad financiera. Es decir, buscó que la cantidad de medios de pago existentes en el sistema financiero fuera adecuada al volumen de transacciones de la economía, de modo que evitara el exceso de liquidez que provocara un aumento en los precios, y el manejo flexible de la tasa de interés.⁶¹ Mientras tanto, la política monetaria trató de reducir los medios de pago en circulación en la economía, provocados por el déficit del sector público y su financiamiento

⁵⁹ *Idem.* p. 142.

⁶⁰ *Idem.* pp. 133 y 141-142.

⁶¹ Presidencia de la República, 1987, p. 35

con emisión primaria de dinero.⁶² La inflación estuvo presente a lo largo de todo el gobierno de Miguel de la Madrid, por ello las tasas de interés real deberían de cubrir el diferencial entre las tasas nominales y la inflación; y del mismo modo la depreciación del tipo de cambio que influye en la salida de capitales. Sin embargo las tasas de interés debían mantenerse en un nivel que permitiera atraer las inversiones a los sectores productivos de la economía nacional. En 1982 la tasa de inflación anual fue de 105%, en tanto que las tasas de interés eran del 59%, por lo que resultaban poco atractivas a los inversionistas, hasta el mes de abril de 1983, que es cuando empieza a bajar la inflación.⁶³ Conforme la inflación fue bajando, las tasas de interés pasivas también descendieron, hasta que en diciembre del mismo año se ubicó en 56.9%. Aunque las tasas de interés descendieron la captación de dinero descendió 9.9% respecto al año de 1982. El financiamiento a la empresa y particulares bajó en 17.1%, en términos reales.⁶⁴ En 1984 las tasas de inflación ubicadas en un 65% junto con la reducción de la inflación ofrecían rendimientos reales positivos para los ahorradores, pero en el extranjero las tasas de interés subieron. Este hecho provocó que los rendimientos

⁶² La base monetaria está constituida por los activos sobre los cuales el Banco de México basa su oferta de dinero, tales como las reservas internacionales, las reservas constituidas por la banca comercial y el crédito concedido al gobierno, aumentó en el año de 1983 un 58.12%, un nivel menor al registrado en el año previo que fue de 90.4%. El medio circulante que se origina en la base monetaria e incluye la creación secundaria de medios de pago, la cual proviene del crédito otorgado por los bancos comerciales a partir de los depósitos del público creció en el año 41.2%, abajo del nivel del año anterior, 62.1%. Durante 1984 las reservas internacionales crecieron, y el crédito concedido al sector público provocó un aumento en la base monetaria en 54.1%, y el medio circulante creció en 63%. De acuerdo con la versión oficial hubo una creación secundaria de dinero al recuperarse gradualmente la economía y elevarse la colocación de créditos de los bancos comerciales. Sin embargo, el Banco de México captó 1.2 billones de pesos, vía reservas obligatorias y otros instrumentos, el financiamiento interno se elevó en 1.07 billones. Esto significó que la inyección neta de liquidez a la economía fue negativa. Al año siguiente, 1985, la base monetaria creció 17.5% y el medio circulante 54.5%. Esto se debió a la nueva Ley Orgánica del Banco de México, en ella se estipula que las reservas obligatorias de la banca comercial en el banco central no excederían de un máximo de 10%, mientras que en el pasado llegó hasta el 48% de la captación proveniente de la banca comercial. Esta modificación no significó un uso más expansionista de la tasa de reserva o encaje legal, pues se estableció el que la banca comercial otorgaría el 35% de su captación. Esto significaba que el Banco de México veía limitada su capacidad de intermediación entre banca comercial y sector público, sin embargo, pudo haber incurrido la banca en prácticas no deseables con el sector público dado su carácter de pertenencia al Estado. *Idem*, p. 35.

⁶³ *Idem*, p. 36.

⁶⁴ *Idem*. De esa forma quedó patente el alto costo nominal del crédito y la menor actividad económica, en otras palabras, tanto la política financiera y monetaria no estaban logrando su objetivo, la inflación creciente a veces controlada y otras no se estaba convirtiendo en un problema bastante difícil de contener. Es hasta fines del sexenio de Miguel de la Madrid cuando se toman las primeras medidas para abatirla y que continuarían durante el siguiente gobierno.

disminuyeran, por lo que las tasas bancarias nacionales se mantuvieron por encima de los rendimientos internacionales, bajarlas hubiera provocado la salida de capitales

Un problema en la economía mexicana ha sido el bajo nivel de ahorro interno para impulsar las actividades productivas de forma eficiente. Hasta 1982-1983 una gran parte de la actividad económica era atendida por el gobierno, el financiamiento dependió y depende no sólo del ahorro interno, sino también del externo, vía deuda, pasando a segundo término los ingresos provenientes de la tributación directa. Otro problema inseparable del ahorro no es sólo el monto sino la distribución.

La estrategia económica adoptada por Miguel de la Madrid, disminuyó por algunos años la inflación y el déficit presupuestal del gobierno, sin embargo no tuvo el éxito esperado en el resto de las variables económicas del país, debido a que la disminución del gasto público trajo consigo la caída del gasto en inversión, así como en sueldos y salarios, afectando además la planta productiva y la demanda. Aunque no debemos olvidar la crisis de pagos de la deuda externa en 1982 y los préstamos que obtuvo más adelante, así como la renegociación de la deuda en 1986 ante los organismos internacionales. Esas son las razones por las que no se pudieron elevar los ingresos del gobierno.

La política de gasto en el gobierno de Miguel de la Madrid fue su crecimiento moderado y reorientación selectiva de acuerdo a las prioridades, hacia el empleo y el bienestar social.⁶⁵ Para cumplir con dicho propósito era necesario atender el desarrollo social, fortalecer el aparato productivo y distributivo, redistribuir las áreas productivas y buscar la honradez en la ejecución del gasto público.⁶⁶ El presupuesto de inversiones, dentro de un marco de austeridad, otorga prioridad hacia aquellos sectores que permiten una mayor generación de empleos: los sectores de comunicaciones y transportes, desarrollo rural y

⁶⁵ *Idem*, p. 117.

⁶⁶ *Idem*, p. 151.

vivienda popular resultarían prioritarios.⁶⁷ La inversión paraestatal se revisaría con criterios de apoyo a cadenas de transformación integradas y se programará con oportunidad para que su demanda apoye la integración y el desarrollo de la industria de bienes de capital e intermedios, dando tiempo a la industria para satisfacer las necesidades de empresa pública.⁶⁸ Sin embargo, esta estrategia del Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid no fue cumplida totalmente, por un lado la desincorporación de empresas paraestatales y por otro el rápido proceso de apertura que se dio dos años antes de que terminara su gobierno y que no permitió la consolidación de la industria nacional. En cuanto a la política de ingreso, se buscó mayor progresividad, eliminar los privilegios fiscales en precios y tarifas, sobre todo en los grupos más privilegiados. Sin embargo, esta reorganización administrativa no es suficiente

El incremento del gasto público se detuvo hasta el año de 1982, su caída provocó una disminución de la inversión pública, el empleo y la producción. Los cambios operados a partir de 1982 se realizaron dentro del marco de una política fiscal restrictiva. Esta política perseguía el objetivo de sanear las finanzas públicas y al mismo tiempo reactivar la estructura productiva del país. A partir de 1983 se desregularon y privatizaron algunas empresas paraestatales. Se racionalizaron los estímulos financieros, cambiarios y los subsidios. Además de la liberalización comercial y la promoción de la inversión extranjera directa. En las cifras presentadas por el gobierno se observa la disminución del gasto programable en una proporción del 22 al 20.5 % respecto al PIB. La magnitud del gasto público como porcentaje del PIB efectivamente se redujo. Y esta reducción afectó a la inversión pública, luego de que esta explicó casi la mitad de la inversión global hacia fines de los setenta.⁶⁹ El menor gasto se registró en 1988 en el subsector educación, inferior en 62.4% respecto al de 1983.⁷⁰

⁶⁷ Presidencia de la República, 1983, p. 124 y 167

⁶⁸ Idem, p. 133.

⁶⁹ Valenzuela Feijóo, José, 1994, p. 10.

⁷⁰ Idem.

El gasto en su conjunto ha sido muy sensible a las variaciones del exterior. Es decir, el financiamiento del gasto ha dependido de la entrada de divisas como consecuencia del bajo nivel de ahorro interno, derivado de los problemas estructurales de la economía mexicana. A esto debe aunarse la salida de capitales en los años de crisis y el servicio de la deuda externa. La disminución del gasto público quedó establecida desde el gobierno de Miguel de la Madrid, como eje de la reordenación económica. La inversión pública se planeaba reorientarla, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente en aras de aumentar el ahorro interno.⁷¹ La política de gasto al inició del Gobierno de Miguel de la Madrid fue la reorientación sectorial y regional de las asignaciones presupuestales para atender las prioridades, según sus prioridades, es decir, se atendió al sector energético, industrial, administración, y desarrollo rural.⁷² De lado de la inversión se elegirían proyectos con bajo índice importado, uso intensivo de mano de obra, y periodos cortos de maduración, con esto último se buscaba el apoyo inmediato mediante la creación de infraestructura básica.

En 1985, el gasto público ejercido fue mayor que el presupuestado, además de haber tardado en decidir el deslizamiento del tipo de cambio para hacer frente a la diferencia entre la inflación doméstica y externa. Este mayor nivel de gasto se debió a errores en la instrumentación de la política económica en el transcurso del año y que influyó en el repunte de la inflación y de la inestabilidad cambiaria.⁷³ El ahorro ofrecido por la banca era insuficiente para apoyar la demanda financiera observada durante 1984 y 1985, a pesar del incremento de las tasas de interés, que fluctuaron en el periodo entre el 50 y 60%.⁷⁴ El Banco de México durante el segundo semestre de 1985 optó por una política de crédito restrictiva para reducir el financiamiento del sector privado. El financiamiento bajó en este

⁷¹ Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 119.

⁷² *Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, 1983 *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 9 de 1983.

⁷³ La tasa de interés ofrecida en los depósitos bancarios a tres meses pasó de menos de 55% en el primer trimestre a casi 73% a final del año. El aumento fue insuficiente como para contrarrestar el efecto negativo de la inestabilidad cambiaria en el ahorro canalizado por el sistema bancario nacional. En 1985 la captación de ahorro descendió en 12.4% en términos reales y las reservas del Banco de México descendieron en 2 328 millones de dólares. Presidencia de la República, 1987, p. 36.

⁷⁴ Presidencia de la República, 1987, p. 37.

sector hasta en un 79% en términos reales. El gobierno intentó captar ahorro mediante la utilización de los Certificados de la Tesorería de la Federación, Cetes, y Petrobonos principalmente. El valor nominal de las transacciones de Cetes se incrementó en 203.6%, 161.4% y 85.8% anualmente en el periodo de 1983 a 1985.⁷⁵ Las tasas ofrecidas por este instrumento fueron superiores al nivel de inflación registrada también en esos años.

La inversión pública en el país dejó de ser una área prioritaria en el crecimiento del país desde el gobierno de Miguel de la Madrid, sin embargo, los espacios que quedaron fueron atendidos por el sector privado, como fue el caso del sector comunicaciones y transportes, al mismo tiempo que el gobierno destinó mayores recursos al de desarrollo social. La inversión privada en 1984 aumentó 17.6% en términos reales.⁷⁶ Este aumento se debió a un mejoramiento en las condiciones financieras de su deuda, apoyados por el FICORCA; la reducción de salarios reales, y la disminución de las tasas de interés cobradas en los préstamos bancarios.

El rumbo que debería tomar la inversión pública no cambió mucho en doce años, la inversión debería ser eficiente orientándose a dónde sea prioritario. El gobierno tomó la decisión de colocar los recursos en aquellas áreas de la economía que tienen mayor impacto en el desarrollo y bienestar de la sociedad.⁷⁷ El comportamiento de la inversión pública entre 1982 y 1983 no fue nada satisfactoria. La inversión cayó en 16.77% en relación con el año anterior, esto como consecuencia de la reducción del gasto de gobierno motivada por la reducción de los ingresos petroleros que financiaban el gasto. También fue resultado de un menor crecimiento del mercado interno, la disminución de la liquidez de las empresas, caída de sus ventas, aumento en los precios de los insumos y bienes de capital importados, la devaluación y la deuda externa. Los factores anteriores también incidieron negativamente en la inversión privada, ésta disminuyó 22.6% en términos reales en 1983.⁷⁸ Sin embargo, la caída fue más notoria en la inversión pública, 29.4%, en ese mismo año. La inversión en

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Presidencia de la República, 1987, p. 36.

⁷⁷ Ortiz Martínez Guillermo, 1994, p. 52.

⁷⁸ Presidencia de la República, 1987, p. 38.

1984 registró una tasa anual de crecimiento de 4.1%. Este comportamiento se debió al gasto prioritario en los sectores de salud, transporte y desarrollo urbano y ecología. Y al año siguiente no pudo sostenerse la tendencia. La caída en la inversión en 1985 fue 14.5% y fue consecuencia de las consideraciones presupuestarias. Los sismos de 1985 en la ciudad de México obligaron a ejercer un mayor gasto de inversión en vivienda, hospitales y comunicaciones. (Ver cuadro 4.6)

En el cuadro 2 se distinguen dos periodos en el comportamiento de la inversión pública federal dentro del Producto Interno Bruto. El primero es de 1970 a 1982 y el segundo periodo de 1983 a 1994. (Ver gráfico 1) La tendencia de la participación de la inversión dentro del PIB en el primer periodo es hacia el alza. Alcanzando un máximo del 12.9 por ciento en 1982, casi el doble de la participación de la inversión en el PIB de 1970. Durante el segundo periodo, que coincide con el inicio de un nuevo gobierno, la tendencia es hacia la baja. La participación de la inversión dentro del PIB en 1983 fue de 7.6 por ciento, aunque ya un año antes su participación había ya declinado. Finalmente, este mismo indicador en 1994 fue de 1.4 por ciento, esta participación indica la falta de recursos ante las vastas necesidades de millones de mexicanos, y que por el tipo de obra, de carácter social, el sector privado no participa. En este sentido, hay que destacar los efectos multiplicadores que tiene la inversión pública en cuanto a la generación de empleo, la introducción de nuevas tecnologías y al mismo tiempo la inversión en capital humano.⁷⁹

Al revisar el comportamiento de la tasa anual de crecimiento del PIB y de la inversión se destaca que parece no haber una relación directa entre la inversión y el producto. En otras palabras, la caída de la inversión pública no provoca la caída del PIB. Esta falta de correspondencia significa que la inversión pública no tiene el peso suficiente como para ser el componente que dinamiza el crecimiento económico. En 1976 se registró una caída de la inversión del 5.16 por ciento y el producto creció 4.2 por ciento. En 1983 la inversión cayó 11.45 por ciento respecto a 1982 y el producto creció 7.9 por ciento

⁷⁹ En cuanto a la importancia que tiene la inversión y sus efectos multiplicadores pueden verse en Musgrave, R. y P. Musgrave. Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. México, Mc. Graw-Hill, 1992.

Respecto a esto se tienen las siguientes consideraciones Primera, la tasa anual de crecimiento del PIB registra únicamente dos caídas, en 1983 y 1986, durante el periodo 1970-1994. Segunda, la tasa anual de crecimiento de la inversión pública para este mismo periodo es bastante irregular. Durante la década de los setenta se registraban tasas hasta de 32.69 por ciento y la tasa de crecimiento “negativa” no rebasa el 6 por ciento. Siendo la excepción 1971 con -27.58 por ciento. A partir de 1982 el descenso de la inversión fue una constante año tras año Únicamente 1984, 1990 y 1994 registraron una tasa anual de crecimiento de 4.12, 18.58 y 12.2 por ciento respectivamente (Ver cuadro 2.1 y gráfico 2)

De modo que si la inversión pública no fue la variable macroeconómica que indujera el crecimiento, ¿cuál fue la inversión que lo favoreció? La inversión privada junto con la inversión extranjera más tarde desplazó a la inversión pública. El descenso de esta última se debió a una menor participación del Estado en la economía, pero sobre todo a que el motor de crecimiento de la economía estaría en la inversión privada como lo repitió el gobierno de Carlos Salinas.

Durante los años de 1970 a 1981 la participación de la inversión pública fue estable. La relación inversión/gasto fluctuó entre el 27 y 34 por ciento, los descensos iban acompañados de la recuperación, esto es que tras una caída no siguió un declive nuevamente. En 1976 la participación de la inversión pública en el gasto fue de 27.4 por ciento y al año siguiente de 32.2 por ciento. En 1982 esta participación descendió diez puntos porcentuales respecto al año anterior, y es hasta 1994 cuando esta relación no rebasa el 20 por ciento. Si el gasto de inversión fue disminuyendo dentro del gasto total significa que el gasto corriente tuvo mayor presencia. Al compararse la tasa anual de crecimiento del gasto público con la de inversión no puede establecerse un patrón general de comportamiento. Esto quiere decir que la caída de la inversión no implicó también una caída del gasto. Ejemplo de ello son los años de 1982, 1986, 1987 y 1993. A tasas negativas de gasto público corresponden en el mismo sentido tasas negativas de inversión, y viceversa. A pesar de las fluctuaciones de la inversión el movimiento del gasto público es menos brusco

La participación del gasto en el PIB durante 25 años se ha mantenido entre el 19 y 43 por ciento. Durante la década de los años ochenta y noventa no descendió a menos del 22 por ciento (Ver cuadro 2.4. y gráfico 3)

Durante la década de los ochenta la participación del gasto en el PIB fue considerable, por un lado, el reordenamiento de las finanzas públicas que implicó un crecimiento moderado del gasto público, sin dejar de ser el instrumento principal del gobierno federal para dirigir el crecimiento económico. Una vez más el financiamiento del gasto ha dependido de los recursos generados al interior del país y a la disponibilidad de los recursos del exterior.

La política de gasto e inversión seguida por Carlos Salinas tenía como objetivo canalizarse a los sectores donde la participación del gobierno fuera más productiva en términos sociales. Es decir, se apoyó el gasto del sector Desarrollo Social, beneficiando principalmente al subsector de Solidaridad y Desarrollo Regional. La asignación del presupuesto tuvo como prioridades la infraestructura social y la infraestructura económica, de la primera destacan los rubros de educación, vivienda, agua potable, abasto de alimentos y seguridad e impartición de justicia; y en la segunda se incluye la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, así como la atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.⁸⁰

La estrategia económica adoptada por Carlos Salinas para cumplir con la política de gasto queda evidente desde el inicio de su campaña.⁸¹

- Inversión privada, esta tendría prioridad en la estrategia de desarrollo para que crecieran las exportaciones y el sector manufacturero.

⁸⁰ Poder Ejecutivo Federal, 1988, p. 61

⁸¹ *Discurso de campaña de Carlos Salinas de Gortari pronunciado el 19 de mayo de 1988 en San Pedro Garza García, Nuevo León. Presidencia de la República. 1994. pp. 463-465.*

- Exportaciones no petroleras, para evitar los eventuales desequilibrios en la balanza de pagos, de esta forma se intentó revertir una falla del gobierno a principios de la década de los ochenta.
- Inversión pública, esta se canalizaría a los proyectos de infraestructura, ampliación de la infraestructura básica del país, la cual determinaría el ritmo “posible” del crecimiento económico.
- Expansión del mercado interno, por medio de la creación de empleos y fortaleciendo el poder adquisitivo de los salarios, sobre todo se pretendía el consumo de bienes masivos

De acuerdo con Enrique Cárdenas el financiamiento de la economía durante el periodo 1983-1994 fue de la siguiente manera. Si atendemos las cifras presentadas en el cuadro 2.5 vemos que la inversión total como porcentaje del producto interno bruto osciló entre 18.5 y 22.9 por ciento. Y curiosamente este último, el más alto, corresponde al año de 1982, que fue un año de crisis económica. La inversión pública como porcentaje del producto fue descendiendo en todo el periodo, en 1983 era del 7.6 por ciento y en 1988, año en que termina el gobierno de Miguel de la Madrid, 4.9 por ciento, y al finalizar el gobierno de Carlos Salinas tenemos 4.3 por ciento. En contraste la inversión privada fue mayor y en sentido ascendente, en 1983 era del 13.1 por ciento en relación al producto, en 1988 fue del 15.5 por ciento y en 1997 alcanzó el 17.9 por ciento.⁸² (Ver cuadro 3 y gráfico 4) Esto quiere decir que la inversión privada desplazó a la inversión pública. Con las cifras anteriores confirmamos que la política seguida por el gobierno mexicano incidió en el descenso de la inversión pública.

En resumen, la estrategia adoptada por Carlos Salinas fue consolidar la política adoptada por su antecesor, Miguel de la Madrid. La estrategia en la inversión pública fue lograr el mayor impacto posible sobre el empleo y el bienestar social a través de la producción de bienes y servicios básicos, y el apoyo a inversiones con uso intensivo de mano de obra. Además, se circunscribió a un conjunto de criterios de selectividad, racionalidad mediante la concentración de esfuerzos y la rejerarquización de obras en proceso y la

suspensión de proyectos no esenciales. En el Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas se señala que la inversión pública incidiría en la modernización económica más por su orientación que por su monto.⁸³ Esta aseveración ayuda a esclarecer la justificación en el descenso de la inversión pública, preocupación principal de la tesis.

En síntesis, la política de gasto e inversión de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas determinó el gasto en obras en proceso, atendiendo las prioritarias y disminuyendo las no indispensables y se tomó en cuenta la cancelación de los proyectos de carácter suntuario y de baja prioridad, y aquellas que fueron programadas inadecuadamente. Las prioridades en este rubro fueron los servicios de salud, educación y seguridad pública, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y transportes, educación, salud, desarrollo regional y la terminación de las obras en proceso.⁸⁴ A continuación se exponen con mayor detenimiento la distribución de la inversión pública.

3.4. Distribución de la Inversión Pública en México durante el periodo 1983-1994.

En este apartado se presenta la distribución de la inversión pública durante el periodo 1983-1994. Para cumplir con este propósito se analiza en primer lugar la participación porcentual de la inversión pública federal realizada durante dos periodos. El primero periodo abarca los años de 1971-1982, y el segundo periodo va de 1983 hasta 1994. En segundo lugar se toma nuevamente la participación porcentual de la inversión pero ahora bajo la clasificación sectorial económica, y más adelante se presenta la evolución de la misma pero por sectores y subsectores. Y en este último caso se toman dos periodos por razones de reclasificación y/o cambios de nomenclatura, 1972-1981 y 1982-1994

⁸² Cárdenas, Enrique. 1996, p. 182.

⁸³ Poder Ejecutivo Federal. 1988, p. 61.

⁸⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 1989.

El territorio nacional se distingue por la diversidad de regiones que lo componen. Su orografía, clima y población, con una cultura y hábitos definidos, son diferentes, incluso dentro de un mismo estado. Pero esto no debe ser una razón que justifique su exclusión o alejamiento de los cambios que se gestan y presentan en el crecimiento y desarrollo del país. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Tanto las necesidades demográficas, económicas e intereses políticos determinan la asignación de la inversión pública.

El análisis que a sigue a continuación muestra los estados con mayor y menor participación porcentual de la inversión pública federal realizada durante los dos periodos ya señalados, 1971-1982 y 1983-1994. Con el fin de poder compararlos y poder establecer los cambios que se registran. La participación porcentual de la inversión pública por estado arroja algunos elementos sobre su asignación. En primer lugar se puede establecer cuáles son los estados que reciben una mayor o menor proporción de la inversión total anual. En segundo lugar, se puede conocer si esta participación ha tenido variaciones importantes o si ha permanecido constante durante el tiempo de estudio, sin perder nunca de vista al tamaño de cada estado.

Durante los años de 1971 a 1982, los estados de la República Mexicana que reciben una mayor proporción de inversión son el Distrito Federal y Veracruz. Aunque es el primero el que concentra la mayor parte de la inversión. En el año de 1974 obtuvo el 31.07 por ciento de la inversión total realizada, mientras que la proporción de la inversión para el estado de Veracruz fue de 8.61 por ciento, sin embargo durante el primer periodo ha fluctuado entre el 10 y 14 por ciento. Para el segundo periodo de 1983 a 1994 se mantienen estos mismo estados aunque en el caso del Distrito Federal la proporción ha aumentado, concentrando hasta el 43.53 por ciento de la inversión total, aunque al año siguiente bajó a

33.62 por ciento. En Veracruz la proporción ha sido decreciente siendo su límite inferior 10 por ciento. En lo que se refiere a los estados del país que no rebasan el 1 por ciento de la participación porcentual de la inversión en el total durante el primer y segundo periodo son los estados de Tlaxcala, Zacatecas, Morelos, Querétaro y Quintana Roo. Baja California Sur se ubica en el periodo 1983-1994 entre los estados que no reciben más del 1 por ciento de la inversión pública, en el periodo previo este mismo estado llegó a alcanzar el 2 por ciento. El tercer grupo de estados que se distingue son aquellos que perciben entre el 1.1 y 1.9 por ciento de la inversión pública, y son: Baja California Sur, que ya se mencionó, Durango, Puebla y San Luis Potosí, durante 1971-1982; y Baja California, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sonora, Chihuahua y Nuevo León para 1983-1994. Esto significa que durante el segundo periodo un número mayor de estados se concentran en este nivel de participación. Un cuarto grupo, con 2.0-2.9 por ciento de la participación porcentual de la inversión pública federal realizada, lo forma los estados de Sinaloa, Chihuahua y Oaxaca, para el primer periodo; y Jalisco, Coahuila y Tamaulipas para el segundo. Este último estado recibió entre el 5 y 5.9 por ciento de la inversión durante los años de 1971-1982 y en los siguientes doce años este mismo recibió tan solo entre el 2 y 2.9 por ciento (Ver cuadro 4)

Con base en los datos presentados, se pueden establecer dos generalizaciones. Primera, la participación de la inversión pública federal realizada por estados se ha modificado sensiblemente durante los años de 1971 a 1994. Este cambio se da particularmente a partir de la década de los ochenta y se ha mantenido hasta la primera mitad de la década de los noventa. Sin embargo, hay un número importante de estados que no reciben más del 2 por ciento de la inversión total. Como contraparte sólo el estado de Veracruz y el Distrito Federal han realizado la mayor parte de la inversión. (Ver gráfico 5) Sin embargo, el tamaño del territorio de cada estado no es un determinante en la asignación de los recursos, aunque en la mayoría de los estados territorialmente pequeños los montos de inversión son también pequeños. La concentración de las actividades económicas y de instituciones influyen en la determinación de dicha participación. Segunda, los cambios en la participación porcentual de la inversión pública han ido en ambos sentidos. Esto quiere decir que hay estados que han aumentado y/o disminuido su participación durante estos 24 años

sin seguir un patrón regular. Estas modificaciones han respondido a los criterios de selectividad de los proyectos de inversión, la restricción presupuestal y el cambio de la conducta del Estado, una menor participación en el conjunto de la economía. El cambio en el papel del Estado queda manifiesta en la evolución del patrón de inversión pública.

La inversión pública durante los años de 1972 a 1981 se ha clasificado en seis sectores:

- Industria: petróleo y petroquímica, electricidad, siderurgia y otras inversiones
- Bienestar Social: servicios urbanos y rurales, construcción de escuelas, hospitales y centros asistenciales, vivienda y otras inversiones
- Transportes y Comunicaciones: carreteras, ferrocarriles obras marítimas, instalaciones aéreas, telecomunicaciones y otras inversiones.
- Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural: agricultura, ganadería, forestal, pesca, Programa Integral para el Desarrollo Rural, PIDER, y otras inversiones
- Turismo
- Administración y Defensa

La estrategia de gasto e inversión adoptada durante 1977 a 1982 se encaminó a la superación del rezago en la infraestructura de comunicaciones y transportes, así como la ampliación de la cobertura de los servicios de educación, salud y seguridad social, sobresaliendo en particular el apoyo a la actividad petrolera. Ya desde esta época es notoria la falta de programación adecuada, inapropiada correspondencia entre las prioridades definidas y el gasto realmente ejecutado, y la conclusión de proyectos de menor prioridad relativa.⁸⁵ El presupuesto de egresos que se presentó ese mismo año fue un intento por corregir la situación financiera del sector pública agravada por la crisis. El gasto en obra pública, infraestructura urbana y rural se vio limitado por las medidas de austeridad presupuestal. Se eliminaron proyectos que no resultaron prioritarios. La inversión pública,

⁸⁵ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1982, p. 33.

por consiguiente, fue considerada como la base del desarrollo industrial, debido a su efecto multiplicador dentro del mismo sector y hacia el resto de la economía

Los programas y acciones del sector público durante el año de 1981 se encaminaron hacia una estrategia nacional: de alianza para la producción y del desarrollo prioritario de energéticos y alimentos.⁸⁶ La meta era exportar más petróleo y hacer frente a las carencias ya existentes y superar la crisis financiera de 1976. El gasto público de 1981 reflejó una clara orientación hacia las actividades de incidencia regional, esta orientación busca corregir la excesiva concentración y dispersión geográfica del ingreso. La crisis de 1982 revierte el avance de estos programas. Ya se mencionó anteriormente el aumento de las tasas de interés y el incremento consecuente del servicio de la deuda. El gobierno federal adoptó una estrategia de control de importaciones y de contención del gasto público. El gobierno intentó aminorar las presiones sobre la balanza de pagos y los requerimientos crediticios del sector público

De acuerdo con la clasificación, sectorial económica de la inversión pública durante la mayor parte de los años setenta se identifica el apoyo importante que recibió la industria y particularmente el subsector petróleo y petroquímica que fue el sostén de la economía mexicana. En orden de importancia le sigue el sector bienestar social, cuya inversión fue perdiendo espacio durante el periodo 1972-1981. Este descenso es notorio, a pesar de la ligera recuperación de 1979, con 18.13 por ciento. Estos movimientos no alcanza la participación inicial del periodo, 26.21 por ciento; además de que representan una menor atención hacia la población y sus efectos negativos se dejaron sentir a partir de la década siguiente. (Ver cuadro 4.1) Este sector registra tasas anuales de crecimiento durante los años de 1974, 1975, 1976 y 1977. Y por consiguiente, la caída de la inversión en casi todos los subsectores que lo componen. La inversión pública en el subsector construcción de escuelas creció durante casi todo el periodo de 1973 1981. (Ver cuadro 4 3 y gráfico 6, 6.1 y 6.2)

⁸⁶ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1981, p. 37

El intento del gobierno mexicano para reactivar la industria por medio de una mayor inversión en el sector petrolero que va a sustituir a la industria de transformación como eje del crecimiento no ayudó a la corrección de los problemas estructurales que ya tenía la economía nacional. Durante los años 1965-1970 los bienes de consumo durable e intermedios básicos son el factor dinámico del crecimiento. Sin embargo, tienen el efecto de robustecer los problemas resultantes de la desproporcionalidad interna del aparato productivo y su deficiente capacidad de importación y falta de competitividad⁸⁷ Además de que se va presentando la concentración productiva, número de empleos insuficientes, mercado protegido y una cierta orientación hacia la producción de las empresas transnacionales.

A pesar del crecimiento de la inversión pública durante la década de los setenta en el petróleo y petroquímica, pilar de la economía, no se generaron los enlaces sectoriales suficientes como resultado de los ingresos derivados de este tipo de exportaciones. Entonces se permitió la entrada de las maquiladoras, que aparecen ya desde los años setenta. Arrojando importantes ingresos por servicios de transformación de la balanza de pagos, que en 1970 registra 81 millones de dólares y en 1980 771 millones, sin duda una demanda de ingresos notable pero que no contribuye al desarrollo armónico del país en su conjunto.⁸⁸

Aparte de invertir en la industria, el Estado favoreció el establecimiento de esta en los grandes centros urbanos, por medio de los subsidios gubernamentales al costo y distribución de alimentos, transportes y bienes y servicios públicos,⁸⁹ y que en la administración de Miguel de la Madrid se convirtió en una política de sostener, tanto por el lado de los subsidios así como por los problemas complejos que entrañaba el crecimiento de las ciudades. En los ochenta se inició un programa de desconcentración industrial, que avanzó lentamente, aún este tipo de promoción gubernamental continuó en los programas

⁸⁷ Gracida, Elsa, 1997, p. 422

⁸⁸ Idem, p. 462.

regionales de Carlos Salinas. El antecedente previo de esta desconcentración se encuentra en los planes de Luis Echeverría en 1970. Los Congresos locales publicaron una Ley de Fomento Industrial que otorgaba exenciones impositivas por un máximo de veinte años a las nuevas empresas que se establecieran en la entidad y a aquellas que realizan ampliaciones⁹⁰ Sin embargo no basta la simple exención de impuestos, el traslado y/o creación de nuevas empresas, el proceso es más complejo, se necesita mantener y/o generar nuevos empleos, y dotar de una nueva infraestructura de servicios públicos en número suficiente tanto para los empleados y las familias de estos. No es trasladar el problema de un lugar a otro. La excesiva concentración geográfica de la industria amplía la brecha de desigualdad, en el sentido más amplio, entre las distintas regiones del país.

La participación de la inversión pública en el sector transportes y comunicaciones en el total de la inversión fue en descenso, pasando del 22.69 en 1972 al 13.69 por ciento en 1981. El subsector más afectado fue el de carreteras y el de telecomunicaciones, poco a poco fue adquiriendo mayor presencia este sector hasta reafirmar su importancia en las décadas de los ochenta y noventa. El sector agropecuario y desarrollo rural se mantuvo dentro del 19 y el 13 por ciento de la inversión total. Sin embargo, su crecimiento es bastante irregular y que coincide con el cambio del poder ejecutivo. El tercer sector, en el cuadro 4.3, transportes y comunicaciones, tiene un comportamiento bastante irregular. La tasa anual de crecimiento de 1973 fue de 42.39 por ciento y al año siguiente tan solo de 0.05 por ciento una diferencia enorme. El ciclo se comporta de la siguiente manera, a tasa altas le siguen tasas bajas de crecimiento, una pequeña recuperación y luego tasas negativas, después siguen ligeras recuperaciones que anteceden a las grandes tasas, como la de 40.72 por ciento en 1981. Este pequeño ciclo muestra la irregularidad en los montos de inversión que dependen de los también escasos recursos que genera el país y que otros provienen del exterior, además de la correspondencia de los fuertes descensos al término del sexenio de Luis Echeverría y los aumentos al final del de José López Portillo. El cuarto sector, el de fomento agropecuario y desarrollo rural, la única caída de la inversión fue en 1976, con

⁸⁹ Reynolds, Clark. 1970, pp 204-211. Citados por Elsa Gracida. 1997, p. 462.

⁹⁰ BANCOMEXT. *La política del nuevo gobierno*, 1971, p. 17.

22.38 por ciento y que coincide con la crisis de energéticos y de alimentos a nivel mundial, pero es conocida la situación difícil del campo mexicano desde años anteriores. (Ver cuadro 4.1.)

Las tres preguntas elementales que guían la discusión que se presenta a continuación son las siguientes: ¿Cuál fue el comportamiento de la inversión pública durante el periodo 1983-1994?, ¿En qué invirtió el gobierno a nivel federal?, y ¿Cuáles son los sectores prioritarios del gobierno mexicano?

Al reconocerse la dependencia que tiene la economía mexicana de los recursos externos, se ha buscado mantener una fuente constante y segura de divisas. Una fuente importante la constituyen las exportaciones de hidrocarburos hasta la década de los ochenta y a partir de ese el esfuerzo por diversificar las exportaciones. La segunda fuente es el crédito externo contratado con las instituciones internacionales. Y una tercera fuente es la obtención de los recursos por medio del turismo, sin olvidar los ingresos por servicios factoriales. En cuanto al turismo se ha lanzado una campaña permanente de promoción al turismo nacional y extranjero, esta actividad fomenta el desarrollo y mejoramiento de las comunicaciones y de los transportes, que generan importantes enlaces en la construcción.

A partir de 1982 se va gestando el cambio en la concepción del modelo económico adoptado hasta el momento, este nuevo modelo denominado "neoliberal" cambia esa visión que tiene el Estado en la economía y que se ve reflejado en los movimientos de la inversión pública federal. Este cambio en la inversión pública no se refiere únicamente a los montos sino también a su orientación. El descenso de la inversión queda justificada bajo la visión oficial, el reordenamiento de las finanzas públicas como eje básico y la entrada de la inversión privada en las esferas que el gobierno mexicano señala. (Ver gráficos 1 y 7)

Los cambios de la inversión se advierten desde la presentación de la inversión por *clasificación sectorial económica*. En el pasado sólo había seis sectores y a partir de 1983 con la nueva clasificación aparecen once. Algunos subsectores cambian de nombre y se desglosan por separado. Por ejemplo, el Programa Social de Abasto se creó en 1992 con recursos que anteriormente se contabilizaban en comercio y abasto; y en el subsector desarrollo urbano, agua potable y ecología se denominó como desarrollo urbano y ecología hasta 1992.

Durante doce años que marcan el periodo 1983-1994 la inversión pública registró *tasas de crecimiento anuales negativas* durante 9 años. En la administración de Miguel de la Madrid Hurtado sólo el año de 1984 fue positiva con 4.1 por ciento, el resto del sexenio no fue bueno para este rubro del gasto público. En el gobierno de Carlos Salinas hay dos puntos de inflexión importantes, 1990 y 1994, con 18.6 y 13.3 por ciento respectivamente

La inversión pública durante 1983 tuvo el propósito de contrarrestar la caída del producto y del empleo, *induciendo el comportamiento de la demanda agregada acorde al nivel de absorción de la economía en condiciones de eficiencia y de financiamiento sano*,⁹¹ *de modo que se destinó a las actividades vinculadas a la exportación así como a la sustitución de importaciones*. Se seleccionaron aquellos proyectos de inversión con un bajo contenido importado, que se maduraran en periodos cortos y que estuvieran orientados hacia los sectores prioritarios de desarrollo, bienestar social e infraestructura básica.

En el sector desarrollo rural la inversión se destinó al fortalecimiento de la *producción agrícola, básicamente en las zonas de temporal, y al empleo*. Se dotó a las comunidades de obras de infraestructura, servicios de educación, salud y agua potable, *construcción de obras de pequeña irrigación y caminos rurales, y proyectos de desarrollo agropecuario*.

⁹¹ SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1983, p. 131.

Durante 1983 en materia de seguridad social se adquirieron 125 3 hectáreas para construcción de viviendas, se concluyeron 6 658 viviendas y se adquirieron 1 420 por medio de inmobiliarias con una inversión de 9.9 millones de pesos.⁹² En salud se inauguraron unidades médicas en 5 estados del país y con ello se amplió la capacidad de atención a la población. En desarrollo urbano se construyeron y conservaron los sistemas de agua potable en los centros de población y zonas prioritarias. Se reconstruyeron y rehabilitaron los sistemas de eliminación de aguas negras, residuales y pluviales en los centros urbanos.

Para el año 1984 se programó aumentar el nivel de inversión pública en los sectores prioritarios y modificar su estructura. El gasto en inversión estaría sujeto a la disponibilidad de recursos, empleando el ahorro interno.⁹³ Se destinó a la creación de empleos mediante la realización de obras intensivas en mano de obra, al desarrollo de proyectos que contribuyeran a una mayor producción de bienes de consumo básico y de aquellos que sustituyeran a las importaciones y que logran incrementar las exportaciones al tiempo que se obtendrían más divisas.

En el cuadro 4.6 se registra la tasa anual de crecimiento de la inversión pública de acuerdo a su clasificación sectorial económica. Las tasas de crecimiento con signo negativo predominaron durante casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid. Su primer año de gobierno corresponde también a la época de crisis por la que atravesó el país, y muestra de ello fue la mayor caída de inversión pública en el periodo 1983-1994 con -29.4 por ciento. Sin embargo hubo dos sectores que gozaron de la atención del gobierno, uno fue el subsector Solidaridad y Desarrollo Regional, y el sector Comunicaciones y Transportes con tasas de crecimiento del 9.4 y 9.9 por ciento. En cambio, los sectores que resultaron más afectados fueron Pesca, -68.0; Administración, -57.4; y Comercio, -53.8 por ciento. Aquí cabe aclarar que la caída de la inversión pública en los últimos dos sectores se debe a esa

⁹² Idem, pp. 137-138.

⁹³ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1984, p. 245.

nueva recomposición de las empresas públicas y a la descentralización administrativa. En el sector pesca la tasa de crecimiento anual es negativa, -68.0 en 1983; y se revierte el signo al año siguiente con 75.0 por ciento. La inversión en el sector energético sufre un fuerte proceso de reestructuración registró caídas durante toda la administración de Miguel de la Madrid y continúa esta tendencia en el gobierno de Carlos Salinas, siendo la excepción 1990 y 1991. Los sectores que tuvieron tasas positivas de crecimiento son muy pocos, y no son sostenidas en ambos gobiernos. Por ejemplo, desarrollo rural y Pesca solo fueron impulsados, en cuanto al monto de inversión, en 1989 y 1990. En conjunto, el sector Desarrollo Social ha obtenido mayores recursos durante cinco años a partir de 1990; y los subsectores más beneficiados fueron educación; desarrollo urbano, agua potable y ecología, y por supuesto Solidaridad y Desarrollo Regional, que ya en los años de Miguel de la Madrid tenía una presencia notoria en la inversión total y con Carlos Salinas se consolida a través del Programa Nacional de Solidaridad. En el subsector Salud y laboral sobresalen las acciones realizadas y que se encuentran registradas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a pesar del rezago en cuanto al monto de sus recursos. La ampliación de la cobertura de los servicios médicos, la construcción y equipamiento de los hospitales regionales y de zona pertenecientes al IMSS, ISSSTE y SSA, en las zonas urbanas y las más alejadas y de difícil acceso. Un sector salud eficiente que tiene la capacidad de atender con oportunidad a la población en general implica la inversión del gobierno en infraestructura hospitalaria y en la formación y especialización de médicos y enfermeras, además de que significa el mejoramiento en la calidad de vida. (Ver gráficos 7, 7.1 y 7.2)

En la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990, la meta en el crecimiento de la inversión pública era del 3.6% en términos reales⁹⁴; sin embargo la tasa fue negativa, -7.9 por ciento. (Ver cuadro 4.6) En el año de 1989 la inversión privada empezó a mostrar indicios de recuperación que se atribuyen a la recuperación económica y a la estrategia de diversificación del financiamiento de los proyectos por parte del gobierno⁹⁵

⁹⁴ Presidencia de la República, 1994c, p. 440.

⁹⁵ Idem.

Las concesiones o los arrendamientos alentaron la participación del sector privado, básicamente en la infraestructura de comunicaciones y transportes.

Las obras de desarrollo social son numerosas, la meta inmediata fue ampliar la cobertura y se hicieron esfuerzos por mejorar su calidad, construcción de viviendas, escuelas, unidades médicas y su equipamiento, sistemas de agua potables en los centros de población y zonas prioritarias que se señalan en los planes de desarrollo. La construcción y rehabilitación del sistema de eliminación aguas negras, residuales y pluviales en los centros urbanos, proyectos en materia de vivienda, ecología y desarrollo de las zonas urbanas, así como la construcción y conservación de centros culturales, parques nacionales y el enriquecimiento de los recursos naturales son inversiones que el gobierno realiza a nivel federal. Las obras de este sector son de especial atención en las zonas marginadas del país. La tasa anual de crecimiento de inversión pública en el sector desarrollo social en 1989 fue de -3.9 por ciento, sin embargo se registró un crecimiento en el subsector educación del 6.1 por ciento y el subsector de solidaridad y desarrollo regional tuvo una tasa del 4.3 por ciento. (Ver cuadro 4.6) En los hechos, la inversión en infraestructura educativa fue de las prioridades en el sexenio de Carlos Salinas junto con la inversión en solidaridad.

El gasto en inversión en Solidaridad y Desarrollo regional se orientó a la realización de obras en comunidades indígenas y zonas marginadas. Se amplió y mejoró la infraestructura educativa y de salud, así como la instalación de sistemas de distribución de agua potable, drenaje y alcantarillado, la modernización de las comunicaciones y de los transportes, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública, y el fomento al abasto y comercialización. En el siguiente capítulo se ve con mayor detenimiento.

Las inversiones del gobierno federal se orientaron hacia el fortalecimiento de la producción agrícola, sobre todo en las zonas de temporal, la construcción de obras pequeñas de irrigación y caminos rurales fueron fuente de empleo en el mismo medio, además de la inversión en proyectos productivos de desarrollo agropecuario. En las áreas de riego se

realizaron obras de conservación de la infraestructura hidráulica en presas, plantas de bombeo, mantenimiento de canales, drenes y caminos de acceso. Las obras de infraestructura, incorporación y rehabilitación de las tierras a la mecanización, instalación de servicios educativos, así como de agua potable y salud fueron realizadas en el campo mexicano. En el sector abasto es importante el Sistema Nacional para el abasto, el cual es el instrumento con el cual se impulsa la proyección y construcción de la red de centros de acopio, centrales y módulos de abasto.⁹⁶ El apoyo y desarrollo del sector agropecuario influye en el desempeño de este último sector. Porque aprovecha los productos nacionales en el consumo nacional en cada una de sus fases, sea como alimentos procesados y no procesados y como insumos, y éstos son incorporados a la industria

Un sector que permitió la entrada de inversión privada, como complemento de la pública fue el sector energético. En el mes de mayo de 1990 se presentó el Programa Nacional de Modernización Energética.⁹⁷ En este programa el Estado continuaría controlando la producción y distribución de la energía eléctrica, y también muestra su interés por la participación del sector privado. Pero es hasta el año siguiente, con el mecanismo “llave en mano”, cuando se modifican las bases de los concursos para la construcción de plantas nuevas. Es decir, se arrendarían a los particulares con cesión del derecho de propiedad a favor de las empresas del sector al término de la amortización de lo invertido. Al finalizar el plazo de arrendamiento, que no debería ser inferior a diez años, la propiedad de las instalaciones se transfería a la paraestatal a título gratuito y sin reserva de derecho alguno. Además se buscó que este mecanismo que era aplicable a las termoeléctricas se ampliará a los demás tipos de generación de energía y se usara en aquellos programas de transmisión y transformación que se pusieran a concurso. Las tasa anual de crecimiento de la inversión pública en el sector energético fue negativa en casi todo el periodo de 1983 a 1994. en 1993 tuvo una caída del 11.2 por ciento. (Ver cuadro 4.6). Sin embargo hay que resaltar que es el segundo sector que recibe mayor inversión si compara con los demás sectores, tan solo en 1988 obtuvo el 36.7 por ciento de la inversión total (Ver cuadro 4.4)

⁹⁶ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1986, p. 124.

⁹⁷ Presidencia de la República, 1994e, pp. 52-54.

De lo anterior la pregunta que surge es ¿cómo se financió la inversión del sector energético?. En cuanto al financiamiento de las plantas termoeléctricas se promovió la participación del sector privado en la inversión, siendo excluidos en la propiedad y en la operación de las nuevas instalaciones. En 1990 se adjudicó al consorcio Alstom/Turalmex la construcción de las unidades tres y cuatro de 350 megavatios, Mw, cada una, en la central Adolfo López Mateos. El grupo mencionado aportaría 80% del costo total del proyecto. Las unidades tres y cuatro de la central dual de Petacalco fueron financiadas por Mitsubishi, y las unidades tres y cuatro de Carbón II por el Bufete Industrial Construcciones, Generadores de Vapor Foster Wheeler y Mecánica de la Peña.⁹⁸

Otro medio para financiar las plantas termoeléctricas fue el cobro a los usuarios. Este cargo de mantenimiento en los recibos de luz fue autorizado por la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. A dicho cobro se le denominó 1148. Es conocido que los usuarios mostraron su descontento por este cobro adicional, la Cámara de Diputados hizo una auditoría a la paraestatal para conocer su situación financiera. El resultado de esta auditoría fue que los subsidios otorgados no fueron en beneficio de los consumidores, por consiguiente, se autorizó la reestructuración de los cobros y se mantuvo el cargo 1148.

El gobierno federal invirtió en el subsector eléctrico para mantener las instalaciones y la ampliación de la capacidad de generación, transmisión, transformación y distribución. La política de incrementar el potencial productivo para responder a las necesidades del país tuvo como resultado el aumento en la capacidad instalada, entre 1988 y 1991 creció en 11.9%, de 23 954 a 26 793 Mw; la generación bruta de energía ascendió a 118 411 Gigavatios-hora (GWH), en 1991, esto representó un crecimiento de 16.2% respecto a 1988.⁹⁹ Algunas de las obras puestas en operación durante 1990 y 1991 fueron las

⁹⁸ Idem, p. 53.

⁹⁹ Idem, pp. 53-54.

termoeléctricas Manzanillo II y Puerto Libertad, y la geotermoeléctrica Tejamaniles en Michoacán, en 1990, y la geotermoeléctrica Rosario II, y la nucleoeeléctrica de Laguna Verde, al año siguiente. Este aumento, tanto de energía generada así como de número de plantas permitió ampliar la cobertura nacional y se generaron excedentes para la exportación a California, Estados Unidos, y Belice. Así mismo se construyeron redes de transmisión, líneas de subtransmisión, redes de distribución, y subestaciones de transformación

La tasa anual de crecimiento del sector comercio ha fluctuado durante estos doce años. La razón de estos movimientos está en la creación y/o construcción de centros de acopio y distribución, así como en la reestructuración de las empresas paraestatales y el reajuste en los precios y tarifas del sector público, y subsidios. (Ver cuadro 4.5 y 4.6)

El sector turismo no ha recibido inversión creciente durante una parte importante del periodo 1983-1994. A pesar de ello, se han hecho esfuerzos constantes de gobierno por fomentar esta actividad. En los planes sectoriales sobresale la promoción del mismo en aras de que se convierta en un sector que reporte empleo e ingresos. El éxito de éste depende de los accesos y condiciones a los principales lugares turísticos, y es aquí donde Comunicaciones y Transportes cumple un papel básico. Al proveer carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos de primer nivel. Del mismo modo tienen que ver la conservación de las instalaciones y lugares visitados. (Ver cuadro 4.5 y 4.6)

Y finalmente presento el sector industrial, las tasas anuales de crecimiento confirman la pérdida de dinamismo de la inversión pública. El deterioro que ya había sufrido la estructura industrial del país desde los setenta, la presencia creciente de las maquiladoras, y la presencia del Estado en industrias que no reportaban beneficio por su mala administración. La aparición de tres subsectores amplía el espectro de inversión, en áreas concretas, del gobierno. En 1992 se creó el Programa Social de Abasto con recursos que anteriormente se contabilizaban en comercio y abasto; Justicia y Seguridad, y Poderes y Órganos Autónomos, que comprende a los Poderes Legislativo y Judicial, así como al

Tribunal Federal Electoral y al Instituto Federal Electoral, estos dos último fueron creados en 1993. (Ver cuadro 4.5 y 4.6)

La inversión en el sector industrial se compone de la producción de insumos, obras y proyectos de gran magnitud que incida en las exportaciones y en la creación de empleos. Además se favorece la creación de infraestructura básica industrial y de comercialización. Por ejemplo la creación de puertos industriales y la ampliación de las refinerías de Tula. En el sector comercio se realizaron inversiones para la regulación y control estatal de los productos de consumo básico y proporciona crédito al pequeño comercio. La inversión industrial tiene como meta aprovechar la capacidad ya instalada y aprovechar las fuentes de energía disponibles. Por ejemplo, en el subsector petrolero se invierte en la introducción de gasoductos que facilitan el manejo de gas por tubería en las zonas urbanas y aumentar la capacidad de los transportes. La inversión en la industria promueve la incorporación de tecnologías apropiadas a los procesos de producción, fomenta la capacidad de organización y refuerza el financiamiento de la actividad por parte de los agentes privados.

En el sector comunicaciones y transportes se realizaron inversiones en la construcción, conservación, modernización y mejoramiento de la red carretera nacional e infraestructura portuaria; así como la conservación y construcción de aeropuertos. Además de impulsar la transportación en todas sus modalidades, aérea, marítima, y de superficie, apoya la publicidad y comercialización de la oferta. Y también fue otro sector que abrió espacios para la inversión privada, lo cual veremos en el capítulo siguiente.

Finalmente, confirmamos que de acuerdo a lo expuesto anteriormente el patrón de inversión pública seguido en los años de 1983 a 1994 es descendente. Y las prioridades del gobierno federal en esta misma variable fueron el sector de desarrollo social, sobre todo en educación y solidaridad y desarrollo regional; el sector energético y el de comunicaciones y transportes. Los sectores más afectados, como resultado de la política seguida por el gobierno fueron el de pesca, comercio, turismo y desarrollo rural. Pero a pesar de un

pequeño crecimiento o en definitiva de tasas negativas de crecimiento el gobierno siguió invirtiendo en las áreas donde más se necesitaba, como en el de pesca, desarrollo rural y turismo. Por otro lado, el gobierno alentó la inversión privada como fuente principal y complemento de la inversión pública, ese fue el caso de los energéticos y en el de comunicaciones y transportes, éste último se vera en el capítulo cuatro.

3.5. La distribución regional de la inversión pública.

La distinción de distintas zonas del país debido a su vocación productiva dados sus recursos naturales, los valores de la población representados en su tradición, formas de organización y de cultura, son elementos que influyen en la conformación de las regiones económicas. En esta sección se presenta un breve bosquejo sobre regionalización económica y a manera de ilustración se ha tomado la inversión pública como variable macroeconómica que muestra su distribución durante los años 1970-1994

La región es un espacio preciso pero no inmutable, inscrito en un marco natural dado, y que responde a tres características esenciales: los vínculos existentes entre sus habitantes, su organización en torno a un centro dotado de una cierta autonomía, y su integración funcional en una economía global.¹⁰⁰ Pero la primera pregunta que surge es ¿Cómo se forman las regiones? En primer lugar deben anotarse los factores naturales e históricos.

La metrópoli es siempre, en situación del mundo contemporáneo, un "polo de crecimiento", pero en cambio no todo los polos de crecimiento poseen vocación regional. La distinción es esencial, ya que, si bien cada polo dispone de una zona de influencia, no por ello constituye el centro de un espacio estructurado.¹⁰¹

¹⁰⁰ George, Pierre. 1976, pp. 326-327.

¹⁰¹ Idem, p. 331.

La metrópoli es un polo de desarrollo porque es en ella donde se desarrollan varias actividades en grandes proporciones. Es el centro de la actividad institucional a nivel político, económico, y cultural. Sin embargo, no se niega la influencia de estas instituciones en las zonas que la rodean. Esta influencia puede ser en sentido positivo y negativo. Las acciones que desplieguen quienes hacen la política económica tienen que incidir de alguna forma, esa política económica tiende a mantener el estado actual, o a mejorar la situación que prevalezca.

La primera pregunta que surge es ¿Cuáles son los elementos que conforman y/o delimitan una región económica? Está determinada básicamente por las comunicaciones, las cuales permiten la organización estructural de los intercambios orientados en función de la región; las transformaciones técnica, referidas a la estructura productiva, las condiciones los mercados externos e internos, la estructura demográfica y las comunicaciones. Otros elementos importante en la formación de las regiones es la población, siendo precisos en su aspecto demográfico y social, los recursos y su utilización; el consumo, las relaciones exteriores y la estructura geográfica.¹⁰² Angel Bassols proporciona una serie de condiciones que contestan la pregunta inicial. En primer lugar las regiones económicas existen en la realidad y son producto de la interacción naturaleza-sociedad, del impacto del hombre sobre el medio físico y de éste sobre el medio social, a través de la producción y de los medios que se vale para realizarla.¹⁰³ El papel del hombre en esencial en esta formación, desempeño y mantenimiento de la región, no se debe sólo a factores casuales, sino también a los causales. Las regiones muestran el grado de desarrollo y la forma en que crecen durante el tiempo. Y muestra de ello es el grado de especialización que llegan a alcanzar, su impacto no solo es intrarregional sino que se transmite hacia el resto de las regiones del país. Las diferencias entre las regiones existen y se manifiestan en la especialización y concentración de las

¹⁰² Pierre George, en la obra ya citada, y Pierre Vilar abordan estos cinco elementos sobre el análisis del crecimiento y desarrollo, el primero lo hace a nivel regional y el segundo en el conjunto de un país. En cuanto a Pierre Vilar su trabajo de análisis sobre el tema se encuentra en *Crecimiento y Desarrollo, España*, Planeta Agostini, 1993.

¹⁰³ Bassols, Angel, 1979, p. 488. En el libro *Geografía Económica de México* del mismo autor se encuentra de manera más amplia los indicadores y criterios básicos para la delimitación de las zonas geoeconómicas.

actividades económicas, los movimientos de la población hacia las zonas urbanas, los *problemas que aquejan a las zonas rurales y urbanas.*

La acción concreta del Estado en la promoción y consolidación de una región queda manifiesta si se construyen los principales indicadores económicos de los estados de la República; además del efecto que tienen las leyes en la promoción de ciertas actividades económicas. En este caso se presenta la inversión pública federal ejercida por zonas económicas. El estudio que se presenta no es exhaustivo, de hecho es de orden cuantitativo, y no tanto cualitativo. El objetivo central es mostrar las diferencias que hay en la distribución de la inversión pública de forma global entre regiones y al interior de cada región. De modo que bajo esta óptica la inversión a nivel regional permite un manejo más sencillo *medida para* este caso con la tasa media anual de crecimiento, TMAC, de 1970 a 1994 y 1983-1994. Con este ejercicio quedan manifiestas las notas que sobre *regionalización* he escrito, sobre todo la parte que corresponde a los contrastes entre regiones.

Las siete regiones económicas que componen al país son la zona económica del Noroeste, Norte, Pacífico, Centro, Centro Sur, Noreste, Golfo y Yucatán. La primera zona está compuesta por los estados de Baja California Sur, Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit. La segunda por Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Aguascalientes. La tercera zona Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán forman la zona económica del centro. La zona centro-sur Querétaro, Hidalgo, México, Distrito Federal, Morelos, Puebla y Tlaxcala. En la zona del noreste se encuentran los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Y finalmente, la zona del Golfo formada por Veracruz y Tabasco.

Las preguntas a contestar son las siguientes: *¿Cómo ha evolucionado la inversión pública federal ejercida durante el periodo 1970 a 1994 a nivel regional?, ¿Cómo se encuentra distribuida esa inversión dentro de cada región?, ¿Es un patrón constante o ha sufrido alteraciones la distribución de la inversión durante el periodo de estudio?, y finalmente decir ¿cuáles son las razones que explican esa distribución?*

Al revisar la tasa media anual de crecimiento, TMAC, del periodo 1970-1994, de cada una de las regiones se obtuvieron los siguientes resultados: Las regiones que registraron una TMAC positiva en ese periodo fueron Yucatán, 6.0 por ciento; Pacífico, 5.6 por ciento; Centro Sur 3.2 por ciento; Noroeste 1.4 por ciento; y la zona del Golfo 0.5 por ciento. El resto de las regiones obtuvo un crecimiento promedio negativo, sin rebasar el 2 por ciento

En las regiones con un crecimiento promedio positivo el estado de Nayarit y Campeche observan las tasas más altas del país con 11.2 y 11.4 por ciento respectivamente. Además hay diferencias importantes en las TMAC de la inversión pública entre los estados que conforman la región. Por ejemplo, en la zona del noroeste Nayarit contabiliza la tasa de crecimiento promedio más alta, en cambio en Baja California y Baja California Sur este mismo indicador es negativo, -2.0 y -1.8 por ciento respectivamente. En la zona económica de Yucatán ese mismo estado tiene una TMAC de 0.7 por ciento y Quintana Roo 1.1 por ciento. Esta ya nos indica las diferencias de inversión en el interior de cada región, y como ya se había señalado anteriormente el tamaño del estado no es el determinante principal de los montos de inversión. (Ver cuadro 5.1 al 12.1 y gráficos 8, 9 y 10)

La TMAC de la inversión pública de las regiones citadas arriba durante los años 1983-1994 descendió notablemente. Incluso la TMAC de la zona noroeste y del golfo registraron -0.8 y -2.6 por ciento. Del mismo modo, este descenso en la tasa media se registró en las otras tres zonas que durante el primer periodo ya eran negativas

En la zona económica del Noroeste la inversión pública federal medida con la TMAC para el periodo 1983-1994 fue negativa, -0.8 por ciento. Siendo el estado de Nayarit el único estado de la región que tuvo una tasa positiva, 14.5 por ciento. (Ver cuadro 5 y 5.1.) En la región compuesta por Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Aguascalientes la TMAC de la inversión fue de -4.1 por ciento. Todos los estados registraron un tasa con signo negativo durante 1983-1994, excepto el estado de

Aguascalientes con un crecimiento promedio de 0.7 por ciento. Esta región se caracteriza por las *dimensiones contrastes de los estados*, predominan los estados grandes y figura únicamente un estado muy pequeño. (Ver cuadro 6 y 6.1)

La zona económica del Pacífico formada por tres estados en donde abundan las desigualdades económicas registran durante el mismo periodo un crecimiento de la inversión pública en promedio de 3.2 por ciento. La TMAC del estado de Oaxaca ha sido mayor, con 6.6 por ciento en relación a los estados de Chiapas, 1.2 por ciento, y Guerrero, 1.1 por ciento. (Ver cuadro 7 y 7.1.) En la siguiente zona, que es la del Centro el crecimiento promedio de la inversión fue de -8.5 por ciento. Colocándose esta región como la que menos creció en el conjunto de todas las regiones. Dentro de esta zona el estado de Michoacán fue el estado que resultó más afectado con la baja de la inversión promediando durante 1983-1994 -13.3 por ciento. (Ver cuadro 8 y 8.1.)

En los cuadros 9 y 9.1 se presenta la zona económica del Sur, la más grande en cuanto a número de estados. En esta región se ubica al Distrito Federal, el cual se lleva la mayor parte de la inversión total, aunque su tasa promedio no es la mayor, durante 1983-1994 fue de 1.3 por ciento. La zona creció en promedio 1.1 por ciento durante el mismo periodo. Los estados de Querétaro y de México tuvieron una TMAC del -4.0 y -1.3 por ciento respectivamente. En cambio Morelos e Hidalgo tuvieron un crecimiento del 4.0 y 3.9 por ciento cada uno. La zona económica del Noreste y del Golfo abarcan dos estados cada una. Ambas zonas registraron una TMAC con signo negativo, 6.7 y 2.6 por ciento respectivamente. El descenso en Nuevo León y Tamaulipas que pertenecen a la primera zona fue de la misma magnitud, -10.1 por ciento. Mientras que en los estados de la segunda zona el descenso de Veracruz fue de -7.7 por ciento en promedio a pesar de ser uno de los estados que recibe gran parte de la inversión total. (Ver cuadro 10, 10.1, 11 y 11.1)

La última zona económica, la de Yucatán registró durante el periodo una TMAC del 2.2 por ciento. Sin embargo Yucatán y Quintana Roo tuvieron un descenso promedio del

14.1 y 6.2 por ciento, en cambio el crecimiento promedio de la inversión en Campeche fue de 5.6 por ciento. (Ver cuadro 12 y 12.1)

En conclusión, se establece que el crecimiento promedio de la inversión pública a nivel regional no es muy alentador en el periodo 1983-1994, sin embargo si se toma un periodo más amplio, 1970-1994 no hay tantos descensos. Esto significa que el descenso de la inversión se da durante los años ochenta como consecuencia de la disminución del gasto público y del reordenamiento del Estado en general. Concentrándonos sólo en el periodo 1983-1994 se observó que la TMAC de la zona Pacífico y Centro Sur fue del 3.2 y 1.1 por ciento. El resto de las regiones mantuvo un crecimiento con signo negativo, disminución de la inversión pública. Pero no por esto el crecimiento promedio de la inversión a nivel estatal tuvo el mismo sentido. Por un lado se observan las diferencias de la distribución de la inversión por regiones al contar con estados grandes y pequeños, con un mayor o menor número de estados, y con una vocación productiva más o menos equilibrada, este último asunto no lo he presentado, dando como supuesto que se conocen las características geográfica, demográficas y económicas en general de cada uno de los estados. En este sentido se confirma que el cambio de la política del gobierno incidió de manera distinta a nivel regional, sin embargo la constante general en el patrón de inversión pública es su descenso, lo cual ayuda a confirmar la hipótesis inicial de la tesis. El comportamiento de la inversión pública en general ha tenido un crecimiento bastante irregular debido a la carencia de recursos y los que se tienen se han destinado a las zonas que concentran un mayor número de actividades; aunque no debe olvidarse que se han atendido también las zonas más deprimidas en términos sociales y económicos. Este primer intento de presentar la inversión pública regionalmente ofrece sólo un panorama general, siendo un asunto en el que se debe profundizar más a través del estudio particular de cada región.

IV. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y AL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

La inversión pública en el gobierno de Carlos Salinas puede ser trabajada en dos niveles. Un primer nivel es la inversión orientada hacia la población, tanto para proveerla de los bienes públicos necesarios como para amortiguar el costo económico de los programas de ajuste. El instrumento fue el Programa Nacional de Solidaridad. El segundo nivel es la inversión en sector comunicaciones y transporte, cuya inversión que fue en declive durante este mismo gobierno. Sin embargo, la inversión del sector privado desempeño un papel importante en su operación, pero también es interesante la magnitud del esfuerzo que hizo el gobierno para reestructurar ciertas actividades y hacerlas atractivas a la inversión privada.

Este capítulo se ocupa de analizar algunos elementos sobre la concepción y operación del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, y como una parte creciente de la inversión pública se destinó a este programa. Y en el otro extremo se analiza la inversión pública en el Sector Comunicaciones y Transportes y se establecen las actividades concretas en las que el gobierno mexicano permitió la participación de la inversión privada, nacional y extranjera.

4.1. Algunos Elementos Básicos sobre la Concepción y Operación del Programa Nacional de Solidaridad

La inversión pública en el gobierno de Carlos Salinas adquirió una importancia creciente y significativa dentro del Programa Nacional de Solidaridad, por ello en este apartado se analiza el impacto que tiene este programa, en términos económicos, sociales y

políticos. El objetivo del Programa es combatir y erradicar la pobreza extrema que padecen los sectores sociales más desprotegidos del país.¹

El liberalismo social como ideología del gobierno de Carlos Salinas pone al Estado como la institución capaz de estimular el desarrollo económico dirigido por el sector privado, por lo que tienen que retirarse de varias actividades el Estado, tanto reguladoras como productivas, e intentando legitimarse a través de las reformas que buscaban eficiencia y menos proteccionismo. El Programa Nacional de Solidaridad -PRONASOL- emprendido durante el gobierno de Carlos Salinas representa el instrumento de política social más conocido. En general puede afirmarse que es un programa asistencial debido a sus características que se señalan más adelante. La heterogeneidad entre las regiones del país es conocida, sin embargo su erradicación no involucra sólo la asignación de recursos federales, también es un cambio en la actuación de las instituciones y de la actitud de la población en general.

a. La concepción y operación del Programa

El Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, forma parte del gasto social para enfrentar la pobreza extrema. Este programa busca elevar el nivel de vida y superar las condiciones de pobreza extrema.² No erradica la pobreza, pero la puesta en marcha de un plan de este tipo es la base para atender en el futuro al conjunto de la población. El programa ofrece recursos a través de los distintos rubros que conforman al mismo para satisfacer demandas de la población que no fueron atendidas en su oportunidad. El problema de la pobreza ha sido una constante en el desarrollo de los países, y se ha agudizado en las épocas en que se presentan las crisis. El fracaso de las políticas del gobierno para reestructurar la actividad productiva, es decir, más inversión, más empleos y bien remunerados, capital humano lo suficientemente preparado son algunos de los

¹ Este objetivo está señalado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1988 a 1994, en la parte correspondiente a Solidaridad.

² *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1994, p. 219.

elementos que deben considerarse. Además la opinión de aquellos que consideran al Programa como un medio con fines electorales y como forma para legitimar el gobierno del entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari. En la práctica si se dotó de infraestructura y se generaron empleos, y se ha estimulado a los estudiantes por medio de las becas; sin embargo, en el futuro se necesitará inversión, sea pública o privada, para mantener las obras realizadas.

Los principios del Programa son:

1. El respeto a la voluntad y a las formas de organización social de los beneficiarios de los programas.
2. Las decisiones no se toman de manera unilateral por parte del gobierno sino de acuerdo con las comunidades a las que se pretende beneficiar.
3. La corresponsabilidad, cada proyecto se basa en un acuerdo que establece la parte de los costos que deberá corresponder al gobierno y a la comunidad y las responsabilidades que adquieren durante cada una de sus fases.
4. Cada participante será plenamente informado y obtendrá una respuesta rápida a sus dudas sin interferencia burocrática.³

Los proyectos del PRONASOL se clasifican con base en su orientación sectorial: Bienestar Social, Infraestructura básica de apoyo y Proyectos productivos. El primero introduce el agua potable y el alcantarillado en comunidades rurales y marginadas, electrificación, aprovisionamiento de alimentos básicos, construcción de instalaciones médicas rurales y conservación y construcción de escuelas. En el segundo proyecto se impulsa el fortalecimiento de los municipios, ampliar y modernizar la red de caminos y de carreteras, así como la ejecución de programas de desarrollo están entre sus objetivos. Y en el tercer programa se apoya financieramente a muy pequeños productores en zonas rurales.

³ Aspe Armella, Pedro, 1993, p. 107

económicamente deprimidas para ayudarles a pasar de la agricultura de subsistencia o actividades más productivas sin que tengan que desarraigarse de la región.⁴ (Ver gráfico 11)

El Programa opera con base en la concertación entre las tres instancias del Gobierno y la población directamente beneficiada. Compromete la participación de los Gobiernos Estatales en el diseño y ejecución de las acciones, pretende reorientar el gasto del Ramo XXVI, Desarrollo Regional, incrementándolo con las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y los beneficiarios directos. Debe fortalecer los Convenios Únicos de Desarrollo, promoviendo el establecimiento de concertaciones, especificando acciones y compromisos entre la Federación, los estados, organizaciones sociales y la iniciativa privada. Y movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema a través de las asociaciones de profesionistas, organizaciones sociales, instituciones académicas, agrupaciones sindicales y empresariales, impulsando la participación activa y los jóvenes en las acciones de Solidaridad.

Los criterios seguidos por el gobierno para asignar el gasto son tres, y se encuentran señalados en la Cuenta Pública, el primer criterio es que deben asignarse proporciones presupuestales crecientes a la atención de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, especialmente el gasto orientado al bienestar social. El segundo, dar prioridad a las obras demandadas por las comunidades y que fueran susceptibles de concluirse en el ejercicio fiscal. Y tercer criterio, elevar el rendimiento social de los recursos mediante la participación de los grupos beneficiarios.

Los fondos del PRONASOL provinieron de los ingresos obtenidos por medio de la venta de las paraestatales. Oficialmente el PRONASOL representaba un programa de alivio de la pobreza,⁵ sin embargo no abatió el rezago y mucho menos atacó las raíces del atraso. Una crítica frecuente a dicho programa fue que los recursos se dirigieron a grupos

⁴ Idem, pp. 108-109. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, Varios años.

organizados, que tenían poder de negociación y no a grupos débiles y pobres.⁶ Con ello se fortalecieron las organizaciones que recibieron los fondos y aumentó las diferencias entre aquellos que necesitaban recursos y no los recibieron.⁷ El sistema Nacional de Planeación sirve de apoyo para la ejecución de las obras de desarrollo regional. Con este último se establece la coordinación entre cada plan de desarrollo estatal y la propuesta de Solidaridad, definiendo las prioridades y los mecanismos de financiamiento.⁸

Sus recursos han sido dirigidos hacia áreas y grupos que provocaron problemas durante las elecciones de julio de 1988.⁹ Este programa combina los elementos del clientelismo tradicional con un pluralismo relativamente moderno. El canal tradicional más importante es a través de la autoridad municipal, tanto para las obras públicas, como para el otorgamiento de líneas de crédito a la producción de Solidaridad para los productores que no alcanzaban los umbrales de la banca estatal en términos de su capacidad de pago. Los alcaldes deciden quiénes recibirán estos préstamos.¹⁰ El PRONASOL opera en 171 de 173 municipios controlados por la oposición.¹¹ Aunque el programa no es oficialmente del Partido Revolucionario Institucional resulta que es un instrumento para recuperar las zonas urbanas perdidas por éste. La atención fue hacia las zonas indígenas, a los campesinos, y a las zonas urbanas marginadas.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad fue creada el 6 de diciembre de 1988, con el objeto de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, que fuera en beneficio de los grupos marginados del país.¹² En dicha comisión el presidente de la República es quien la dirige, y participan de

⁵ Cook, María Lorena, 1996, p. 79.

⁶ Iden.

⁷ Klessner, Joseph L., 1996, p. 285.

⁸ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 159.

⁹ Haber, P. Laurence, 1996, p. 357.

¹⁰ Fox, Jonathan, 1996, pp. 317-318.

¹¹ Citado en Haber, P. Laurence, 1996, p. 357.

¹² *Diario oficial de la Federación*, diciembre 6 de 1988. Más tarde, el 8 de junio de 1992 fue creado el Instituto Nacional de Solidaridad, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, y en

manera permanente los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, y Pesca; el Jefe del Departamento de Distrito Federal; y los directores generales del IMSS; CONASUPO; Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de la Artesanía; y la Comisión Nacional de Zonas Áridas, FCL. La participación de las distintas secretarías pretendía establecer los programas de forma coordinada junto con el PRONASOL, para evitar la duplicidad en las acciones que se realizaran en cada dependencia, de forma que respondiera tanto a los proyectos de cada secretaría como a los del PRONASOL.¹³

En 1989 se suscribieron 27 Convenios de Concertación, dentro del Convenio Único de Desarrollo, en 15 estados del país. En Chihuahua, por ejemplo, se transfirieron seis uniones de ejidos indígenas a la empresa Productos Forestales en la Sierra Tarahumara; en Michoacán definieron los apoyos requeridos para continuar la siembra de maíz y fomentar la producción agropecuaria 28 comunidades indígenas; en Oaxaca las comunidades indígenas, uniones de ejidos y productores celebraron seis convenios para dotación de servicios básicos y realización de proyectos productivos en actividades frutícolas y cafecoleras. Estos convenios benefician a campesinos y a comunidades indígenas de todo el país.¹⁴ El Programa Nacional de Solidaridad tenía 82 mil Comités para el año de 1991 que sirven de apoyo en la ejecución de los programas de Bienestar Social, Apoyo Productivo y Desarrollo Regional¹⁵

coordinación con el Programa, con el objetivo de apoyar las políticas de bienestar social, fortaleciendo los niveles de organización y participación en el barrio, la comunidad indígena, la colonia y el municipio. Presidencia de la República, 1994f, p. 230.

¹³ Presidencia de la República, 1994a, pp. 40-41

¹⁴ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1989, p. 98.

¹⁵ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 137; Para 1993 había en conjunto 150 mil comités en todo el país, de los cuales 36 mil se integraron ese año. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, p. 215.

4.2 El Significado de la Inversión Pública en el Programa Nacional de Solidaridad.

El gasto ejercido dentro de este Programa se considera como inversión pública. Los recursos se canalizaron a la construcción de infraestructura educativa, telefónica, agropecuaria, forestal y agroindustrial. Se invirtió en la introducción de servicios públicos en las zonas rurales y urbanas. Y en seis años de trabajo Solidaridad se convirtió en un fuerte instrumento de atención a la población.

a. Bienestar Social

El gasto de inversión realizado en este rubro se llevó a cabo en diecisiete programas durante el gobierno de Carlos Salinas. Al inicio de su administración se contaba con nueve y año con año aparecieron otros programas. El siguiente rubro "Infraestructura Básica de Apoyo" contabilizó siete programas en total. El tercero "Proyectos Productivos" con catorce programas. En este último, únicamente cinco programas tuvieron mayor regularidad en el periodo 1989-1994. (Ver cuadro 13)

Dentro de los programas de Bienestar Social sobresalen el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas, orientado hacia la inversión en las áreas de salud, educación, alimentación y vivienda. En 1991 fueron creados los programas: Niños en Solidaridad, Dignificar el Hospital, Programas para el Desarrollo de las regiones del Oriente de Michoacán, de la Tierra Caliente de Guerrero, del Sur del Estado de México y del Centro y Carbonífera de Coahuila

Las acciones del PRONASOL se enfocaron hacia la construcción de instalaciones de salud en las áreas rurales, la ampliación del servicio telefónico en los pueblos remotos, y la

restauración de las escuelas. El Programa operaba por medio de los comités vecinales, los cuales debían participar en la selección de proyectos y supervisaban la instrumentación.

En las zonas urbanas marginadas de México se regularizaron los terrenos urbanos y se dotó de servicios básicos, agua, luz y drenaje. Guadalajara, Monterrey, Monclova, Torreón, Lerdo, Gómez Palacio, Mérida, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Luis Potosí, Aguascalientes, León, Irapuato, Celaya, Hermosillo, Tijuana, Mexicali, La Paz, Durango y la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La inversión ejercida en 1989 fue de 13 25 millones de nuevos pesos, inversión que se tradujo en la prestación de servicios, construcción, rehabilitación y mantenimiento de su infraestructura. (Ver cuadro 13.1) Con ello se elevó la cobertura de los servicios educativos en las zonas rurales y urbanas marginadas, se amplió y mejoró la planta física educativa, principalmente de educación básica. Los estados beneficiarios de estas obras en educación fueron Nuevo León, México, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz y Guerrero

En materia de salud se dotó de infraestructura médica, así como su ampliación, hospitales, unidades médicas rurales, laboratorios, vehículos, estancias de bienestar infantil y centros de educación especial. La cobertura se realizó en los estados de Chiapas, Campeche, Zacatecas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Michoacán, Puebla, Nuevo León, Baja California y Tabasco. Ello en aras de ampliar la atención a la población de las comunidades rurales y de las zonas urbanas. Dentro del Programa a dignificar un hospital se continuó la labor de ampliar y mejorar los servicios de hospitales, en 1991 se atendieron 26 hospitales ¹⁶ En 1989 y 1990 se ejercieron 1.07 y 1.47 millones de nuevos pesos respectivamente. (Ver cuadro 13.1)

¹⁶ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 137.

Los servicios de agua potable y energía eléctrica se suministraron a las áreas rurales y urbanas de todos los estados de la República. En cuanto al primer servicio se construyeron y ampliaron 925 sistemas de agua potable en 1989, y se rehabilitaron 272, se realizaron obras complementarias y 32 pozos.¹⁷ En lo que toca a la energía eléctrica se introdujo ésta en 607 colonias y 1 490 localidades.¹⁸ El servicio de drenaje y tratamiento de aguas negras fue también contemplado dentro del Programa, los mayores montos de inversión se localizan en los estados de Nayarit, Coahuila, Tamaulipas, Baja California, Sonora y Sinaloa.¹⁹ Curiosamente la parte norte del país, al menos en 1989. La provisión de estos bienes busca abatir los rezagos de años anteriores, y que no fueron atendidos con oportunidad y eficiencia. Obras importantes y mencionadas constantemente fueron la realizadas en los municipios del Valle de Chalco, Chimalhuacán e Ixtapaluca, así como en la comunidades rurales de los estados de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, incorporando casi a dos millones de mexicanos.²⁰

Otro campo de acción del PRONASOL fue el desarrollo urbano, la vivienda y ecología. Este se ocupó de la realización de obras conservación y construcción de jardines y calles, urbanización de lotes para habitación popular y construcción de viviendas. En cuanto a su monto los estados que obtuvieron la mayor parte de la inversión fueron Nuevo León, Baja California, Coahuila, México, Aguascalientes, Quintana Roo, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala.

En el segundo año de operación del PRONASOL el gasto se incrementó 16.27 por ciento en términos reales. Este aumento se tradujo en un mayor número de obras y proyectos, y se formalizan los programas de Solidaridad para una Escuela Digna,²¹ Fondos de Solidaridad para la Producción y Fondos Municipales de Solidaridad. Los recursos se

¹⁷ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1989, p. 100.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1990, p. 100.

²¹ *Este programa fue creado el 9 de marzo de 1990, Presidencia de la República*, 1994d, p. 124.

entregaron con respeto a la autonomía municipal con sustento en las disposiciones legales que rigen en los convenios entre cada estado y la Federación.²² En el primer programa, considerado como la inversión capital humano, provee las instalaciones educativas que son indispensables para maestros, alumnos y padres de familia. Sobresalen las acciones en los estados de Chiapas, Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz y Michoacán. Solidaridad para la Producción. El sentido oficial de este programa es crear empleo y desarrollar las capacidades de los individuos y comunidades en sus propios lugares de origen.²³ Esta es una forma de contener los movimientos de la población hacia otros lugares, donde el motivo principal es la carencia de empleos. El Programa impulsa la ejecución de obras y proyectos agropecuarios, agroindustriales, microindustriales, piscícolas, forestales, extractivos y de abasto.

Los Fondos Municipales de Solidaridad permiten avanzar en la política de descentralización de los recursos y de las decisiones. Las aportaciones federales y estatales sirven para ampliar la capacidad financiera y de gestión para atender con oportunidad las demandas sociales.²⁴ La atención se enfoca en los municipios que carecen de servicios básicos, o bien son insuficientes. Entre los estados beneficiados están Aguascalientes, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla, Querétaro, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Dentro de la educación se otorgaron becas a un número importante de niños, durante todo el gobierno de Carlos Salinas. Y se promovió el servicio social de pasantes de nivel técnico y licenciatura de instituciones de educación superior. Los fondos del programa provienen del gobierno federal, estatal y de las instituciones educativas. Su participación fue a través de los programas de alfabetización y educación para adultos y en las brigadas multidisciplinarias organizadas por la UNAM. Para 1991 el número de becas otorgadas fue de 169 943. La inversión en este programa fue creciente. (Ver cuadro 13.2)

²² *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990*, p. 134.

El Programa de Solidaridad para el Bienestar Social destina recursos para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura en materia de educación, salud, electrificación, agua potable, y alcantarillado, instalaciones deportivas y abasto de productos básicos.

El Programa de Escuela Digna durante 1991 rehabilitó y equipó a 29,105 escuelas en beneficio de 3.7 millones de alumnos. Los estados de Guerrero, Jalisco, México, Puebla, Zacatecas y Veracruz resultaron beneficiados.²⁵ También se construyeron 20 619 espacios que beneficiaron a 618 mil estudiantes en los estados de Chiapas, Sinaloa, Michoacán y Oaxaca, junto con los ya mencionados arriba. Se contó también con donaciones de terrenos, mano de obra y materiales de la región para la construcción de las instalaciones

Con el Programa Niños en Solidaridad se persiguió el objetivo de disminuir los índices de deserción a nivel primaria. El programa opera a través del otorgamiento de becas económicas y atendiendo también su alimentación y salud. En su primer año de operación, 1991, se otorgaron 271 287 estímulos económicos en los estados de Campeche, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.²⁶ Un poco más de la mitad de todos los estados que conforman el país. En 1992 se otorgaron 382 mil estímulos, más del doble que en el año anterior, y se dieron 3.2 millones de despensas en 29 entidades federativas, con aportaciones de los gobiernos federal y estatales.²⁷

Se electrificaron poblados rurales y colonias populares, con apoyo de la inversión estatal, se mejoraron y rehabilitaron las viviendas rurales y la dotación de paquetes de

²³ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 164

²⁴ *Idem*, 1990, p. 142.

²⁵ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 135

²⁶ *Idem*, 1991, p. 137.

materiales de construcción, y se introdujeron servicios básicos -pavimentación, empedrado, banquetas y guarniciones.

Solidaridad para el Desarrollo Regional impulsa la descentralización, fortalece el municipio y amplía la infraestructura básica de servicios y para la producción; y se apoya el establecimiento de la infraestructura requerida. Favorecer la integración económica y social de las comunidades ubicadas en zonas apartadas y de difícil acceso.²⁸ Los estados de Oaxaca, Puebla, Jalisco, Veracruz y México concentraron el 56.4% de los ayuntamientos con Fondos Municipales.²⁹ Las obras de infraestructura social concentraron el mayor número de proyectos financiados con los Fondos. Se destinaron en 1991 recursos federales para la construcción de 4 495 kilómetros de carreteras y caminos rurales, 27 176 kilómetros fueron conservados y mantenidos y se reconstruyeron 1 448 kilómetros.³⁰ Al año siguiente se invirtieron recursos para la ampliación y mejoramiento de carretera y caminos rurales, se construyeron 4 682 kilómetros, se reconstruyeron 3 053 y se conservaron 24 810 kilómetros de la red nacional de carretera.³¹ En 1993 el 63.2% de la inversión de solidaridad para el desarrollo regional tuvo el siguiente destino, del total el 63.2% se asignó a obras y acciones de bienestar social; 22.9% a proyectos productivo y el 13.9% a la creación de infraestructura básica de apoyo.³²

El Programa Mujeres en Solidaridad que inició desde 1989 tiene como meta la participación en tareas que mejoren sus condiciones de vida. En 1991 se ejecutaron 336 proyectos productivos y 636 sociales y de servicios. Se instalaron 312 molinos de nixtamal, 75 tortilladoras, 49 tiendas de abasto, 32 granjas comunitarias y 27 huertos frutícolas, 6 853

²⁷ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 162.

²⁸ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 140; 1992, p. 164.

²⁹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 140.

³⁰ Las carreteras son la de San José Tenaugo-Huautla de Jiménez, Santa Rosa de Juárez-Santiago y Yucuchi-Silacayupan en Oaxaca; El Salado-Estancia de los Burgos-El Ranchito; Zapotillo-Rancho Viejo en Sinaloa; y Esperanza-Plazuela-Serranal en Tabasco. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, pp. 140-141.

³¹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 166.

³² *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, p. 218.

acciones de vivienda, 44 para el suministro de agua potables y alcantarillado, y 18 de electrificación.³³

En 1992 el PRONASOL canalizó recursos para desarrollar alternativas económicas viables, rentables, financieramente sanas y con un alto impacto social, en las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y pesqueras. Bajo el Programa de Solidaridad para el Bienestar Social se invirtió en infraestructura para educación, salud, electricidad, agua potables, alcantarillado, e instalaciones deportivas. Se dio mantenimiento y rehabilitaron 24 043 escuelas, 4.5 millones de alumnos, y se construyeron 9 287 espacios, entre aulas, anexos, laboratorios y talleres.³⁴

En el sector salud se incrementó la cobertura y se buscó mejorar la calidad en los servicios, se apoyó la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de diversas unidades médicas. Se concluyó en 1992 las unidades de Chalco, México, Benemérito de las Américas, Chiapas; Coscomatepec, Veracruz; Mazatlán, Sinaloa; y Nuevo Laredo, Tamaulipas. Mediante el programa de IMSS-Solidaridad se dio atención en los estados de Chihuahua, Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, Oaxaca, Veracruz, Querétaro y Jalisco. Finalmente, con el programa Hospital Digno se impulsó la rehabilitación y equipamiento de las áreas e urgencias y consulta externa de 103 hospitales en los estados de Colima, San Pedro Tlapa, Cholula y Texmelucan, así como en seis unidades de segundo y tercer nivel en el Distrito Federal.³⁵ La infraestructura en los servicios del sector salud fue atendida mediante la construcción de 29 hospitales generales en 1993, entre estos el Benemérito de las Américas en Ocosingo, Chiapas; San José del Cabo, Baja California Sur; Ciudad Acuña, Coahuila; Ometepec, Guerrero; y el Hospital General de Reynosa Tamaulipas. Entre 1989 y 1993 se construyeron, ampliaron, equiparon y rehabilitaron 305 hospitales. Se atendieron a personas que habitan en zonas de difícil acceso y geografía accidentadas, se construyeron 67 unidades médicas rurales en los estados de Coahuila, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa y

³³ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991, p. 137.

³⁴ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1992, p. 159.

Veracruz, beneficiándose a 111 mil personas aproximadamente.³⁶ Desde que inició el programa se construyeron a nivel nacional 1 173 unidades médicas en comunidades rurales marginadas y se fortaleció la infraestructura de 804 centros de salud.³⁷

En 1993 los esfuerzos de Solidaridad para el Bienestar Social se encaminaron al abatimiento en el déficit de espacios educativos. Se construyeron unidades médicas en las zonas más necesitadas y se amplió la cobertura en la provisión del servicio de agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, y electrificación de colonias populares y poblaciones rurales, cuatro mil y once mil respectivamente; se edificaron y rehabilitaron viviendas y se regularizaron los lotes urbanos que no se encontraban registrados.

También en 1993 se iniciaron los programas de Jóvenes en Solidaridad y Solidaridad Forestal.³⁸ Los programas de desarrollo regional en 1993 fueron los siguientes: el programa de Cien Ciudadanas, La Chontalpa y Los Ríos, en el estado de Tabasco.³⁹

En el Programa Escuela Digna, se rehabilitaron 25 675 planteles de educación básica en beneficio de casi cuatro millones de estudiantes en todo el país en el año de 1983. Los estados que obtuvieron mayores recursos son los de Guerrero, México, Michoacán y Chiapas. El Programa Niños en Solidaridad ha sido un intento por reducir los índices de deserción escolar, para 1993 otorgó 743 173 becas, 5.2 millones de despensas, y 1.3 millones de consultas médicas a niños de escasos recursos. En el Programa de apoyo al servicio social, a nivel técnico y superior, en 1993 se entregaron becas a 282 513 estudiantes adscritos en proyectos productivos y sociales en beneficio directo de las comunidades

³⁵ Idem, p. 162.

³⁶ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, p. 220

³⁷ Idem.

³⁸ Idem, p. 219.

³⁹ Idem.

rurales y urbano-populares. En cinco años, desde que inició el programa se han entregado 729 866 becas.⁴⁰

Jóvenes en Solidaridad ha desarrollado acciones en educación, trabajo juvenil comunitario, servicio social, proyectos productivos, deporte y cultura. En su primer año se instalaron 27 bibliotecas se otorgaron estímulos económicos a 511 estudiantes del sexto de primaria y 160 becas a los ganadores de la olimpiada de la ciencia.⁴¹

En lo que toca al suministro de agua potable. Se rehabilitaron de 1989 a 1993 3 005 sistemas, de los cuales 1 958 de agua potable y 1 047 de alcantarillado. El 90.1 por ciento de esta provisión se destinó al medio rural y el resto al urbano, la población atendida fue de 5.5 millones de personas. Las obras resultantes son: la puesta en marcha de una planta de tratamiento de aguas negras en Aguascalientes, la inauguración de las instalaciones de Instituto Mexicano de Tecnología del Agua en Morelos, y la rehabilitación de la planta potabilizadora de Jalapa, Veracruz, la construcción de sistemas de agua potable en los municipios de Cardenal y El Arenal en Hidalgo, Jiutepec, Xochitepec, Yecupixtla y Zacatepec en Morelos, Guasave en Sinaloa y Ahuazotepec, Chietla, Tlacoatepec y Puebla.⁴²

El servicio eléctrico se efectuó tanto en zonas urbanas y rurales de todo el país. De 1989 a 1993 se electrificaron 4 391 colonias populares y 11 047 poblaciones rurales, beneficiando a 18.5 millones de habitantes.⁴³

Los pueblos indígenas fueron atendidos con los Fondos Regionales. En 1993 se instalaron albergues escolares, procuración de justicia, atención en asuntos agrarios, y se atendieron propuestas para iniciar 840 proyectos culturales.⁴⁴ (Ver cuadro 13.2)

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem. pp 219-220.

⁴² Idem. p. 220.

⁴³ Idem.

Solidaridad para el Desarrollo Regional. Promueve el fortalecimiento y la autonomía municipal, así como la ampliación de la infraestructura social básica.⁴⁵ Los Fondos Municipales de Solidaridad continuaron fortaleciendo la capacidad financiera y de gestión de los municipios.⁴⁶ Durante 1993 el 49.9 por ciento de los fondos se repartieron en los estados de Puebla, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo, llevando a cabo 26 698 obras y proyectos de bienestar social, productivo y de infraestructura básica, atendiendo a 2 265 ayuntamientos de todo el país.⁴⁷

Los programas de bienestar social recibieron un poco más de la mitad del gasto total destinado a Solidaridad. Esto significa una mayor atención a la población en cuanto a la provisión de infraestructura educativa, apoyo directo a los estudiantes, y mayor número servicios públicos básico, como el agua potable, electrificación y alcantarillado.

b. Infraestructura básica de apoyo

La infraestructura básica de apoyo consiste en la construcción de infraestructura telefónica, de telecomunicaciones y aeroportuaria, carreteras alimentadoras y caminos rurales; dotación y regularización de la tenencia de la tierra y organización agraria

El Sector Comunicaciones y Transportes fue ampliamente beneficiado. Se construyeron durante todo el gobierno de Salinas carreteras alimentadoras, troncales, caminos rurales, y se rehabilitaron y reconstruyeron también de forma creciente, así como la conservación y modernización de las carreteras ya existentes. Se incorporaron regiones al

⁴⁴ Los estados que recibieron mayor atención fueron los de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Yucatán. Estos estados concentran el 65 por ciento de la población indígena de México. *Idem*, p. 224.

⁴⁵ *Idem*, p. 224.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Idem*.

resto del país mediante la introducción de la telefonía rural y se construyeron y reconstruyeron aeropistas de aquellas regiones donde se dificultaba la comunicación y el acceso por otras vías es difícil.⁴⁸

Destaca la construcción de los acueductos en el Puerto San Carlos, Baja California Sur, Zacualpan-Colima, Colima; Baluarte Escunapa, Sinaloa; y Mochitlán-Chilpancingo, Guerrero; y la continuación del proyecto Río Yaqui-Guaymas, Sonora.⁴⁹

En cuanto a la ejecución de los distintos programas de infraestructura básica de apoyo es notorio que se destinaban recursos de forma interrumpida. Ya que de 7 programas sólo uno, el de carreteras alimentadoras y caminos rurales recibieron recursos durante todo el periodo de 1989 a 1994, aunque hay un rubro denominado *otros programas*, que abarca distintas obras de comunicación y que por su magnitud no se comparan individualmente con el rubro anterior. (Ver cuadro 13). Esto se debe a la clara orientación del Programa, es decir, la población con mayores carencias. Los proyectos productivos ocuparon el segundo lugar en importancia, esto puede verse en la distribución del gasto. Aquí sobresale que durante los años de 1990 a 1994 sólo continuaron dos programas el de Fomento a la Producción Agropecuaria Forestal y Agroindustrial, y Otros Programas. El resto desaparece o bien forman parte de los siguientes programas. Además hay un cambio en cuanto al lugar en que se clasifican los programas. Por ejemplo Mujeres en Solidaridad, que fue creado en 1992 se ubicó en Bienestar Social y en 1994 en Proyectos Productivos (Ver cuadro 13). Por eso hay que tener mucho cuidado cuando se revisa la información del Programa.

Con el inicio del Programa de Cien Ciudades en 1993 se promoviendo acciones de dotación y urbanización de lotes; construcción y pavimentación de calles, y obras de

⁴⁸ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989, p. 102.

⁴⁹ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991, p. 137.

infraestructura hidráulica.⁵⁰ Entre 1989 y 1993 la inversión federal en infraestructura carretera registró una tasa media anual del 27 por ciento en términos reales, el 36.4 por ciento se orientó a los estados que más retraso registraban⁵¹

En resumen, la inversión en infraestructura básica de apoyo dentro de Solidaridad no es tan preponderante. Se encamina únicamente a la provisión de esta en las zonas más necesitadas como complemento se tendrá la inversión que ejerce el sector Comunicaciones y Transportes que se verá más adelante.

c. *Proyectos productivos*

De todos los programas que componen a los Proyectos Productivos sobresalen por su alcance y especificidad los *Fondos de Solidaridad para la Producción*. Brinda apoyo financiero a los campesinos de bajos ingresos que trabajan en zonas de siniestralidad recurrente y de baja productividad, y que no reciben créditos de ninguna institución pública y fue creado el 8 de marzo de 1990.⁵² El programa pretende fortalecer las actividades en el medio rural y crear puestos de ocupación, y con ello favorecer el arraigo de la población en su lugar de origen. Los campesinos que cultivan maíz y frijol reciben un apoyo económico individual⁵³, a condición de que al terminar el ciclo devolvieran el préstamo en su totalidad. Los fondos eran revolventes, de modo que una vez recuperados se destinarían a obras de beneficio social. Y aquellos campesinos que no hubieran obtenido la cosecha quedaban exentos de la restitución del crédito en efectivo pero podían colaborar en las obras comunes.⁵⁴

⁵⁰ El objetivo del programa es contribuir a la descentralización de las actividades económicas de las cuatro principales zonas metropolitanas, Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. También busca orientar la migración interna a lugares estratégicamente ubicados y con mejores perspectivas de crecimiento. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, p. 226.

⁵¹ Estos estados son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Oaxaca y Veracruz. *Idem*.

⁵² Presidencia de la República, 1994d, p. 122.

⁵³ En un principio de 300 000 pesos por hectárea. *Idem*.

⁵⁴ *Idem*, p. 123.

También se inició la transferencia de parte de la cartera vencida de Banrural a Solidaridad, y se creó el Fondo Nacional de Apoyo para empresas de Solidaridad.⁵⁵ Este último promueve la ejecución de los proyectos productivos que aprovechen el potencial de los recursos naturales de la región y generan oportunidades de empleo permanentes. Otorga capital de riesgo para apoyar los proyectos agrícolas, forestales, agroindustriales, microindustriales, comerciales y extractivos.⁵⁶

Los programas están orientados a la producción y apoyan de forma conjunta con el Instituto Nacional Indigenista, a los grupos de productores cafetaleros, y los Fondos de Solidaridad Regional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. Estos últimos tienen como objetivo pasar la toma de decisiones de inversión socioeconómica a los consejos de las organizaciones indígenas sociales y económicas regionales representativas. La forma de operar estos fondos se diferencia del resto de los programas porque es el Estado quienes crea sus propios interlocutores

Las zonas indígenas recibieron atención especial, por un lado se buscó garantizar el respeto a sus formas de organización, cultura e ideología a través de programas educativos y de salud. Para cumplir con ese propósito se invirtió en la construcción y ampliaciones de las instalaciones y se mejoraron los servicios, se otorgaron becas alimenticias. La atención se dio a las comunidades Tarahumara, Lacandona, Chinanteca, Mixteca, Huichol, Cora, Tepehuana y Yaqui. En 1991 se establecieron 99 Fondos de Solidaridad Regional y se ejecutaron 1 395 proyectos en 775 municipios pertenecientes a 20 estados del país.⁵⁷ En el programa de Fomento Minero se brindó asesoría agrícola, pecuaria, forestal y microindustrial, En el Programa de Fomento Minero se brindó asesoría técnica y recursos

⁵⁵ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 133.

⁵⁶ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 164.

⁵⁷ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 139.

financieros a pequeños productores para la explotación de mármol, celestita, sales de magnesita, turquesa y ónix, en los estados de Coahuila, Sonora y Zacatecas.⁵⁸

En las zonas áridas se apoyó a los campesinos de pobreza extrema, que dadas las circunstancias de su medio ambiente era imperativo proveer agua potable, construir y rehabilitar pozos, bordos y ollas para aprovechar el nivel de agua disponible, siempre escasa. En estas zonas se aplicó el programa de Crédito a la Confianza y el Programa de Zona Ixtlera Candellera en los estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, Coahuila, Durango, Zacatecas y Chihuahua, estados con regiones desérticas y demidesérticas.

La comercialización de productos básicos y agroindustriales y la infraestructura de abasto, acopio y distribución fue parte del PRONASOL. Se recapitalizaron 8 654 tiendas rurales y 127 almacenes, se instalaron 527 tiendas, 12 almacenes, 17 bodegas y 20 lecherías. Se contribuyó a la adquisición de maquinaria y equipo para la comercialización de los productos agroindustriales.⁵⁹ En conjunto, para 1989, la instalación y recapitalización de tiendas rurales y urbanas en Sinaloa, Veracruz, Nuevo León y México fue de 1 390.⁶⁰ La producción agropecuaria fue apoyada mediante el otorgamiento de recursos financieros para apoyar los Programas de Crédito a la palabra y a la Confianza, en los estados de Chiapas, Michoacán, Veracruz, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca y México. Otro apoyo a la agricultura fue la apertura de nuevas áreas de cultivo, mediante las obras de desmonte, despiembre y nivelación de terrenos en Chihuahua, Yucatán, Quintana Roo, Colima y Morelos.⁶¹

Los Fondos de Solidaridad para la Producción beneficiaron en 1990 a 648 mil productores agrícolas temporaleros y 1.9 millones de hectáreas en 13 mil localidades de

⁵⁸ *Idem*

⁵⁹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1989, pp. 101-102.

⁶⁰ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1990, p. 138.

⁶¹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1989, p. 104.

1473 municipios en 27 estado de la República⁶² Se crearon con el propósito de transferir a los ayuntamientos más pobres del país recursos adicionales a los que les correspondían por la vía del presupuesto estatal, para fortalecer su capacidad de financiar proyectos comunitarios. Los fondos se destinaron para dotar obras de infraestructura en comunidades y tratar de combatir su aislamiento -construcción y pavimentación de calles, centros de salud, escuelas, sistemas de agua potable y drenaje, parques públicos y canchas deportivas, perforación de pozos para riego, la edificación y reparación de canales y bordos, nivelación y despiedre de terrenos, operación de pequeñas unidades pecuarias, estanques para la acuicultura y empacadoras de productos agrícolas. El 90 por ciento de los recursos se otorgó a los productores de maíz y frijol, en los estados de Durango, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Chihuahua, Chiapas y Oaxaca. Se apoyaron actividades productivas, este es el caso de las fábricas de block, ladrillo, cal, fibra de vidrio, elaboración de queso, carnes, embutidos y conservas. Lo interesante de esto es que atienden demandas focalizadas y que no son en gran escala, pero cumplía con el requisito de generar empleos que permitieran al campesino continuar y permanecer laborando en la agricultura. El sector agropecuario fue dotado de obras de infraestructura que apoyaran y/o permitieran el desempeño de sus actividades, aparte de que deben mejorar su bienestar.

Dentro de este Programa sobresale el financiamiento de PEMEX-Solidaridad, se realizaron proyectos de diversificación productiva, de infraestructura urbana y de protección ambiental en regiones donde la industria petrolera está presente. En 1991 este mismo programa instaló unidades de producción extractivas, forestales, agropecuarias, microindustriales y piscícolas en el medio rural y urbanas marginadas. Se apoyó concretamente a 673.3 mil productores. Los recursos incidieron en el cultivo de un millón 656 mil hectáreas de 1452 municipios de 28 entidades federativas. Los estados de México,

⁶² Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990, p. 140. La creación de los Fondos Municipales de Solidaridad fue anunciada el 8 de marzo de 1990. Presidencia de la República, 1994d, p. 120.

Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y Guanajuato concentraron a la mitad de los campesinos beneficiados.⁶³

Los campesinos de los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Zacatecas, Sinaloa, Yucatán y Tamaulipas concentraron el 62.2% de los recursos de Solidaridad para la producción.⁶⁴ Y como ya se había señalado antes estos campesinos trabajan en tierras de temporal, con altos índices de siniestralidad y que no son sujetos de crédito. Hasta 1993 se atendieron a 727 mil campesinos.⁶⁵

El Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad fue creado para impulsar la actividad económica de los campesinos pobres con tierra o sin ella, de los grupos indígenas y los habitantes del medio urbano.⁶⁶ El programa otorga recursos como capital de riesgo temporal y/o créditos para proyectos productivo viables, financieramente sanos y en beneficio de la población. En 1993 se destinaron recursos para la creación de 10 667 empresas pequeñas que generaron más de 57 mil fuentes de trabajo principalmente en el medio rural.⁶⁷

Solidaridad para la producción, en 1993 los productores de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán y Zacatecas concentraron cerca de la mitad del Fondo de Solidaridad para la Producción.⁶⁸ Empresas de Solidaridad impulsó la ejecución de proyectos productivos económicamente viables y de amplio sentido social.⁶⁹ En 1993 se financiaron 7 024 empresas, 2 699 con capital de riesgo y 4 325 con créditos de los Fondos de Financiamiento y Garantía. En dos años de operación del programa se han beneficiado a 10 667 empresas de las cuales el 79.5% son de reciente creación, y 20.5 operaban con

⁶³ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 139.

⁶⁴ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 164.

⁶⁵ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, p. 218.

⁶⁶ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, pp. 141-142.

⁶⁷ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, pp. 218.

⁶⁸ *Idem*, p. 223.

anterioridad y se crearon 57 503 empleos para campesinos, indígenas, y habitantes del medio urbano popular. Las aportaciones de capital de riesgo permitieron la asociación empresarial de 241 046 personas dedicadas a actividades productivas y de comercialización.⁷⁰

Durante el año de 1991 todos los proyectos productivos registraron tasas de crecimiento negativas y al año siguiente tres programas las siguen manteniendo. Por un lado es difícil sostener una inversión creciente sin descuidar otras inversiones debido a la limitación presupuestaria, y por otro lado, la prioridad dentro de Solidaridad se encuentra en la inversión en el Bienestar Social. Este fracaso de no poder mantener el gasto de inversión creciente en los programas de fomento, producción y empleo manifiestan la misma situación a nivel macroeconómico.

Solidaridad contó con todos los recursos económicos posibles para atender a un amplio grupo de la población, un grupo que al mismo tiempo fue selecto, en particular con la gente que más sufrió el programa de ajuste económico iniciado a principios de los ochenta, aunque sus problemas no se remontan únicamente a este periodo. El atender a los más vulnerables con programas de bienestar social en lugar de atenderlos mediante el apoyo a la producción tiene un doble significado. El apoyo directo a la producción era el apoyo directo al empresario, cualquiera que fuera su posición, y el beneficio hacia el trabajador no iba a ser inmediato, y posiblemente el encadenamiento de las actividades productivas no era de gran importancia. En cambio un mayor fomento al bienestar social si cambia en el corto plazo el panorama de la población, al ver mejoradas las condiciones en que habita y tener los servicios públicos más indispensables.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

d. Programas regionales

Los programas de alcance regional inscritos en Solidaridad durante la administración de Carlos Salinas tuvieron como objetivo incidir en el fortalecimiento de la infraestructura básica de comunicaciones y servicios públicos, además de mantener el arraigo de los valores culturales y de la tradición. Estos programas inciden de forma positiva en las regiones pobres de nuestro país. Físicamente abarcan un número considerable de municipios que son dotados de electricidad, pozos agrícolas, carreteras, introducción del riego, construcción y equipamiento de agroindustrias, y de centros de salud en las zonas urbanas y rurales.

El nombre de los programas que se ejecutaron dentro de Solidaridad son los siguientes. Costa de Michoacán, Meseta Purépecha en Michoacán, Zona Oriente de Michoacán, Programa Tierra Caliente de Michoacán, Sierra Norte de Puebla, Zona henequenera de Yucatán, Sur del Estado de México, Istmo de Oaxaca, Costa de Chiapas, Costa de Oaxaca, Istmo de Tehuantepec, Tierra Caliente de Guerrero, Huasteca Potosina, Los Ríos en Tabasco, y La Chontalpa en Tabasco. Geográficamente estos programas se localizan en la parte centro y sur del país, a excepción de la Huasteca Potosina, la región Centro y Carbonífera de Coahuila, y el Programa Nueva Laguna.

Es notoria la presencia de varios programas en un mismo estado o de uno solo en varios estados. Por ejemplo, en el estado de Michoacán se ejecutaron cuatro programas y en la comarca lagunera el programa del mismo nombre. Los programas y resultados fueron los siguientes:

Costa de Michoacán, se benefició a 225 988 habitantes de siete municipios, se electrificaron 27 colonias populares, 30 poblados y 30 pozos agrícolas; se construyeron tres sistemas de agua potable y cuatro de alcantarillado; así como dos caminos rurales y una

carretera alimentadora.⁷¹ En 1994 se construyeron 33 kilómetros de carreteras, 126 espacios educativos, se rehabilitaron 6 centros de salud, se electrificaron 8 colonias y 2 poblados, y se construyeron 6 sistemas de agua potable y 114 mil m² se construyó un separados turístico, una planta de tratamiento de aguas residuales y lagunas de oxidación y otra planta para tratamientos de desechos sólidos.⁷²

Meseta Purêpecha, abarcó a 13 municipios de Michoacán, con una población de 451 787 habitantes. Se construyeron 21 sistemas de agua potables, dos zonas de riego y 80 kilómetros de carreteras alimentadoras; la edificación y equipamiento de los centros de salud ubicados en Gildardo Magaña y la cabecera municipal de Peribán, también se electrificaron 19 colonias y 28 poblados.⁷³ Se construyó y equipó el Hospital General de Uruapan, se instaló una línea de conducción de agua potable y se atendió el equipamiento electromecánico de un pozo en Charapan, y se concluyó la obra para dotar de una planta de tratamiento a Paracho. Se continuó con la construcción de las carreteras Charapan-Pamatácuaro, Nurio-Cocucho y Tancitaro-Apo-Copetiro⁷⁴

Zona Oriente de Michoacán. Se edificaron 71 aulas y 41 anexos; el establecimiento de una seleccionadora de fresa en Maravatio y de una unidad ovina en Cresencio Morales, la reforestación y cercado de 434 hectáreas para la protección de los santuarios de la mariposa monarca; y la construcción de 15 sistemas de agua potable, una zona de riego y 19 kilómetros de carreteras. Electrificación de 84 localidades, pavimentación de 72 mil metros cuadrados de calles y empedrado de otros 42 mil⁷⁵ En 1993 se continuó con este programa, y los resultados fueron la: construcción de 117 espacios educativos, 2 unidades deportivas en Ciudad Hidalgo y Maravatio; se rehabilitaron los sistemas de agua potable de la primera y

⁷¹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1992, p. 162.

⁷² *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1994, p. 229

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Esta obra carretera ocupa 13 municipios de dicho estado con una población de 451 787 habitantes. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, p. 227

⁷⁵ *Idem*, p. 168.

en Zitácuaro, se construyó la carretera Angangueo-Las Papas, Epitacio Fuerta-Contepec y el circuito turístico Mata de Pinos-Ciudad Hidalgo, Venta de San Andrés-Mata de Pinos.⁷⁶

Programa Tierra Caliente de Michoacán Este programa beneficia a 10 municipios con una población 238 9 habitantes.⁷⁷ Se rehabilitó el sistema de agua potable y alcantarillado en Huetamo, y se construyeron 35 kilómetros de la carretera Villa Madero-Carácuaro-Eréndira y Huetamo-Santiago Conguripo-San Jerónimo.⁷⁸ Dentro de las acciones realizadas en 1994 sobresalen nueve obras de irrigación para 218 hectáreas y 46 obras de infraestructura pecuaria, así como la ampliación de un sistema de agua potables y la construcción de otros cinco.⁷⁹

Bajo el *Programa Nueva Laguna* se acogen a once municipios. Se ha ampliado el libramiento norte de Torreón, se construyó el bulevar Cementos Mexicanos-Peñoles; la carretera Finisterre-Laguna del Rey, y se rehabilitó un centro de salud en Torreón, Coahuila. Se electrificaron las localidades en los municipios de Francisco I Madero, San Pedro de las colonias y Viesca. Se continuó la construcción de la carretera Tlahualilo-Cartagena en Durango; la ampliación del libramiento de sistemas de agua potable en los municipios de Mapimí, Cuencamé, San Luis Cordero, Simón Bolívar, Rodeo y Gómez Palacio.⁸⁰ En 1994 se construyeron 70 kilómetros de carreteras y 32 kilómetros de caminos, se construyeron 145 espacios educativos, se rehabilitaron 3 hospitales y 5 centros de salud, y se equiparon 4 más; se construyeron 11 sistemas de agua potable, se electrificaron 22 colonias y 23 poblados, se instaló alumbrado público y se pavimentaron 572 mil metros cuadrados de calles y se realizaron trabajos para apoyar la irrigación de 935 hectáreas.⁸¹

⁷⁶ 441 129 habitantes de 16 municipios se beneficiaron con las carreteras concluidas. Idem, p. 227.

⁷⁷ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1994, p. 229.

⁷⁸ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1993, pp. 227-228.

⁷⁹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1994, p. 229.

⁸⁰ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1991, p. 142.

⁸¹ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1994, p. 230

Cada uno de los distintos programas ha beneficiado a la población directamente, atendiendo demandas que no fueron atendidas en su oportunidad, y que bajo un programa se han ido resolviendo. Solidaridad atendió a las zonas pobres pero al mismo tiempo brindó apoyo a regiones ya existentes y que son parte importante en la producción del país, como es el caso de la Comarca Lagunera.

e. Los Resultados del Programa Nacional de Solidaridad. A manera de conclusión

En las ciudades el programa ha mostrado con hechos que es capaz de realizar las obras públicas que tradicionalmente el gobierno debe cumplir en sus programas. Suministró luz, agua potable y pavimentación. Sin embargo, la localización de estas obras son en zonas que fueron creciendo por la emigración de la población del campo a la ciudad, su atención por medio de este programa atenúa los conflictos sociales y los incorpora al resto de la población. Desde esta óptica puede verse al PRONASOL como un instrumento para fortalecer al régimen y debilitar a la oposición ⁸²

A continuación se presentan los resultados concretos en el Programa Nacional de Solidaridad durante 1989-1994. En su vertiente para el desarrollo regional se atendieron 2 341 municipios con 113 431 proyectos inscritos en los Fondos Municipales. Se construyeron 218 561.9 kilómetros de carreteras y caminos rurales en 114 ciudades, durante seis años. Se ejecutaron 16 programas de desarrollo regional que atendieron a 395 municipios del todo el país con una población de 9 185 120 habitantes beneficiados ⁸³ En Solidaridad para la Producción se llevaron a cabo 6 801 proyectos dentro de los Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que generaron 77 605 empleos durante 1989-1994. ⁸⁴ Durante el mismo periodo se atendieron a 1 072 182 productores dentro de los Fondos de Solidaridad para la Producción y que corresponden a 2 900 698 hectáreas de cultivo. El mayor número de productores atendidos pertenecen a los estados de

⁸² Idem, p. 346.

⁸³ *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1989-1994. Secretaría de Desarrollo Social, 1994.*

Michoacán, 103 258; Chiapas, 86 862; y Oaxaca con 65 016. En cuanto a empleo permanente Empresas de Solidaridad el estado de Sonora generó el mayor número de estos con 9 506.⁸⁵

Durante los seis años de Gobierno de Carlos Salinas el gasto ejercido en el Programa Nacional de Solidaridad fue creciente. La proporción de Solidaridad en la inversión pública federal ejercida fue de 6.03 por ciento en 1989, al año siguiente se elevó a 10.81 por ciento, alcanzando su máximo en 1993 con 17.43 por ciento. (Ver cuadro 13.3 y gráfico 12)

El PRONASOL no significó únicamente la provisión de los bienes y servicios básicos a las comunidades, no erradicó la pobreza, esta tiene una dimensión mucho mayor de lo que pudo hacer Solidaridad en ese momento, significó también la estrategia de un gobierno que necesitaba legitimarse, y al mismo tiempo paliar el costo de la *modernización económica*. Y también se mostró la capacidad de negociación del gobierno con la población.

La erradicación de la pobreza extrema es un objetivo fundamental del PRONASOL, sin embargo superarla no estriba en el hecho de proveer los servicios básicos a la población, la inversión no es únicamente en obra pública, sino también en capital humano. Las obras realizadas tienen que conservarse, mantenerse y renovarse a lo largo del tiempo, y para que esto pueda lograrse se necesitan técnicos y/o especialistas calificados, la formación de recursos humanos es una inversión de largo plazo y costosa. Disminuir la pobreza significa mejorar los niveles de vida.

Una constante en el PRONASOL fue ese énfasis en la participación ciudadana, este acercamiento a través de los comités locales permite una mayor atención de quienes

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

administran los recursos. La gente se acerca a las instituciones y participa de forma directa en la ejecución de las obras dentro del marco vigente que regula el gasto público

4.3. La Inversión Pública en el Sector Comunicaciones y Transportes. Un Panorama General.

Mientras que la inversión en Solidaridad fue más o menos creciente la del sector Comunicaciones y Transportes fue el caso contrario. En el sector anterior se vio una intensa participación del gobierno por atender a más población, abarcar espacialmente mayores áreas y satisfacer un mínimo de bienestar general. En cambio la inversión pública en Comunicaciones y Transporte fue a la baja, pero no únicamente sobresale la cantidad de inversión destinada sino la nueva estructuración del sector en su conjunto. Este apartado tiene como objeto mostrar los cambios en el Sector Comunicaciones y Transportes de manera general que se realizaron en los seis años que ocupó la administración de Carlos Salinas por ser el periodo en el que se advierte con mayor claridad esta transformación. Estos cambios se refieren a la corrección de algunos problemas que aquejaban al sector, la atención y solución de estos por parte del gobierno mexicano. Y como eje básico la disminución de la inversión pública y la entrada de una inversión privada que va a suplir la anterior.

a. Puertos

En marzo de 1989 se creó la empresa Puertos Mexicanos, su creación se justifica por el volumen de comercio exterior nacional que se maneja mediante el transporte marítimo. sin embargo, la atención también debió centrarse en la atención a la infraestructura de los puertos y de los buques ya existentes⁸⁶ Otro reglamento importante fue el publicado en el Diario Oficial de la Federación en relación a la Ley de Vías Generales de Comunicación

⁸⁶ Presidencia de la República, 1994a, pp 171.

FALTA PAGINA

No. 136

establecieron un modo de operación en el que aprovechaban la mano de obra de los trabajadores libres o eventuales, *cuijes*, los socios maniobristas, dueños de las plazas sindicales, contrataban a los cuijes para realizar las tareas que a ellos les correspondían, a cambio de salarios bajos y sin prestaciones⁹² Al inicio del gobierno de Salinas el puerto tenía la productividad más baja del sistema portuario nacional, producto de la ineficiencia y mala calidad del servicio, atribuibles al mal manejo de las cargas, cobros por maniobras no realizadas, y la no coordinación de los trabajos entre los distintos sindicatos, y que se traducían en un alto costo final de las maniobras pagado finalmente por el consumidor El 28 de mayo de 1991 los dirigentes de los maniobristas, *carretileros*, *cargadores*, *amarradores* de barcos, *estibadores* y *checadores* firmaron un convenio de modernización. A pesar del descontento entre algunos trabajadores quienes amenazaban con detener las actividades en el puerto se consiguió el acuerdo para la requisa, es decir, se asumió el compromiso de corregir los problemas y modernizar el puerto

Otro anuncio hecho en la administración de Carlos Salinas se refiere a las reformas a la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.⁹³ El objetivo de la reforma es canalizar inversión privada para la operación y construcción de muelles, almacenes, ductos de agua y combustible, patios, entre otros. El gobierno federal, por su parte, instaló empresas con

⁹² Desde 1949 el puerto de Veracruz funcionaba con un convenio intersindical que servía para delimitar los radios de acción o zonas de influencia de las distintas organizaciones gremiales que se encargaban de las maniobras. Estos radios de acción impedían integrar las maniobras, ya que para llevar a cabo cada operación portuaria era necesario contratar a un sindicato distinto. El Sindicato de Maniobristas, Carretileros, Cargadores, Abridores y Conexos de la Zona Marítima y el Comercio de la Ciudad y el Puerto de Veracruz era el más grande de los cuatro que se manejaban en el puerto, y el único accionista de Serpover Tenía más de 800 afiliados y subcontrataba entre 2 500 y 3 000 trabajadores eventuales. Cerca del 80% de sus socios se dedicaban a otras actividades fuera del puerto y actuaban como "rentistas", ya que su membresía en el sindicato les había sido heredada. La Unión de Estibadores y Jornaleros, dedicados a los buques, realizaba las operaciones de maniobra sobre éstos, y su responsabilidad concluía en el momento que los contenedores o bultos cruzaban la línea imaginaria entre barco y muelle Un tercer sindicato, la Unión de Checadores o Tarjadores y Similares del Puerto de Veracruz, revisaba los despachos y los arribos de mercancías. Su radio de acción estaba al costado de las embarcaciones y de los contenedores que se consolidaban o desconsolidaban, es decir, la acción de vaciar, reordenar y rellenar los contenedores Sin embargo, los navieros y los agentes aduanales revisaban sus propias mercancías por lo que no resultaba útil este sindicato. Y este sindicato cobraba estas operaciones aun cuando no las realizaba. Y el cuarto, Sindicato de Amarradores, se encargaba de atar los cabos de los buques, y contrataba a los cuijes para llevar a cabo las operaciones. *Idem*, pp. 167-168.

⁹³ *Idem*, p. 236.

salidas al mar mediante la aplicación de un programa modernizador en 25 terminales marítimas y parques industriales. De acuerdo a información proporcionada por el Fondo Nacional para los Desarrollo Portuarios, hasta mediados de 1991 las inversiones ascendieron a 1 8 billones de pesos.⁹⁴ Tres años después se publicó la nueva Ley de Navegación, en ella se establecen las bases de la regulación de los permisos y autorizaciones de navegación, la modernización del registro público marítimo nacional, y el desarrollo del transporte por agua y la marina mercante mexicana.⁹⁵ Esta ley siguió reservando la navegación de cabotaje a mexicanos, hay la posibilidad de establecer permisos temporales a los extranjeros.⁹⁶ Estos permisos serían otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, verificando previamente que existieran condiciones de reciprocidad y equivalencia con el país donde el naviero tuviera su domicilio social y su sede real y efectiva de negocios. Y por último, que los navieros mexicanos y extranjeros pueden participar en la explotación y operación en navegación de cabotaje de cruceros turísticos, dragas y artefactos para la construcción, conservación y operación portuaria. De esa forma se liberan espacios para la entrada de inversión privada nacional y foránea.

Sin embargo no es hasta 1993 cuando el gobierno federal emite una nueva ley de puertos.⁹⁷ Esta Ley vino a reforzar legalmente la participación del sector privado en esta área. Esto significó la participación de los inversionistas privados en la construcción y operación de la infraestructura portuaria, debiendo ser un servicio oportuno y eficiente. Con esta ley se daba certidumbre al inversionista, aunque se reconoció que los montos de inversión no eran lo suficientemente grandes para continuar con la construcción y el equipamiento de los puertos. El papel del Estado en el área de circunscribió a la regulación de los servicios portuarios. Dentro de la ley se menciona la Administración Portuaria Integral, ésta tiene como objetivo que los directivos de los puertos o concesionarios deben

⁹⁴ *Idem*, p. 236.

⁹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, enero 4 de 1994.

⁹⁶ En el artículo 34 de esta legislación el Estado se reserva el derecho de que cuando no existieran embarcaciones mexicanas adecuadas y disponibles, o el interés público así lo exigiera, se podría otorgar a navieros mexicanos permisos temporales para operar y explotar con embarcaciones extranjeras o, en caso de no existir navieros mexicanos interesados, podrían otorgarse esos permisos a empresas extranjeras. *Idem*

⁹⁷ Presidencia de la República, 1994g, pp. 342-343.

asumir con autonomía financiera y operativa las actividades de construcción, planeación, promoción, fomento y desarrollo de los puertos, la operación de los sistemas internos de vigilancia y seguridad. La participación de la inversión extranjera, de acuerdo a la ley es hasta del 49%

En el título de concesión, instrumento para otorgar los derechos de explotación, el administrador tendría la facultad de proporcionar los servicios portuarios directamente o por conducto de terceros, asimismo, los gobiernos de los estados podrían formar sus propias sociedades para encargarse de la administración portuaria integral, ya sea de varios puertos o de instalaciones menores cuya influencia fuera preponderantemente estatal. Las concesiones podrían otorgarse hasta por un plazo de 50 años al sector social y privado, mismas que podrían ser prorrogadas hasta por un plazo igual y en una sola ocasión; una vez concluida la concesión o su prórroga, las obras e instalaciones pasarían al dominio de la nación.⁹⁸

La concesión es otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, además la API, se encarga de los sistemas de vigilancia y seguridad y la celebración de contratos de cesión derechos con particulares interesados en explotar terrenos o espacios portuarios.⁹⁹ Con la Ley de Puertos el gobierno mantiene su papel regulador, y permite la administración y la construcción de instalaciones no solo al sector privado nacional sino también a los extranjeros. La nueva administración portuaria se estableció en los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Puerto Madero en el Pacífico, y en el Golfo de México los puertos de Altamira, Tampico y Veracruz. Se otorgaron 38 nuevas concesiones para la construcción y operación de terminales de carga, además de muelles para cruceros y marinas turísticas, obras que se realizarían en los puertos de Progreso, Yucatán; Ensenada, Baja California; Salina Cruz, Oaxaca, y Manzanillo. Colima¹⁰⁰

⁹⁸ *Idem*, p. 343.

⁹⁹ Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber. 1994. p. 320

¹⁰⁰ *Idem*.

b. Carreteras

Durante 1985 en el subsector carretero se emprendió la construcción de carreteras de cuota con capital privado y la concesión de 12 obras de altas especificaciones que abarcaban un total de 1 027 kilómetros. Se concluyeron 221 obras menores, 1 550 kilómetros de longitud, algunas de las carreteras son la de San Nicolás-Sahuaripa y Huásabas-El Coyote, en Sonora.

El 20 de febrero de 1989 la SCT publicó la primera convocatoria a concurso para adjudicar la concesión, explotación y conservación de un tramo de 18 kilómetros de la carretera Guadalajara-Tepic, conocido como Plan de Barrancas.¹⁰¹

En 1989 el Sector Comunicaciones y Transportes resintió fuertemente la reducción de 6.2 por ciento que había registrado la inversión pública desde 1982. El estado de las caminos era malo y no había comunicaciones entre las regiones, esto provocaba el retraso en el tráfico de carga y turístico, y elevaban los costos a consumidores, comerciantes y/o exportadores. Carlos Salinas propuso que se evaluaron dos opciones: la primera consistía en recurrir a los procedimientos tradicionales que implicaban grandes montos de inversión pública, sin embargo, se verían resultados en el largo plazo, además de que los recursos no serían suficientes.¹⁰² La segunda opción fue que se construyera y repararan carreteras de cuota con participación de inversionistas privados y de los gobiernos federal y estatales, lo que permitiría, según la fuente oficial, canalizar más fondos a esta área y lograr avances substanciales en poco tiempo. Finalmente se decidió por la segunda, la construcción de carreteras de cuota con intervención de inversionistas privados nacionales y, en menor medida, extranjeros. El 15 de febrero de 1989 el gobierno y diversos representantes de los sectores social y privado firmaron un Acuerdo de Concertación para Modernizar la

¹⁰¹ *Diario Oficial de la Federación*, Febrero 20 de 1989. La segunda convocatoria fue publicada 22 de febrero y correspondió al entronque Constituyentes-Reforma-La Venta, de la carretera México-Toluca.

¹⁰² Presidencia de la República, 1989c, p. 137.

Infraestructura del Transporte. En dicho acuerdo se establecieron los términos de la participación privada dentro del Programa Nacional de Autopistas y Puentes de Cuota Concesionada 1989-1994, y las etapas del proceso de licitación para que empresarios nacionales y extranjeros pudieran construir, administrar y conservar las obras que serían financiadas, en parte, con sus recursos.¹⁰³ En esa ocasión la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señaló que el Programa incluía 16 300 kilómetros de carreteras troncales que debían ser ampliadas a cuatro carriles antes del año 2000, y se construirían 4 000 kilómetros de tramos con altas especificaciones, los cuales resultarían esenciales para reducir los costos y desahogos en el flujo de transporte en varios puntos del país.¹⁰⁴ También se necesitaba modernizar 10 000 kilómetros de la red troncal existente, y construir 25 000 kilómetros de caminos rurales y alimentadores. Para costear los proyectos de carreteras, caminos y puentes se ensayaron distintos mecanismos, dependiendo del tamaño de cada plan. Los menores fueron coordinados por el Programa Nacional Carretero Tripartito, en el que participaban los gobiernos locales, mediante el Programa Nacional de Solidaridad y la participación de la comunidad por medio de formas de trabajo voluntario.¹⁰⁵ El resultado de esta política en el presente está muy claro, los resultados no son los esperados y el Estado a fin de cuentas es quien debe rescatar las carreteras concesionadas. El gobierno mexicano se hizo cargo de las carreteras desde el 1 de septiembre de 1997. Las constructoras continúan la operación y mantenimiento de las mismas, haciendo entrega del dinero recaudado al fideicomiso creado expresamente en Banobras. Este compromiso se mantendrá durante un año y después serán licitadas para que estas funciones sean transferidas a la empresa ganadora.¹⁰⁶

En 1992 se reformaron y derogaron diversos artículos de la Ley General de Vías de Comunicación, a través de las cuales se establece que las concesiones para construir y explotar caminos a particulares, estados y municipios serán hasta por 30 años.¹⁰⁷

¹⁰³ Presidencia de la República. 1994c, p. 137

¹⁰⁴ *Idem*, p. 138.

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ *El Universal. Finanzas*, octubre 30 de 1997, p. 1.

¹⁰⁷ Poder Ejecutivo Federal. *IV Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari, 1992

Algunas obras de infraestructura carretera entregadas durante el año de 1992 fueron las de Córdoba-Veracruz, Mazatlán-Culiacán, León-Lagos de Moreno-Aguascalientes, Monterrey-Nuevo Laredo y el entronque Constituyentes-Reforma¹⁰⁸ La obra fue producto de la inversión federal, estatal, municipal y privada. El 47.5% fue aportado por agentes financieros, 29.9% de los concesionarios. 12.9% de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, y el 9.7% por los gobiernos de los estados de Nuevo León, Sinaloa, Aguascalientes, Jalisco y Veracruz¹⁰⁹

No solo los caminos son importantes en la comunicación entre dos o más lugares, el transporte no deja de ser menos importantes. La situación del transporte de carga era preocupante. El primer problema, era un hecho conocido la falta de oportunidad y la mala calidad de éste. Las empresas del sector privado entonces comenzaron a adquirir sus propias unidades. En 1970 el 12.6% de los camiones de carga eran del Servicio Público Federal, mientras que la cifra para 1982 era del 9.7%.¹¹⁰ A pesar de que el transporte era insuficiente la ley prohibía a los particulares transportar carga ajena, esto resultaba perjudicial a aquellas empresas que no podían disponer de vehículos.

Un segundo problema fue generado por el modo en que debía operar la división del transporte, particular y público, regular y especializado, esta división trajo como consecuencia frecuentes regresos de las unidades sin carga, porque los particulares no tenían carga propia que llevar de vuelta. En el caso de la carga especializada, si bien había gran demanda para conducir cierto producto a determinada región, resultaba muy difícil que se encontraran clientes que quisieran transportar ese mismo producto de dicha zona a otro lugar.¹¹¹ En el transporte de carga regular se cubre una ruta determinada de ida y vuelta, no

¹⁰⁸ Presidencia de la República, 1994f, p. 475.

¹⁰⁹ Idem, pp. 474-476.

¹¹⁰ Idem, p. 295.

¹¹¹ Idem, p. 296.

pueden realizarse triangulaciones que disminuyeran los costos y el transportista tenía que esperar hasta que hubiera carga para regresar, o bien podía volver con el camión vacío.

Un tercer problema era la segmentación del mercado por rutas y por productos lo cual propiciaba una organización monopólica similar a la que hubiera imperado si un cierto número de transportistas se hubiera coludido en un cartel para reducir la competencia mediante el establecimiento de reglas de exclusión. La ley obligaba a los transportistas que servían una ruta o tramo a que constituyeran una sociedad. A menos que el nuevo concesionario tuviera la capacidad económica para establecer una línea, tenía que afiliarse a alguna de las ya existentes. Esto implicaba un gasto significativo y la necesidad de que los demás miembros aprobaran la entrada del nuevo transportista a la sociedad, lo cual no podía ocurrir. En este sentido, el control se ejercía por medio de las “cartas de porte”, que únicamente podía emitir las líneas y sin las cuales se dificultaba la prestación del servicio, aparte de que se encarecía por virtud de la extorsión policiaca. Los costos de afiliación, en promedio, ascendían al 10% del valor del flete.¹¹²

El cuarto problema era el proceso de asignación de permisos y concesiones fijados por el Reglamento de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Este proceso estaba formado por la consulta a los comités de ruta, que estaban conformados por los propios concesionarios ya establecidos, a quienes no les interesaba que entraran competidores. De hecho durante el periodo de 1980 hasta 1989 no se había otorgado una sola concesión.¹¹³

El quinto problema es el referente a las tarifas. Este era sumamente rígido, estipulaba una tarifa oficial única que no permitía diferenciar por oportunidad o calidad del servicio, con excepción de la llamada “carga express”, y que no cambiaba en función de las variaciones de la demanda. En la práctica no se respetaban las tarifas, la negociación era el

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Presidencia de la República. 1994c. p. 296.

medio para fijarlas. Los artículos de importación eran gravados oficialmente con un pago extra del 15%. Este arancel databa de 1972 con el objeto de disminuir las importaciones ¹¹⁴

El sexto problema fue el empleo de los contenedores. Las ventajas de emplear contenedores no eran aprovechadas al máximo. Existencia de sindicatos de estibadores que hacían obligatorio un pago por descarga, aun cuando esta maniobra no realizara; la presencia de una compañía que prestaba el servicio, y que por ley el uso de los servicios de una compañía de este tipo era forzoso, e iba en detrimento de quienes hacían uso de estos servicios. Los concesionarios de la Empresa Mexicana Multimodal, eran los que controlaban las centrales de carga, tenían por accionistas a compañías privadas y paraestatales y ejercía el control monopólico en los puertos de Tampico, Veracruz, Coatzacoalcos y Manzanillo. Otra empresa multimodal cubría la ruta Tuxpan-México y transportaba partes para una empresa de automóviles. Las leyes aduanales prohibían el transporte de carga nacional en contenedores, con lo que la mitad del movimiento de los mismo se hacía en vacío. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes estimaba que entre el 70 y 80% de los contenedores que ingresaban se abrían al llegar a los puertos del país, esto traía no solo el maltrato de la mercancía sino el incremento en los costos. ¹¹⁵

Un primer paso por parte del gobierno federal para resolver los problemas anteriores fue el Convenio de Concertación para la Modernización y Reestructuración del Autotransporte Federal de Carga, el 6 de julio de 1989. Con dicho convenio se inició el proceso de liberalización en este sector ¹¹⁶ El Convenio promueve la flexibilidad y eliminación de los trámites burocráticos que entorpecían el desenvolvimiento del sector y abrirlo a los particulares. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes en su Programa de

¹¹⁴ Idem. pp. 296-297

¹¹⁵ De acuerdo con las estimaciones hechas por la Unidad de Desregulación de la Secretaría de Comercio, el encarecimiento directo derivado de la limitación de la competencia y del establecimiento de tantas reglas era de 25% sobre el que prevalecería en una situación de competencia. Las utilidades extraordinarias para los transportistas ascendían a más de 500 millones de dólares anuales, con un costo directo para el resto de los agentes económicos de entre 1 000 y 1 200 millones de dólares anuales. Idem. pp. 297-298.

¹¹⁶ Presidencia de la República, 1994c, p. 293.

Trabajo, con fecha de 23 de enero de 1989 anunció que se promovería la participación de la iniciativa privada en la construcción de algunas carreteras de cuota, en el manejo de los puertos, así como en las líneas aéreas regionales. disminuir las trabas para la autorización de los vuelos turísticos de fletamento, y hacer más flexible el otorgamiento de concesiones para servicio de autotransporte federal y la autorización de nuevos operadores de transporte multimodal.¹¹⁷ En síntesis, el 6 de julio de 1989 los dos nuevos reglamentos de desregulación, el de Autotransporte Federal de Carga y el del Transporte Multimodal Internacional, buscaron agilizar la prestación del servicio de carga. Se terminó con la obligación de contratar transportistas por conducto de las centrales de carga, se permitiría cargar, descargar y circular sin restricción alguna a los prestadores de servicios, y se quitó la exclusividad a algunas empresas para realizar traslados de mercancías por medio de distintos transportes.¹¹⁸

Durante el gobierno de Carlos Salinas se puso en marcha el Programa de Turismo Carretero, 1991-1994. Los resultados que arrojó el programa fue positivo, de acuerdo con la Secretaría de Turismo.¹¹⁹ El objetivo inmediato del programa fue aumentar el turismo carretero, y para conseguirlo la secretaria correspondiente inició la tramitación de *tour*s operadores que tuvieran que desplazarse hacia el interior del país, estableciendo por ese motivo una oficina en Houston, Texas. Hasta el 31 de mayo de 1994 la Secretaría otorgó 67 permisos de un total de 105 empresas de Estados Unidos que organizaban excursiones a México. Otro medio fue el establecer acuerdos con el autotransporte organizado de Estados Unidos para facilitar la internación de los automóviles particulares procedentes de este país.¹²⁰ También, junto con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Turismo participaron en reuniones con autotransportistas y compañías turísticas operadoras de Estados Unidos y Canadá para promover las Ciudades Coloniales, Mundo Maya,

¹¹⁷ El transporte multimodal es aquel que utiliza de manera coordinada diversos medios para la movilización de mercancías.

¹¹⁸ Presidencia de la República, 1994c, p. 299.

¹¹⁹ Presidencia de la República, 1994h, pp. 274-276

¹²⁰ Se firmó un Acuerdo de Cooperación entre la American Automobile Association en Washington, DC, con el objeto de facilitar los trámites de importación temporal de vehículos hacia México. Presidencia de la República, 1994h, p. 275

Frontera Norte. Como se observa, la promoción del turismo se enfocó hacia Estados Unidos y Canadá, sobre todo en el primero, descuidando el turismo que pudiera provenir de Centroamérica, que no se compara con los ingresos de los primeros. El turismo por carretera, promovió el trabajo en conjunto de las dos secretarías que ya han sido mencionadas, esto explica parte de la modernización en las carreteras con destinos turísticos en nuestro país

c. Ferrocarriles

No sólo los puertos son importantes para el desempeño económico del país, con salida hacia el Océano Pacífico y al Golfo de México, además de una extensa costa. Los ferrocarriles constituyen el enlace entre el transporte marítimo y el carretero, su empleo depende de las características de la mercancía, su origen y destino final. Sin embargo, a pesar de la apertura a la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera en comunicaciones y transportes, existen áreas que se dejen reservadas únicamente a los mexicanos, como la reparación de vías a los inversionistas mexicanos.¹²¹ En 1990 se concluyó y entró en operación el libramiento ferroviario de Monterrey, que cubre la ruta entre México y Nuevo Laredo, favoreciendo la obra el tráfico internacional. Se modernizaron y restauraron las estaciones de pasajeros y carga de Ciudad Juárez, Cuauhtémoc, Creel, Monterrey, Veracruz, Aguascalientes y Mérida.¹²²

Durante 1993 Ferrocarriles Nacionales de México redujo su plantilla de trabajadores, esto como un medio para modernizar y reorganizar el transporte de este tipo. El Programa de Cambio Estructural tuvo resultados alentadores, en 1993 se transportaron 50 millones de toneladas, un 3% más que en el año anterior. Estas cifras son resultado de la negociación de los contratos con los usuarios, equivalente al 90% de la carga transportada, y también es

¹²¹ Presidencia de la República, 1994c, p. 262.

¹²² Presidencia de la República, 1994d, p. 48.

producto de la reducción de la tarifas.¹²³ Esto fue un indicador de que la iniciativa privada participaría en la comercialización de servicios e infraestructura y el papel de la inversión pública sería un complemento.

En ese mismo año, 1993, se continuó la construcción de la segunda etapa en las terminales de Monterrey y Guadalajara. La promoción del sector privado se concentró también en las actividades conexas y complementarias que no están reservadas al Estado como exclusivas. Los empresarios invirtieron en las terminales ya mencionadas y en las de Celaya, Guanajuato, Aguascalientes, Saltillo, Puebla y Torreón, todas al norte del país.¹²⁴ Otras de las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México fue la contratación con los particulares de la rehabilitación y conservación de 1 000 kilómetros de vías, para abatir el rezago imperante en el país. Además de que incrementó la capacidad de operación del equipo tractivo y de carga, con lo cual en ese año el número de locomotoras en operación ascendió a 950, 4.4% más que en 1992; el aumento se debió al menor número de unidades tractivas en talleres por un periodo mayor de seis meses para fines de reconstrucción.¹²⁵

La prioridad en el sector Comunicaciones y Transportes fue modernizar los Ferrocarriles y emprender en el mediano plazo "un proyecto de gran visión que incluía vías dobles, electrificación y enlaces transversales".¹²⁶ Del mismo modo se buscaría que participaran los particulares y los gobiernos de los estados en la modernización del sistema carretero, impulsar el crecimiento de Teléfonos de México, creando oportunidades también para el sector privado; asegurar la disponibilidad de energéticos, manteniendo la propiedad y el control de los mismos el Estado. Pero al mismo tiempo definir una política explícita en

¹²³ En lo que se refiere a la reducción en el número de trabajadores, ésta obedeció al Programa de Retiro Voluntario. En 1993 la planta laboral había disminuido en casi 40% respecto a 1991, el programa fue financiado con la venta de terrenos de talleres, terminales y patios que habían dejado de operar, por lo que se consideraba a estos activos como no necesarios. El Programa tenía apenas un año de operación, en cuanto a la reducción de las tarifas, el descenso fue del 10%, a partir de la octava etapa del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, PECE. Presidencia de la República, 1994g, pp. 516-517.

¹²⁴ Entre las actividades conexas y complementarias se cuentan a la construcción de terminales de carga, servicios de mantenimiento de locomotoras, equipos de arrastre y renta de talleres

¹²⁵ Presidencia de la República, 1994g, p. 517.

materia de petroquímica, por la concurrencia de los sectores público y privados y por su capacidad estratégica de fomento de ramas industriales hacia abajo.¹²⁷

d. Transporte Aéreo

En el transporte aéreo la inversión fue para la conservación y construcción de aeropuertos así como su reconstrucción. Aparte de la desincorporación de Mexicana de Aviación, debe sumarse la reestructuración de la empresa Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ASA, que incorporó en su estructura a la Dirección General de Aeropuertos, y absorbió la coordinación del organismo Transporte Aéreo Mexicano. Con el objeto de promover la creación de una nueva estructura de la aviación comercial, en su vertiente regional y troncal.¹²⁸ Para cumplir con dicha tarea el gobierno federal otorgó permisos a diversas compañías privadas para la prestación del servicio regional al público. Durante el año de 1989 se avanzó en la construcción del aeropuerto del Bajío.

e. Telecomunicaciones

Otro subsector importante es el de Telecomunicaciones, el lunes 29 de octubre se expidió un reglamento sobre la materia, en él se norma la operación de fax, telefonía celular y las bases que guiarán a la Secretaría correspondiente para otorgar los permisos y las concesiones respectivas. Además de que se pretendía fomentar la competencia con Telmex en áreas de radiocomunicación o servicios de larga distancia privados. La modernización de Telmex, siguiendo el documento oficial, se haría con base en seis puntos fundamentales: garantizar la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones, elevar la calidad del servicio telefónico, asegurar los derechos de los trabajadores y mejorar su situación, dándoles participación económica en la compañía; emprender una expansión sostenida del

¹²⁶ Discurso de campaña, 19 de mayo de 1988. en Nuevo León, San Pedro Garza García. Idem, pp. 468.

¹²⁷ Idem.

sistema telefónico, realizar investigación científica y tecnológica para fortalecer la soberanía del país en materia de telecomunicaciones, y mantener la propiedad de la empresa paraestatal bajo el control mayoritario de los mexicanos.¹²⁹ Es interesante destacar la gran importancia que el gobierno dio en este caso a los trabajadores, por un lado, probablemente no quiso enfrentar el descontento que pudo ocasionar como resultado de la desincorporación, es decir, no repetir los mismos hechos que sucedieron en la minera Cananea y en Aerovías, aparte de que disimuladamente se reconoce la fuerza del sindicato

La venta de esta paraestatal no obedeció a problemas financieros si se toman en cuenta las utilidades obtenidas, en 1988 éstas eran de 1.47 billones de pesos, casi 130% mayor que en el año previo. Otro aspecto favorable de la paraestatal es el hecho de que era la segunda compañía más importante de México, después de Petróleos Mexicanos, PEMEX, con mayor operatividad en la Bolsa Mexicana de Valores. Sin embargo, la razón fundamental que puede aducirse, como la única que llevó a su desincorporación fue que los excedentes de operación resultaban insuficientes para afrontar los gastos de inversión necesarios para actualizar el equipo, que ya era obsoleto.¹³⁰

Teléfonos de México se privatizaría con la finalidad de facilitar una administración más flexible y moderna, captar mayor inversión de particulares para financiar su expansión, obtener tecnología por medio de la inversión extranjera, y permitirle al gobierno recibir por la venta de las acciones recursos importantes que éste destinaría a otros programas de

¹²⁸ Presidencia de la República, 1994d, p. 48.

¹²⁹ Desde 1884 hasta 1972 el servicio telefónico fue ofrecido por empresas privadas nacionales y extranjeras, y es hasta el gobierno de Luis Echeverría que formó parte del Estado. Ya como propiedad estatal, eran notorias la irregularidades en la prestación del servicio. En 1988 el número de quejas presentadas en la Procuraduría Federal del Consumidor ascendían a 257 en promedio diariamente, y con ello se convertía en la compañía más demandada de México. Presidencia de la República, 1994c, pp. 363-364.

¹³⁰ Las distorsiones fiscales y tarifarias que se observaban en Telmex provocaban un excesivo subsidio cruzado del servicio de larga distancia al local: las tarifas locales, cuyo monto no fijaba la empresa, no cubrían ni el 40% del costo, mientras que las internacionales eran superiores en más de tres veces a las del mercado mundial. México tenía el impuesto telefónico más alto del mundo, con un impacto de 40% en la tarifa promedio. Además el cobro por el servicio de la red básica nacional de telecomunicaciones estaba rezagado y no correspondía al del mercado. *Ibidem*, pp. 365-366.

desarrollo social.¹³¹ El 8 de marzo de 1989 se indicó que la compañía de teléfonos cedería a la iniciativa privada la prestación de varios servicios. Formalmente dio inicio el 15 de abril con el anuncio de vender al sector privado el 51% de las acciones “A” de la compañía, sólo se concesionarian los servicios de telefonía celular, facsímil y telefax a 60 nuevas empresas privadas. Y es hasta el 18 de septiembre del mismo año cuando el presidente Salinas anunció la venta de Teléfonos de México. Dos días después se dio a conocer el proceso.¹³² A partir del mes de octubre se desincorporaría mediante una concesión con duración de 30 años, la cual sería revisada por el Estado quinquenalmente, y de esa forma el Estado continuaría regulando las telecomunicaciones. Estas revisiones tienen por objeto verificar si los compromisos de mejoramiento, modernización y ampliación de los servicios asumidos por la nueva administración eran cumplidos. En todo momento la Secretaría de Comunicaciones y Transportes conservaría un lugar en el Consejo de Administración de Telmex.

Los nuevos dueños de la compañía prestarían los servicios públicos de conducción de señales de voz, datos y textos, así como los de telefonía local y larga distancia nacional e internacional mediante la red telefónica concesionada a Telmex. La nueva empresa telefónica operaría un sistema de transmisión de señales y redes digitales superpuestas para grandes usuarios, lo que le permitiría manejar el fax público, la radiotelefonía celular y otros servicios telemáticos. Y con la utilización de fibras ópticas y por medio de la interconexión con el sistema de satélites del gobierno federal, la empresa podría establecer una comunicación más avanzada entre las distintas poblaciones, no solo del país sino con el resto del mundo.¹³³ El 9 de enero de 1990 se anunció la venta del 20.4% de las acciones de la empresa Teléfonos de México al grupo Carso, de Carlos Slim Helú. Al día siguiente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo título de concesión de la telefonía. Se establece que la nueva concesión se otorgaba a la compañía privada Teléfonos de México por 50 años contados a partir del 10 de marzo de 1976. Se estipulan, además las disposiciones generales para la expansión, modernización, mantenimiento y operación del

¹³¹ *Idem*, p. 369

¹³² *Idem*, p. 366.

¹³³ *Idem*, p. 367

servicio telefónico; sus posibles intercomunicaciones; la regulación tarifaria, y los métodos para su inspección y supervisión ¹³⁴ Finalmente el 20 de diciembre tomó posesión el nuevo dueño

El 17 de noviembre de 1989 fue creada el organismo descentralizado de Telecomunicaciones de México. Telecomm ¹³⁵ Su origen está en la fusión de Telégrafos Nacionales y la Dirección General de Telecomunicaciones. Este nuevo organismo permite la participación del sector privado y abre la competencia a la prestación de servicios de conducción de voz, datos e imagen. La red de microondas se vendió a Teléfonos de México, empresa que tenía el compromiso de modernizar la infraestructura terrestre de larga distancia. Telecomm presta los servicios públicos de telegrafía, radiotelegrafía, giros telgráficos, telex, telefax y correo electrónico Además de que debe instalar, conservar, operar y explotar la red de las estaciones terrenas y un sistema de radiocomunicación vía satélite Y se otorgó la autorización a la empresa Telefonía y Conmutación Digital, S.A. de C.V., para que el sector privado, prestara el servicio de telecomunicación al público utilizando el sistema de satélites Morelos ¹³⁶

En el mes de diciembre de 1992 se concluyó la sustitución de los antiguos sistemas morse por equipo de transmisión y recepción telegráfica. Telecomm avanzó en la modernización del servicio teleográfico con una cobertura de 120 centros de Servicios Integrados de Telecomunicaciones, 50 de los cuales entraron en operación. Se sustituyeron líneas físicas, que para ese año eran de 9 500 kilómetros, por redes de telefonía y de radiocomunicación espacial, se convirtieron 50 oficinas telegráficas a radiotelegráficas disminuyendo los niveles de error por retransmisión. ¹³⁷ El resultado de esta modernización fue un decremento en número de telegramas en 1.8%, y de telex en 26.6% si se comparan

¹³⁴ En esa misma fecha la SCT había dado a Telmex la concesión por 30 años; cuando se privatiza se toma como referencia la concesión inicial. Presidencia de la República, 1994d. pp. 477-478.

¹³⁵ Presidencia de la República, 1994c. p. 443.

¹³⁶ Presidencia de la República, 1994d. p. 49.

¹³⁷ Presidencia de la República, 1994f. p. 577.

con el año de 1991; en tanto que el uso del fax aumentó en 48.6%, los giros telegráficos fueron empleados con mayor frecuencia, 101.16% en el servicio nacional y 1.19% en el servicio internacional.¹³⁸

Una nueva área que tomó auge dentro de las telecomunicaciones fue la radiotelefonía celular, en donde se atendería la demanda en las zonas urbanas y rurales con inversión proveniente del sector privado. En cuanto a esto último, sólo podrían participar personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y en caso de formar una sociedad mercantil, se estipuló que el componente extranjero no podría ser mayor del 49%.¹³⁹

Durante 1989 se incorporaron a la red automática 70 administraciones, entraron en operación siete estaciones terrenas del Sistema de Comunicaciones Vía Satélite, para el servicio telegráfico en el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Hermosillo, Oaxaca, Coatzacoalcos y Tuxtla Gutiérrez.¹⁴⁰

El Servicio Postal Mexicano modernizó sus sistemas administrativo y operativo mediante programas de comercialización. La cobertura alcanzó a las zonas rurales, en donde se establecieron 3 388 nuevos puntos de servicio, en las colonias populares 32 administraciones, 43 agencias y 80 nuevos puntos de servicio. La fusión de los servicios de correos y teléfonos en oficinas instaladas en comunidades rurales con un población menor a 5 000 habitantes fueron acciones dentro del proyecto Cotel del Servicio Postal Mexicano. En cuanto a la calidad en la prestación del servicio, se cumplieron los plazos estipulados para entregar correspondencia dentro de la misma localidad, 24 horas; y en 30 ciudades se cumplió con las 72 horas como límite para entregar correspondencia entre localidades

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Presidencia de la República, 1994d, p. 49.

¹⁴⁰ Idem.

distintas.¹⁴¹ La mensajería rápida a nivel local, nacional e internacional fue un nuevo servicio atendido por Mex-Post.

Como conclusión, la inversión pública en el Sector Comunicaciones y Transporte cumplió un doble propósito. El primero fue la conclusión de las obras en construcción. Atendió las necesidades de infraestructura necesaria para los puertos, aeropuertos, carreteras, transporte de carga, ferrocarriles y terminales, y telecomunicaciones. El segundo propósito fue la participación de ciertas actividades al sector privado mediante la venta y/o concesión. Este hecho no ha garantizado el éxito de los empresarios, como fue el caso de las carreteras, por lo que hay que seguir esperando el efecto concreto. Además el gobierno mexicano adecuó el marco normativo particular para permitir la inversión privada, al tiempo que reestructuró, muy a su manera, varias áreas para hacerlas atractivas a los inversionistas privados.

¹⁴¹ Presidencia de la República, 1994d, p. 49 y 1994f, pp. 577-78.

CONCLUSIONES

Del estudio realizado sobre la inversión pública en México en los años 1983-1994 vamos a proceder a destacar los aspectos más relevantes que caracterizan el patrón de asignación de la inversión pública y su relación con la política económica. Para cumplir con este propósito presentaremos las conclusiones en cuatro partes la primera se refiere al marco teórico que sustenta la intervención del Estado en la economía. La segunda parte se refiere a al cambio de la política económica en sus aspectos más relevantes y que se asocian de manera importante con la inversión pública. En la tercera parte se establecen los cambios en el patrón de inversión pública a nivel sectorial, regional, en el caso de Solidaridad y el sector de comunicaciones y transportes. Finalmente se proporcionan los elementos que validan la hipótesis de trabajo y que fue presentada al inicio de esta tesis.

1) La Constitución es el instrumento que regula la participación de todos los agentes del país, en ella encontramos los derechos de propiedad que garantizan la seguridad de todos los individuos que participan en la actividad económica. La elaboración de las leyes y reglamentos en particular deben apegarse en sentido estricto a la Constitución. Sin embargo, los cambios a los que ha estado sujeta tienen como objeto mantener la congruencia entre la política seguida del gobierno y la normatividad a la que está sujeta.

En la Constitución de 1917 vigente encontramos el marco general de referencia aplicable a la intervención del Estado en la economía. Los cambios realizados durante 1983-1994 tuvieron como objetivo indicar los límites del Estado en la economía y abrir espacios para que participaran los agentes privados. El Estado como rector del desarrollo y crecimiento del país ha participado como productor y/o regulador en todos los sectores de la economía. Durante los años ochenta las reformas realizadas buscaban corregir los desequilibrios estructurales del país. Las modificaciones al texto constitucional tienen como fin reafirmar el papel que asume el Estado en el desarrollo del país: el Estado es el encargado de la regulación y del fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. Al Estado también le corresponde

garantizar la impartición de justicia y la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. (Arts 25, 26, 27, 28) Estas reformas a la Constitución son el sustento jurídico que permiten a los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas modificar la participación del Estado en la economía, por un lado, menor intervención en la producción y por otro, logra reafirmar su papel de regulador en la economía

2.) Estas reformas a la Constitución tienen como contexto la *Reforma del Estado*. Esta Reforma, aun inconclusa, busca reafirmar el papel del Estado como conductor del desarrollo, fomentar el empleo, articular los intereses de los distintos sectores y garantizar una justa distribución del ingreso. La Reforma del Estado es la respuesta a la difícil situación económica del país a principios de la década de los años ochenta. El proceso de reforma del Estado en México no es un hecho aislado ya que otros países, como Japón, Suecia y Estados Unidos han tenido su propia reforma, con matices muy particulares, de acuerdo a la circunstancia de cada país. Pero el común denominador de éstas es la reorganización administrativa, el saneamiento de las finanzas públicas, la reducción moderada del número de servidores públicos, la privatización de empresas manejados por el Estado y la evaluación del desempeño institucional de la administración, el federalismo y la regulación. La Reforma del Estado en México surge en el momento en que otros países están también discutiendo sobre el desempeño del Estado. Sin embargo, a pesar de que tienen problemas en común las soluciones propuestas no siempre obtuvieron resultados contundentes, como en el caso de México.

Distintos elementos pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la economía mexicana a principios de la década de los ochenta: tuvimos la crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo y las deficiencias del sector productivo. Elementos que se recrudecen al carecer de los recursos del exterior procedentes de préstamos, el no poder sostener el crecimiento del gasto público como en la década de los setenta. Este escenario llevó al gobierno de Miguel de la Madrid a analizar cuál era el papel que estaba desempeñando el Estado mexicano en la economía y que debía hacer para recuperar el crecimiento económico. Como resultado de este cuestionamiento del mismo Estado sobre lo que había hecho tenemos un

cambio sustancial en la política económica. Es sustancial en el sentido que rompe y/o toma otra dirección la política económica respecto al pasado previo, además dicha política es una constante en el gobierno de Carlos Salinas; es decir, mantiene los mismos objetivos sobre qué debe hacer el Estado y cómo debe hacerlo. Los programas de estabilización, la empresa pública, la apertura comercial y la inversión extranjera forman parte del cambio de la política seguida por el gobierno y son los que inciden en la evolución de la inversión pública en el este mismo periodo, 1983-1994.

Los programas de estabilización han sido el instrumento mediante el cual se busca reordenar la economía nacional. Todos los programas de austeridad instrumentados en el periodo 1983-1994 han incidido sobre el tipo de cambio, las finanzas públicas, los precios públicos y privados, el sector agrícola, salarios, comercio exterior e industria. Todas las áreas de la economía se han visto involucradas en estos programas. Los alcances fueron parciales durante la administración de Miguel de la Madrid y con Carlos Salinas de Gortari se cumplieron mayores metas, quizás la más sobresaliente fue el saneamiento de las finanzas públicas.

La empresa pública fue el medio principal del Estado Mexicano para promover el fortalecimiento de la industria nacional desde el fin de la Revolución Mexicana. Sin embargo, a partir de los años ochenta de este siglo una parte importante de estas empresas fueron privatizadas, Este proceso de privatización fue una condición necesaria para la corrección de las finanzas públicas del sector público y para el desarrollo de una base productiva eficiente que aún no se alcanza. El resultado concreto fue el retiro del Estado de 21 ramas que ya fueron señaladas en su oportunidad.

La desincorporación generó conflictos laborales al interior de la empresa pública. Un ejemplo fue el caso de la Cía. Mineral Real del Monte y Pachuca. Al respecto se establece que política y economía son dos áreas tan cercanas que se mezclan en el momento de tomar decisiones. El equilibrio de poderes es una condición básica sobre la cual opera cualquier proceso de cambio. Este proceso genera cambios en la estructura y ejercicio del poder que

trae la lucha entre cada grupo. También se privatizó la banca que en un principio había estado en manos privadas, en 1982 al término del gobierno de José López Portillo se nacionaliza y finalmente vuelve al sector privado en el gobierno de Carlos Salinas. Aunque gran parte de su funcionamiento se le debe a los recursos que entrega el gobierno mexicano.

La apertura comercial se encuentra dentro del marco internacional de formación y consolidación de bloques económicos. Esta apertura tuvo como propósito que al tiempo que se importaran insumos y maquinaria se diera la conversión industrial tan ansiada, para que las exportaciones mexicanas se diversificaran y no dependieran únicamente del petróleo México estableció amplias relaciones formales con Estados Unidos y Canadá, los países que pertenecen a la OMC, Europa, Cuenca del Pacífico y América Latina. Los resultados no han sido tan positivos en ese sentido debido a la apertura indiscriminada y no gradual.

La inversión extranjera financió parte importante de la actividad económica, sobre todo a partir del gobierno de Carlos Salinas. El nuevo marco legal contenido en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera si cumplió con el objetivo de atraer más inversión. En esta legislación se establecen los límites en los niveles de inversión extranjera permitida, los regímenes de apertura gradual, en forma minoritaria y mayoritaria, con y sin resolución previa de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

La evolución de la inversión pública durante el periodo 1983-1994 responde no sólo a la política que siguió el gobierno mexicano en la empresa pública y en la inversión extranjera. La inversión pública dependió también de los cambios ocurridos en la nueva política de regulación. En efecto, esta nueva política fija nuevas reglas en áreas concretas con el objeto de dar confianza y certidumbre a los inversionistas privados para fomentar la competencia entre ellos y al mismo tiempo alentar la coinversión con el gobierno en obras carreteras, telecomunicaciones e infraestructura urbana. La Unidad de Desregulación Económica promovió cambios legales diversos a un número importantes de reglamentos y leyes. Otras áreas de regulación fue el sector agropecuario y la energía eléctrica.

La Ley Federal de Competencia tuvo a su cargo una serie de investigaciones relativas a la eficiencia y funcionamiento del mercado, con el objeto de evitar las prácticas monopólicas. Entre estas sobresalen las realizadas en el mercado de tarjetas bancarias, privatización de puertos y petroquímica. En este sentido se puede establecer que la Comisión ha actuado de acuerdo a los objetivos planteados en el momento de creación.

La planeación y ejecución del gasto e inversión desde el punto de vista normativo es muy importante. El gasto público es un instrumento que induce el desarrollo y crecimiento del país. A pesar de los límites de la información queda claro el impacto que tienen la inversión pública como componente del gasto: su efecto multiplicador en toda la economía.

La política de gasto expansiva que fue característica a partir de la década de los cincuenta fue revertida ante la crisis de los ochenta. Este freno se debió a la carencia de recursos, falta de ahorro interno y el peso de la deuda, elementos decisivos en la política de gasto de los años 1983-1994. A pesar de que el gasto era creciente no se resolvieron los rezagos que sufría de antaño la industria y el campo, afectando consecuentemente el nivel de vida de la población. La caída del precio internacional del petróleo disminuyó los ingresos del país afectando el financiamiento del gasto público sobre todo el rubro de inversión. La política de gasto al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid y que continuó con Carlos Salinas de Gortari consistió en la reorientación sectorial y regional atendiendo las prioridades que señaló el gobierno mexicano: el sector energético, industrial y desarrollo rural. En cuanto a la inversión se prefirieron los proyectos con bajo índice importado, uso intensivo de mano de obra y periodos cortos de maduración, por lo que la inversión en infraestructura básica es relevante.

3.) El descenso de la inversión pública es notoria, esto se explica por la escasez de recursos y por la reestructuración del papel del Estado en el quehacer económico. Al definir el Estado su papel en la economía define al mismo tiempo la asignación de los recursos. En

este caso la inversión privada junto con la extranjera ocupó el lugar que con anterioridad tuvo la inversión pública. El motor de crecimiento se trasladó hacia la inversión privada. La inversión pública se limitó a lograr el mayor impacto posible sobre el bienestar social, sobre todo con el Programa Nacional de Solidaridad. El Estado mexicano estableció las áreas y procedimientos en los que se permite la inversión extranjera y privada, esto lo consiguió a través de las leyes y reglamentos respectivos. Sin embargo, el Estado no dejó "todo" en manos de los agentes privados, el gobierno continuó invirtiendo en todos los sectores económicos con un ritmo diferente en cada uno de ellos, siendo el patrón de inversión pública irregular y en descenso.

En cuanto a la distribución de la inversión pública se establecieron cuatro grupos con base en el porcentaje de inversión realizada. Esto se hizo para el periodo de 1971-1982 y 1983-1994. En el primer grupo se ubicó al Distrito Federal y a Veracruz que recibieron la mayor parte de la inversión. El segundo grupo de estados estuvo conformado por aquellos que no rebasan el 1 por ciento de la inversión total. Tlaxcala, Zacatecas, Morelos, Querétaro, Quintana Roo y Baja California Sur. El tercer grupo de estados ejerció entre el 1.1 y 1.9 por ciento de la inversión pública, Baja California, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sonora, Chihuahua y Nuevo León. Y en el último grupo con 2 y 2.9 por ciento se encontraron los estados de Jalisco, Coahuila, y Tamaulipas. Es notorio que el tamaño de cada estado no influyó totalmente en la asignación de la inversión. Aunque este criterio debe ser tomado con reservas, ya que sí es aplicable a los estados pequeños territorialmente pero no en los estados grandes. Entonces el criterio determinante en la asignación de recursos es la concentración de las actividades económicas y de las instituciones existentes. La disminución de la inversión pública está inscrita dentro de la nueva concepción del Estado, una menor participación en la economía, y el reconocimiento, como lo señaló Carlos Salinas, de que el motor de crecimiento de la economía mexicana sería la inversión privada. A nivel sectorial se confirma lo anterior. Durante los años setenta el subsector petróleo fueron las inversiones más importantes que realizó el gobierno federal. A partir de la administración de Miguel de la Madrid se confirma el cambio en la orientación y en los montos. Sobresalen las fuertes caídas en Pesca, Administración, Comercio, Desarrollo Rural, Comunicaciones y

Transportes; caso contrario en Solidaridad y Desarrollo Regional En todos los sectores predominan los movimientos irregulares de la inversión pública medidos a través de la tasa anual de crecimiento.

La inversión pública desde una perspectiva regional confirma las desigualdades en cuanto a su distribución. Del mismo modo esta desigualdad se manifiesta al interior de cada región. Hay diferencia en cuanto a los estados que conforman una zona o región y es notorio el cambio en el patrón de crecimiento promedio, a pesar de que hay estados con mayor estabilidad. Las razones de estas diferencias son las mismas que se han argumentado anteriormente.

La inversión pública dentro del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, sirvió para amortiguar el costo económico de los programas de ajuste. Para otros fue la oportunidad de legitimar el gobierno de Carlos Salinas. Aunque en los hechos Solidaridad si cambió el entorno de la población. Aunque no eliminó el rezago existente. El gasto en el PRONASOL, se considera de inversión debido al tipo de obras que realizó: bienestar social, infraestructura básica de apoyo y proyectos productivos Las principales acciones se exponen en el capítulo correspondiente. El mérito del PRONASOL es el haber podido abarcar y atender una serie de problemas concretos que no fueron resueltos con oportunidad mediante los programas sectoriales. Su participación en la inversión total fue creciente durante la administración de Carlos Salinas al pasar del 6 por ciento en 1988 al 16 por ciento en 1994.

Merecen atención especial los Programas Regionales, localizados en las zonas pobres del país en la mayoría de los casos Y la instrumentación de varios programas en un mismo estado, como fue el caso de Michoacán. Todos los programas tienen en común el fortalecimiento de la infraestructura básica de comunicaciones, la instalación de servicios básicos y la creación de empleos.

A diferencia del Programa Nacional de Solidaridad el Sector de Comunicaciones y Transportes acogió tanto a la inversión pública como a la privada y se elaboraron una serie de medidas regulatorias que permitieron la entrada de la inversión privada. Esta *participación de los agentes privados* en este sector no garantizó la ejecución eficiente de las actividades que realizan, siendo el ejemplo típico las carreteras. La participación de los inversionistas privados obligó al gobierno mexicano a reestructurar las empresas y/o atender demandas de la población que no fueron atendidas con oportunidad, el transporte de carga se inscribe en este caso así como las telecomunicaciones y dentro de éstas sobresalen *TELMEX y el Servicio Postal Mexicano*

4.) Los elementos que validan la hipótesis de la tesis son los siguientes: el nuevo proyecto económico del gobierno mexicano, que inicia en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y que se consolida en el de Carlos Salinas, estuvo caracterizado por los programas de *estabilización económica*, la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y la inversión extranjera, e incidió de manera directa en el descenso de la inversión pública en general

Esta política económica aplicada de 1983 a 1984 tiene respaldo jurídico. Las reformas a la Constitución y la política de *desregulación* aplicada son las bases sobre las cuáles el propio Estado reajusta su participación en la economía. Esta nueva delimitación influyó de manera decisiva en la orientación de la inversión pública.

La política seguida en este periodo confirma el papel del Estado en la economía, una menor intervención directa en las *actividades económicas* pero una mayor presencia en las actividades realizadas por los agentes privados por medio de la regulación.

La política de gasto e inversión fue resultado del replanteamiento del Estado. La inversión pública dejó de ser el motor de crecimiento de la economía. La política de *inversión* no afectó de la misma forma a todos los sectores. La inversión que realizó el gobierno estuvo orientada principalmente hacia los sectores de desarrollo social, energético

y comunicaciones y transportes. Sin embargo, en este último es notorio que disminuye la presencia del gobierno al permitir la participación de los inversionistas privados en varias actividades.

En síntesis, el cuestionamiento sobre el papel económico del Estado durante el periodo 1983-1994 influye de manera decisiva en la elaboración de la política económica de los dos gobiernos que abarcan dicho periodo. Esta política con reconocimiento jurídico sustenta el patrón descendente de la inversión pública.

BIBLIOGRAFÍA

Alcantara, Enrique. "Dos Sexenios de Privatizaciones en México. (1982-1994)", en Economía Informa, México, Fac. de Economía, UNAM, no. 234, diciembre, 1994, pp. 13-17

Aspe Armella, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico, (inédito)

_____. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado, México, PORRUA, UNAM, 1996.

Belmont Moreno, Félix. La Política del Gasto Público en México, Tesis de Licenciatura, México, Facultad de Economía, UNAM, 1984.

Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. Compendio de Datos y Estadísticas, México, CANACO, México, 1994

Cárdenas, Enrique. La Política Económica en México, 1950-1994, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Transición Política y Reforma Constitucional en México, México, UNAM, 1996.

Castañeda, Jorge G. "A la Puerta de Washington" en Nexos, No. 142, Octubre de 1989, pp. 25-30.

- Cohen, Jon S, "Institutions and Economic Analysis" en *Rawski, Thomas G. et al. Economics and the Historian*, Berkeley, University of California Press, 1996, pp. 60-84.
- Cook, María Lorena, et al. (eds.) "Las Dimensiones Políticas del Ajuste Estructural: Actores, Tiempo y Coaliciones" en *Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp. 39-105.
- Córdoba, José. "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México" en *Nexos*, no. 158, Febrero de 1991, pp 31-48.
- Cornelius, Wayne A. "Presentación" en *Cook, María Lorena, et al. (eds.) Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp. 23-35.
- Crozier, Michel. *Cómo Reformar al Estado. Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995
- Fox, Jonathan. "Cambio Político en la Nueva Economía Campesina de México" en *Cook, María Lorena, et al. (eds.) Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp. 295-332.
- George, Pierre. *Geografía Activa*, Barcelona, Ed. Ariel, 1976
- González Vázquez, Miguel Ángel. *La Inversión Extranjera en la Modernización Económica de México, 1989-1994*, Tesis de Licenciatura, México, Facultad de Economía, UNAM, 1996.
- González Villalva, Rogelio Arturo. *La Inversión Pública y su Incidencia en la Electrificación Rural del Estado de Guerrero, 1980-1990*, Tesis de Licenciatura, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997.

Gracida, Elsa. "La Industria en México, 1950-1980" en *Romero Sotelo, María Eugenia (coor.) La Industria Mexicana y su Historia. Siglos XVIII, XIX y XX*, México, Facultad de Economía, DGAPA, UNAM, 1997, pp. 419-494.

Haber, P. Laurence. "El Arte de la Reestructuración y sus Implicaciones Políticas el Caso de los Movimientos Urbanos Populares" en *Cook, María Lorena, et al. (eds.) Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp. 333-370.

Klessner, Joseph L. "¿Realineación o Desalineación? Consecuencias de la Crisis y la Reestructuración Económica para el Sistema Partidario Mexicano" en *Cook, María Lorena, et al. (eds.) Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp. 23-35.

Labastida Martín del Campo, Julio. "Presentación" en *Cook, María Lorena, et al. (eds.) Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM, Cal y Arena, 1996, pp. 9-22.

Martínez Gabriel y Guillermo Fárber. Desregulación Económica (1989-1993). Una visión de la Modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Mikel Rivera , Salvador, "Reforma del Estado: Consenso, Acuerdos y Ética Democrática" en Rincón Gallardo, Gilberto, (Coor). La Reforma Pactada, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C , México, 1995, pp. 25-40.

Mitnick, Barry. La Política Económica de la Regulación, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

North, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1995

Núñez Peralta, José María. La Inversión Pública y el Desarrollo Económico en la Cuenca del Balsas, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1984.

Ortiz Martínez, Guillermo. "Discurso en la Inauguración del Seminario Inversión Pública, Estrategias y Requerimientos para los Próximos Años" en Informe Hacendario, volumen 2, no 5, enero-marzo, 1994, pp. 52-55

Partido Revolucionario Institucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-1994. Reformas y Adiciones, México. 1994.

Poder Ejecutivo Federal. Anexo Estadístico, VI Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid Hurtado, 1988.

_____ . Anexo Estadístico, VI Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1994.

_____ . Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, José López Portillo, 1980

_____ . Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1998, Miguel de la Madrid Hurtado, 1983.

_____ . Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994, Carlos Salinas de Gortari, 1988.

Presidencia de la República. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

_____ . Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid.
Crónica del sexenio 1982-1988. Cuarto año, México, Fondo de Cultura Económica, 1987

_____ . Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid.
Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año, México, Fondo de Cultura Económica, 1989

_____ . Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Síntesis e
Índice temático, México, Fondo de Cultura Económica, 1994a.

_____ . Antecedentes, campaña electoral y elecciones federales,
México, Fondo de Cultura Económica, 1994b

_____ Primer año Diciembre 1988-Diciembre 1989. México, Fondo
de Cultura Económica, 1994c

_____ . Segundo año. Enero-Diciembre 1990 México, Fondo de
Cultura Económica, 1994d.

_____ . Tercer año. Enero-Diciembre 1991. México, Fondo de Cultura
Económica, 1994e.

_____ . Cuarto año. Enero-Diciembre 1992. México, Fondo de Cultura
Económica, 1994f.

_____ Quinto año. Enero-Diciembre 1993. México, Fondo de Cultura
Económica, 1994g.

_____ . Sexto año. Enero-Agosto 1994 México, Fondo de Cultura
Económica. 1994h

Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Rincón Gallardo, Gilberto, (Coor). La Reforma Pactada, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., México, 1995.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado" en Nexos, No. 148, Abril de 1990, pp. 27-32.

Secretaría de Desarrollo Social. Solidaridad. Seis Años de Trabajo, México, SEDESOL-PRONASOL, 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, México, SHCP, Varios Años.

Stiglitz, J. et al. The Economic Role of the State, Oxford, University Press, 1989.

_____ La economía del Sector Público, Barcelona, Antoni Bosh Editor, 1988.

Valenzuela Feijóo, José. "Trayectoria del Modelo Neoliberal en México" en Revista Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, enero-marzo, vol. LIV(207), 1994, pp 9-28.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Adeudos de ejercicios fiscales anteriores: son los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, es decir, es el conjunto de obligaciones *contraídas, registradas y autorizadas* de los ejercicios fiscales pretéritos con cargo al ejercicio presupuestal actual.

Administración pública paraestatal: conjunto de entidades integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.

Ahorro o déficit corriente: es la diferencia positiva o negativa que resulta después de cubrir los gastos corrientes en los ingresos corrientes

Ahorro o déficit de inversión: es la diferencia positiva o negativa que resulta después de cubrir los gastos de inversión con los ingresos de inversión.

Amortización: es el proceso de cancelación de un empréstito, se aplica más comúnmente a la extinción de compromisos de largo plazo, como en el caso de deudas públicas o hipotecarias que se amortizan mediante pagos periódicos.

Clasificación presupuestaria del gasto público: el presupuesto refleja los egresos del gobierno federal, y se divide en:

1. Administración: ramo central, ramo general y ramo paraestatal
2. Funcional: fomento económico, e inversión y protección social
3. Económica: gasto corriente, gasto de capital y transferencias
4. Por objeto del gasto
5. Sectorial

Clasificación administrativa: esta clasificación es contable, y tiene como finalidad establecer un sistema de control previo de los gastos públicos. La clasificación por ramas y

entidades presupuestales o administrativas permite por sí sola la estadística presupuestal. Refleja las asignaciones del gasto a organismos y empresas. A esta clasificación también se le llama Institucional del Presupuesto

Clasificación funcional: es utilizada para conocer el efecto del gasto público en los capítulos del presupuesto y según la naturaleza de la erogación, así como las transferencias a otros sectores, públicos y privados.

Clasificación por objeto del gasto: es un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para realizar sus funciones. Consiste en dividir el gasto en capítulos presupuestales y tiene como finalidad dar a conocer los costos globales de la demanda que realiza el sector público en bienes y servicios indispensables para el funcionamiento de la administración.

Clasificación sectorial: permite analizar la magnitud del gasto público de acuerdo con todos los sectores de la economía

Convenio Único de Desarrollo: Instrumento de política para coordinar acciones entre los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal. Su objetivo es impulsar un desarrollo más equilibrado y romper las desigualdades entre regiones. A través de este convenio se han establecido los lineamientos para la operación descentralizada de los programas federales de inversión en los estados, a efecto de fortalecerlos en su capacidad administrativa y de ejecución, avanzando en los esquemas de planeación participativa mediante el establecimiento y operación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, en el seno de los cuales se integran las propuestas estatales de la inversión, gasto y financiamiento. Las asignaciones deben hacerse con base en las prioridades que determinen los planes estatales y municipales correspondientes

Convenios de Desarrollo Social: Antes Convenios Únicos de Desarrollo, el cual constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero a través del cual los

gobiernos federal y estatales planifican y coordinan las acciones para extender los beneficios del programa de Solidaridad a todas las regiones del país. La orientación del gasto y la ejecución de las obras públicas se precisan en el seno de los 31 Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y de 1873 de Planeación para el desarrollo Municipal, en ellos intervienen representantes de los Comités de Solidaridad de las localidades beneficiadas. En el Convenio de Desarrollo Social se formalizan los compromisos y acciones para articular los objetivos nacionales con los de carácter local.

Déficit o superávit presupuestal: es el resultado de comparar los ingresos y gastos del gobierno federal y de los organismos y empresas de control directo, sin incluir financiamientos ni amortizaciones.

Disciplina presupuestal: directriz de política de gasto que obliga a las dependencias y entidades del sector público a ejercer su gasto en los montos, estructuras y plazos previamente fijados por la programación del presupuesto que se autoriza, con pleno apego a la normatividad emitida a efecto de evitar después ampliaciones de gasto no programadas, dispendio de recursos o conductas ilícitas en el manejo de las erogaciones públicas.

Gasto público: es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas. Dichos recursos pueden destinarse al gasto Corriente, gasto de capital e inversión financiera; así como a pagos por endeudamiento y transferencias de consumo que se canalizan hacia otros sectores. Cabe destacar que estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal.

Empresas de participación estatal: entidades cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado, sin perseguir fines lucrativos y que considerando un interés social deben estar manejadas por el Estado.

Gasto ejercido: es la parte del presupuesto definitivo que se gasta con cargo al ejercicio de que se trate independientemente de que su pago se realice en el mismo año del presupuesto, o en el próximo.

Gasto de capital: son las asignaciones destinadas a incrementar el stock de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares. A diferencia de los gastos corrientes los gastos de capital si se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público

Gasto programable: son gasto destinados a saldar compromisos que por su naturaleza no son factibles de identificar en un programa específico, tal es el caso de las amortizaciones y del pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga ya que el beneficiario hace uso de esos recursos con posterioridad.

Gobierno Federal: organización ejecutiva y/o administrativa central, encargada de los asuntos de un país, que comprende a los poderes de la unión, a la administración pública central y a entidades no pertenecientes a la administración pública paraestatal

Inversión pública: el gasto en inversión pública son las erogaciones que realizan las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas. En otras palabras, este tipo de gasto se destina a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Materiales y suministros: Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades de la Administración pública, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas

Organismo descentralizado: Institución creada por la Ley orgánica de la administración pública federal. En su artículo 45 de dicha ley, dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido con fondos o bienes provenientes de la administración pública federal.

Su objetivo y fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social

Sector público: conjunto organizado de las entidades de gobierno de un país que realizan funciones legislativas, ejecutivas, y judiciales para la rectoría y regulación del desarrollo económico, político y social. Comprende a las dependencias del sector central y a las entidades del sector paraestatal en sus tres niveles.

Servicios generales: son las asignaciones que se destinan para los servicios complementarios de la administración pública.

Servicios personales: son las asignaciones destinadas a pagos que se hacen al personal empleado por la administración pública en el desempeño de servicios oficiales

Transferencias: los diferentes niveles de gobierno destinan cada año cantidades de sus ingresos ordinarios para cubrir gastos no originados directamente por sus propias actividades, sino por terceros, a quienes se les transfieren en la forma de subsidios o subvenciones, ayudas o donativos, aportaciones o cooperaciones e intereses de la deuda pública

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Desincorporación y Creación de Entidades Paraestatales

Cuadro 2. Participación de la Inversión Pública Federal en el Producto Interno Bruto, 1970-1994. Millones de nuevos pesos corrientes.

Cuadro 2.1. Producto Interno Bruto e Inversión Pública en México, 1970-1994

Cuadro 2.2. Participación de la Inversión Pública Federal en el Gasto Público, 1970-1994.

Cuadro 2.3. Gasto Público e Inversión Pública Federal en México, 1970-1994.

Cuadro 2.4. Participación del Gasto Público en el Producto Interno Bruto, 1970-1994.

Cuadro 3. Financiamiento de la economía, 1982-1994. Porcentajes del Producto Interno Bruto.

Cuadro 4. Inversión Pública Federal Realizada por Entidad Federativa, 1970-1994. Participación porcentual

Cuadro 4.1. Inversión Pública por Clasificación Sectorial Económica, 1972-1981 Participación porcentual

Cuadro 4.2. Inversión Pública por Clasificación Sectorial Económica, 1972-1981. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 4.3. Inversión Pública por Clasificación Sectorial Económica, 1973-1981. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 4.4. Inversión Pública por Clasificación Sectorial Económica, 1982-1994. Participación porcentual.

Cuadro 4.5. Inversión Pública por Clasificación Sectorial Económica. 1982-1994. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 4.6. Inversión Pública Federal Realizada por Clasificación Sectorial Económica, 1982-1994. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 5. Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Noroeste. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 5.1. Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Noroeste. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 6 *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Norte* Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 6.1. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Norte*. Tasa anual de crecimiento

Cuadro 7. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Pacífico*. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 7.1. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Pacífico*. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 8. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Centro*. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 8.1. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Centro*. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 9. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Centro-Sur*. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 9.1 *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Centro-Sur*. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 10. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Noreste*. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 10.1. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Noreste* Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 11. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Golfo* Millones de nuevos pesos. base 1980.

Cuadro 11.1. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica del Golfo*. Tasa anual de crecimiento

Cuadro 12. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica de Yucatán*. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 12.1. *Inversión Pública Federal en la Zona Económica de Yucatán* Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 13 *Orientación del gasto en el Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1994*. Participación Porcentual.

Cuadro 13.1. Orientación del gasto en el Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1994. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Cuadro 13.2. Orientación del gasto en el Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1994. Tasa anual de crecimiento.

Cuadro 13.3. Gasto Federal Ejercido en el Programa Nacional de Solidaridad como proporción del la Inversión Pública Federal Ejercida.

Gráfico 1. Participación de la Inversión Pública Federal en el Producto Interno Bruto, 1970-1994. Millones de nuevos pesos corrientes.

Gráfico 2. Evolución de la Inversión Pública en México, 1970-1994.

Gráfico 3. Participación del Gasto Público en el Producto Interno Bruto, 1970-1994.

Gráfico 4. Financiamiento de la economía, 1982-1994. Porcentajes del Producto Interno Bruto.

Gráfico 5. Inversión Pública Federal Realizada en el Distrito Federal y Veracruz, 1970-1994. Participación porcentual.

Gráfico 6. Evolución de la Inversión Pública por Sectores Económicos, 1972-1981. Industrias, Bienestar Social y Transportes y Comunicaciones. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 6.1. Evolución de la Inversión Pública por Sectores Económicos, 1972-1981. Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural, Turismo, Administración y defensa, Convenio Único de Coordinación. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 7. Evolución de la Inversión Pública por Sectores Económicos, 1982-1994. Desarrollo Rural, Pesca y Desarrollo Social. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 7.1. Evolución de la Inversión Pública por Sectores Económicos, 1982-1994. Comunicaciones y Transportes, Comercio, Energético e Industrial. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 7.2. Evolución de la Inversión Pública por Sectores Económicos, 1982-1994. Turismo, Administración Justicia y Seguridad, Poderes y Organos Autónomos. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 8. Evolución de la Inversión Pública Federal por Zonas Económicas: Noroeste, Norte, y Pacífico. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 9. Inversión Pública Federal por Zonas Económicas: Centro, Centro-Sur y Noreste. Millones de nuevos pesos, base 1980

Gráfico 10. Inversión Pública Federal por Zonas Económicas. Golfo y Yucatán Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 11. Orientación del gasto en el Programa Nacional de Solidaridad, 1989-1994. Millones de nuevos pesos, base 1980.

Gráfico 12 Gasto Federal Ejercido en el Programa Nacional de Solidaridad como proporción del la Inversión Pública Federal Ejercida.

CUADRO 1
DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Entidades al inicio del periodo ²	1,155	1,090	1,044	965	807	661	618	549	418	328	270	238
Reducción Neta en el Periodo	65	48	89	148	146	43	69	131	90	58	12	6
Proceso de desincorporación concluidos ³	75	64	96	155	101	45	78	139	95	66	24	21
- Liquidación y extinción	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	33	57	47	34	16	19
- Fusión	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3	7	3	2	1	1
- Transferencia a gobiernos estatales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	1	3	9	2	1
- Venta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29	61	42	23	5	1
- LEOP ⁴	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8	13	3	1	1	2
Creación de nuevas entidades ⁵	10	18	7	7	15	2	7	8	5	8	12	15
Entidades al cierre del periodo	1,090	1,044	955	807	661	618	549	418	328	270	238	238
Desincorporación en proceso	32	7	23	75	49	204	170	138	87	93	48	37
- Liquidación y extinción	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	117	103	76	50	36	35	25
- Fusión	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10	10	5	7	1	1	1
- Transferencia a gobiernos estatales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5	3	3	1	1	1	2
- Venta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	72	54	54	28	17	13	10
Entidades vigentes	1,058	1,037	932	732	612	414	379	280	241	217	210	215
- Organismos descentralizados	n.d.	n.d.	95	93	93	80	88	82	78	82	82	81
- Empresas de participación estatal mayoritaria ⁶	n.d.	n.d.	690	531	436	252	229	147	120	100	98	106
- Fedecommisarios públicos	n.d.	n.d.	147	108	83	72	62	51	43	35	30	28

1/ Para 1983 la información está referida del 1o de diciembre de 1982 al 30 de junio de 1983. De 1984 a 1987 la información está referida del 1o de julio de 1983 al 30 de junio de 1984. De 1985 a 1987 la información es del 1o de julio de 1984 al 30 de junio del año de referencia. En 1989 se consignaron cifras del 30 de junio de 1987. En 1988 se consignaron cifras del 30 de junio de 1987 al 30 de noviembre de 1988. Para 1989 son cifras del 1o de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1989.

2/ No incluye filiales bancarias ni empresas sujetas a legislación extranjera.

3/ En 1990 se considera un proceso que en 1992 se revirtió.

4/ Se refiere a las entidades que dejaron de considerarse como tales, atendiendo a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

5/ Incluye la reinstalación de 5 empresas en 1988, 2 en 1982 y 1 en 1983.

6/ Hasta 1988 se incluyen las empresas de participación estatal minoritaria.

n.d. no disponible

CUADRO 2
PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL P. I. B. 1970-1994.
(Millones de nuevos pesos corrientes)

AÑO	PIB ^{1/}	INVERSION REALIZADA^{1/}	PARTICIPACION % (inversión/pib)
1970	444.3	29.2	6.6
1971	490.0	22.4	4.6
1972	564.7	33.3	5.9
1973	690.9	49.8	7.2
1974	899.7	64.8	7.2
1975	1,100.0	95.8	8.7
1976	1,371.0	108.6	7.9
1977	1,849.3	140.1	7.6
1978	2,337.4	215.8	9.2
1979	3,067.5	313.8	10.2
1980	4,470.1	485.9	10.9
1981	6,128.0	758.5	12.4
1982	9,798.0	1,016.0	10.4
1983	17,879.0	1,365.4	7.6
1984	29,472.0	2,262.4	7.7
1985	47,392.0	3,030.2	6.4
1986	79,191.4	4,830.7	6.1
1987	193,312.0	10,797.2	5.6
1988	390,451.0	19,072.7	4.9
1989	507,618.0	22,107.5	4.4
1990	686,406.0	33,939.3	4.9
1991	865,166.0	39,462.7	4.6
1992	1,019,156.0	42,804.6	4.2
1993	1,127,584.0	47,372.0	4.2
1994	1,272,799.4	54,730.4	4.3

Nota: Para el año de 1982 incluye 22.78 millones de nuevos pesos no distribuidos geográficamente.
El PIB de 1988 a 1994 se tomó del Anexo Estadístico del I y II Informe

FUENTE: El Ingreso y el Gasto Público en México, Varios Años. México, INEGI.
Anexo Estadístico II Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce. 1996.

CUADRO 2.1.
PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1970-1994.
(Miliones de nuevos pesos, base 1980)

AÑO	PIB	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO	INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO
1970	2,340.8		153.9	
1971	2,428.8	3.8	111.0	-27.9
1972	2,628.7	8.2	155.0	39.6
1973	2,853.3	8.5	205.8	32.8
1974	2,989.1	5.1	216.1	5.0
1975	3,171.4	5.7	276.1	27.8
1976	3,311.5	4.4	262.3	-5.0
1977	3,423.8	3.4	259.4	-1.1
1978	3,730.4	9.0	344.4	32.8
1979	4,092.2	9.7	418.6	21.5
1980	4,470.1	9.2	485.9	16.1
1981	4,862.2	8.8	601.8	23.9
1982	4,831.7	-0.6	501.0	-16.7
1983	4,628.9	-4.2	353.5	-29.4
1984	4,796.1	3.6	368.2	4.1
1985	4,920.4	2.6	314.6	-14.5
1986	4,735.7	-3.8	288.9	-8.2
1987	4,823.6	1.9	269.4	-6.7
1988	4,883.7	1.2	238.6	-11.5
1989	5,047.2	3.3	219.8	-7.9
1990	5,271.5	4.4	260.6	18.6
1991	5,462.7	3.6	249.2	-4.4
1992	5,616.0	2.8	235.9	-5.3
1993	5,649.0	0.6	237.3	0.6
1994	5,858.0	3.7	251.9	6.1

FUENTE: El Ingreso y el Gasto Público en México, Varios Años. México, INEGI.
Anexo Estadístico I y II Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce, 1995 y 1996

CUADRO 2.2.
PARTICIPACION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL GASTO PÚBLICO, 1970-1994.
(Millones de nuevos pesos corrientes)

AÑO	GASTO NETO DEVENGADO	INVERSION REALIZADA	PARTICIPACION % (inversión/gasto)
1970	85.7	29.2	34.1
1971	95.9	22.4	23.4
1972	122.2	33.3	27.2
1973	168.5	49.8	29.6
1974	231.6	64.8	28.0
1975	336.2	95.8	28.5
1976	397.0	108.6	27.4
1977	510.4	140.1	27.4
1978	669.5	215.8	32.2
1979	923.2	313.8	34.0
1980	1,412.9	485.9	34.4
1981	2,274.6	758.5	33.3
1982	4,271.2	1,016.0	23.8
1983	7,254.2	1,365.4	18.8
1984	11,503.5	2,262.4	19.7
1985	17,719.1	3,030.2	17.1
1986	33,014.9	4,830.7	14.6
1987	84,459.1	10,797.2	12.8
1988	155,390.9	19,072.7	12.3
1989	169,313.4	22,107.5	13.1
1990	205,521.5	33,939.3	16.5
1991	224,112.8	39,462.7	17.6
1992	254,541.1	42,804.6	16.8
1993	279,943.2	47,372.0	16.9
1994	327,548.0	54,730.4	16.7

FUENTE: El Ingreso y el Gasto Público en México, Varios Años. México, INEGI.
Anexo Estadístico VI Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1994.
Anexo Estadístico II Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce. 1996.

CUADRO 2.3
GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1970-1994.
(Millones de nuevos pesos , base 1980)

AÑO	GASTO NETO DEVENGADO	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO	INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL REALIZADA	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO
1970	435.4		153.9	
1971	460.0	5.7	111.0	-27.9
1972	551.8	19.9	155.0	39.6
1973	674.5	22.2	205.8	32.8
1974	755.2	12.0	216.1	5.0
1975	947.3	25.4	276.1	27.8
1976	935.4	-1.2	262.3	-5.0
1977	922.1	-1.4	259.4	-1.1
1978	1,036.3	12.4	344.4	32.8
1979	1,187.9	14.6	418.6	21.5
1980	1,412.9	18.9	485.9	16.1
1981	1,805.2	27.8	601.8	23.9
1982	2,106.1	16.7	501.0	-16.7
1983	1,878.8	-10.8	353.5	-29.4
1984	1,872.3	-0.3	368.2	4.2
1985	1,840.2	-1.7	314.6	-14.6
1986	1,974.3	7.3	288.9	-8.2
1987	2,107.5	6.7	269.4	-6.7
1988	1,943.6	-7.8	238.6	-11.5
1989	1,683.5	-13.4	219.8	-7.9
1990	1,578.4	-6.2	260.7	18.6
1991	1,415.1	-10.3	249.2	-4.4
1992	1,402.6	-0.9	235.9	-5.3
1993	1,408.4	0.4	237.3	0.6
1994	1,521.6	8.0	251.9	6.1

FUENTE: *El Ingreso y el Gasto Público en México, Vanos Años*. México, INEGI.
Anexo Estadístico VI Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1994.
Anexo Estadístico II Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce, 1996.

CUADRO 2.4.
PARTICIPACION DEL GASTO PÚBLICO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1970-1994.
(Millones de nuevos pesos corrientes)

AÑO	PRODUCTO INTERNO BRUTO	GASTO NETO DEVENGADO	PARTICIPACION % (gasto/PIB)
1970	444.3	85.7	19.3
1971	490.0	95.9	19.6
1972	564.7	122.2	21.6
1973	690.9	168.5	24.4
1974	899.7	231.6	25.7
1975	1,100.0	336.2	30.6
1976	1,371.0	397.0	29.0
1977	1,849.3	510.4	27.6
1978	2,337.4	669.5	28.6
1979	3,067.5	923.2	30.1
1980	4,470.1	1,412.9	31.6
1981	6,128.0	2,274.6	37.1
1982	9,798.0	4,271.2	43.6
1983	17,879.0	7,254.2	40.6
1984	29,472.0	11,503.5	39.0
1985	47,392.0	17,719.1	37.4
1986	79,191.4	33,014.9	41.7
1987	193,312.0	84,459.1	43.7
1988	390,451.0	155,390.9	39.8
1989	507,618.0	169,313.4	33.4
1990	686,408.0	205,521.5	29.9
1991	865,166.0	224,112.8	25.9
1992	1,019,156.0	254,541.1	25.0
1993	1,127,584.0	279,943.2	24.8
1994	1,272,799.4	327,548.0	25.7

FUENTE: El Ingreso y el Gasto Público en México, Varios Años. México, INEGI.
Anexo Estadístico VI Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1994.
Anexo Estadístico II Informe de Gobierno. Ernesto Zedillo Ponce. 1996.

CUADRO 3
FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA, 1982-1994
(Porcentajes del PIB)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<i>Inversión Total</i>	22.9	20.8	19.9	21.2	18.5	19.3	20.4	21.4	21.9	22.4	23.3	22.0	22.2
<i>Ahorro externo</i>	3.4	-3.9	-2.4	-0.04	1.1	-3.0	1.4	2.8	3.1	5.3	7.5	6.6	7.9
<i>Ahorro interno</i>	19.5	24.7	22.2	21.6	17.5	22.3	19.0	18.6	18.7	17.1	15.7	15.4	14.3
<i>Inversión privada</i>	12.5	13.1	12.2	14.8	12.6	13.7	15.5	17.1	16.9	17.8	19.1	17.8	17.9
<i>Ahorro sector privado</i>	26.1	25.7	23.1	24.8	27.6	32.7	26.6	19.8	17.7	10.5	8.1	10.5	10.1
<i>Balance</i>	13.6	12.6	10.9	10	15.0	19.0	11.1	2.8	0.8	-7.3	-11.0	-7.3	-7.8
<i>Inversión pública</i>	10.4	7.6	7.7	6.4	5.9	5.6	4.9	4.4	4.9	4.6	4.2	4.2	4.3
<i>Ahorro sector público</i>	-6.6	-1.0	-0.8	-3.2	-10.1	-10.5	-7.6	-1.2	1.0	6.6	7.6	4.9	4.2
<i>Balance sector público</i>	-16.9	-8.6	-8.5	-9.6	-16.0	-16.0	-12.5	-5.6	-3.9	-2.0	3.4	0.7	-0.1

FUENTE: Enrique Gárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*. México, F.C.E., 1996, p.182

CUADRO 4.
INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1970-1994.
 Participación porcentual

ANO	TOTAL	AGUASCALIENTES	BAJA CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPECHE	COAHUILA	COLIMA	CHIAPAS	CHIHUAHUA
1971	100.00	0.40	2.66	1.20	0.62	4.81	0.79	0.98	2.16
1972	100.00	0.43	2.67	1.33	0.62	3.58	0.59	2.16	2.82
1973	100.00	0.38	3.03	1.07	0.65	2.72	1.02	1.95	2.51
1974	100.00	0.48	2.72	1.20	0.71	2.33	1.56	3.19	2.33
1975	100.00	0.48	2.16	0.80	0.76	3.89	1.11	4.82	2.10
1976	100.00	0.47	2.27	0.72	0.95	5.16	0.57	4.49	2.31
1977	100.00	0.46	2.21	0.78	0.76	2.01	0.55	5.26	2.11
1978	100.00	0.41	2.22	0.83	0.60	2.68	0.90	6.05	1.93
1979	100.00	0.27	2.31	0.79	2.08	2.49	1.18	7.02	1.64
1980	100.00	0.37	1.93	1.10	1.32	3.59	0.76	6.09	2.18
1981	100.00	0.44	2.66	1.16	2.96	4.61	1.18	4.82	1.89
1982	100.00	0.37	2.03	1.02	5.03	3.78	1.12	3.03	2.33
1983	100.00	0.46	1.98	0.92	2.24	2.79	0.89	1.84	1.87
1984	100.00	0.47	1.46	0.60	1.92	1.79	0.68	1.86	1.47
1985	100.00	0.62	1.81	0.81	1.67	1.57	1.17	2.32	1.19
1986	100.00	0.52	1.81	0.68	5.60	2.01	0.88	2.06	1.58
1987	100.00	0.46	1.85	0.89	8.86	2.03	1.49	1.86	1.56
1988	100.00	0.50	2.02	0.72	7.95	2.20	1.25	1.21	1.70
1989	100.00	0.88	2.10	0.58	6.67	2.00	0.79	1.06	1.89
1990	100.00	0.73	1.89	0.74	3.45	2.74	0.78	1.45	2.05
1991	100.00	0.65	1.67	1.43	3.96	2.66	0.56	1.34	1.68
1992	100.00	0.41	1.14	0.95	3.32	3.75	0.73	1.85	1.83
1993	100.00	0.83	0.99	0.69	4.06	1.15	0.44	2.22	1.36
1994	100.00	1.11	1.34	0.71	4.13	3.87	0.61	2.24	1.34

continúa..

AÑO	DISTRITO FEDERAL	DURANGO	GUANAJUATO	GUERRERO	HIDALGO	JALISCO	MEXICO	MICHOACAN
1971	26.54	1.40	3.22	1.79	1.36	3.56	3.26	2.75
1972	19.96	0.91	3.79	2.25	1.80	2.76	5.20	2.66
1973	22.79	1.01	2.85	3.25	3.36	2.81	5.32	3.26
1974	31.07	1.08	2.16	3.87	2.70	3.49	2.87	2.93
1975	24.59	1.64	2.19	2.95	3.28	3.23	5.19	5.06
1976	18.78	1.32	2.47	2.26	4.67	3.39	4.27	7.57
1977	19.28	1.13	2.39	2.22	4.57	3.00	4.81	3.85
1978	22.22	0.86	2.44	1.68	2.85	3.11	4.16	3.20
1979	26.53	0.91	2.18	1.43	1.57	1.95	3.02	1.64
1980	22.55	1.19	1.98	1.81	1.54	2.36	3.35	2.22
1981	21.44	1.13	2.05	1.87	1.77	2.42	3.44	2.75
1982	21.22	0.94	1.46	1.94	1.93	2.49	3.20	2.88
1983	20.43	0.89	1.42	2.21	2.48	2.08	2.77	5.26
1984	20.97	0.91	0.98	1.90	1.78	2.25	2.81	6.09
1985	31.25	0.93	1.00	1.46	1.43	2.04	2.43	4.93
1986	23.80	0.88	1.38	1.94	2.39	2.24	3.97	6.16
1987	28.10	0.80	1.20	1.91	1.55	2.86	3.58	4.71
1988	28.17	0.87	1.54	1.96	1.75	2.43	2.70	6.42
1989	27.40	0.88	1.62	1.76	1.87	2.60	3.35	7.37
1990	30.27	1.26	1.36	1.60	1.42	2.69	4.20	4.40
1991	30.45	1.02	1.25	2.39	1.93	2.48	3.77	3.03
1992	37.57	1.00	1.07	2.40	1.96	1.92	4.29	2.69
1993	43.53	0.77	1.43	1.81	2.75	1.78	3.26	2.74
1994	33.62	0.88	1.77	1.94	3.18	2.02	5.17	1.54

continúa..

AÑO	MORELOS	NAYARIT	NUEVO LEON	OAXACA	PUEBLA	QUERETARO	QUINTANA ROO	SAN LUIS POTOSI
1971	0.94	0.36	3.86	2.32	2.24	1.17	0.70	1.45
1972	0.82	0.65	3.17	3.02	2.06	1.05	0.93	0.92
1973	0.59	0.69	2.57	2.66	1.69	0.95	0.94	1.07
1974	0.78	0.94	2.46	1.83	1.83	0.73	0.81	1.53
1975	0.64	0.95	2.39	1.83	1.80	0.64	0.92	0.46
1976	0.88	0.97	2.36	2.19	1.56	0.78	1.19	1.46
1977	0.75	1.00	2.80	2.52	1.46	0.85	1.12	1.48
1978	0.93	0.75	2.91	2.53	1.40	0.83	0.87	0.75
1979	0.56	0.59	3.12	2.69	0.96	0.64	0.52	1.12
1980	0.62	0.75	2.84	2.50	1.25	0.81	0.72	0.94
1981	0.65	0.86	2.61	2.33	1.59	0.79	0.66	1.35
1982	0.59	0.82	3.04	2.30	1.64	1.04	0.69	1.32
1983	0.58	1.14	2.77	2.70	1.61	1.07	1.33	1.41
1984	0.43	0.43	3.90	1.78	1.19	1.15	0.76	1.44
1985	0.52	0.49	1.59	1.87	1.45	0.89	0.75	1.38
1986	0.67	0.62	2.53	1.90	1.79	0.67	0.64	1.58
1987	0.52	0.52	1.56	1.42	1.55	0.54	0.52	1.03
1988	0.60	0.51	1.43	2.78	1.41	0.60	0.66	0.93
1989	0.77	0.68	1.83	4.11	1.60	0.73	0.91	1.33
1990	0.99	0.77	1.68	2.29	1.55	0.62	0.86	2.19
1991	0.81	1.02	1.82	3.00	1.36	0.70	0.96	2.29
1992	0.77	2.20	1.30	1.99	1.19	0.59	0.71	0.86
1993	0.82	2.12	1.08	2.11	0.94	0.55	0.54	0.66
1994	0.83	1.76	2.22	2.60	1.16	0.88	0.67	0.84

continúa..

AÑO	SINALOA	SONORA	TABASCO	TAMAULIPAS	TLAXCALA	VERACRUZ	YUCATAN	ZACATECAS	EN EL EXTRANJERO	NO DISTRIBUIBLE GEOGRAFICAMENTE
1971	2.85	2.56	3.94	6.47	0.40	11.07	1.36	0.82		
1972	2.40	3.54	6.44	7.40	0.33	11.70	1.29	0.78		
1973	2.46	3.33	5.61	5.83	0.46	10.99	1.41	0.77		
1974	2.40	2.50	3.48	4.92	0.68	8.61	0.84	0.96		
1975	2.17	2.21	4.28	5.01	0.41	10.36	0.90	0.77		
1976	2.67	2.48	3.85	5.34	0.49	10.18	0.97	0.94		
1977	2.61	6.74	3.69	5.18	0.54	11.95	1.09	0.82		
1978	2.14	2.29	6.11	5.69	0.44	14.65	0.70	0.87		
1979	2.36	2.09	6.17	5.74	0.29	14.74	0.71	0.66		
1980	2.97	2.19	7.93	6.45	0.38	13.80	0.79	0.70		
1981	2.89	1.93	7.43	5.26	0.38	12.66	1.01	0.99		
1982	2.56	2.41	9.19	4.47	0.38	13.29	0.86	0.63		
1983	2.20	2.11	9.58	4.20	0.55	14.54	0.72	0.76		
1984	2.09	1.54	2.65	2.32	0.31	8.85	0.90	0.65		2.24
1985	1.27	1.36	1.99	2.14	0.32	5.53	0.68	0.51		23.66
1986	2.35	1.80	3.61	3.11	0.37	9.60	0.99	0.53		20.63
1987	1.87	1.48	2.72	2.46	0.36	8.63	0.93	0.53		9.35
1988	1.67	2.03	2.29	2.23	0.35	8.09	0.99	0.47		11.63
1989	1.25	3.45	1.94	2.55	0.49	9.56	0.80	0.57		9.57
1990	1.75	1.55	2.24	1.82	0.42	11.13	0.80	0.48		6.82
1991	3.57	1.58	1.69	1.55	0.46	9.11	1.64	0.71	0.07	7.41
1992	1.89	1.24	3.86	2.34	0.45	6.07	1.49	0.68	0.01	5.47
1993	1.48	1.08	3.36	2.08	0.39	6.25	1.39	0.52	0.07	4.75
1994	2.05	1.71	4.94	2.57	0.61	5.18	0.97	0.31	0.02	5.21

FUENTE: Elaboración propia con base en El Ingreso y el Gasto Público en México, Varios Años, México, INEGI

CUADRO 4.1
INVERSIÓN PÚBLICA POR CLASIFICACIÓN SECTORIAL ECONÓMICA, 1972-1981.
Participación porcentual

CONCEPTO	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
TOTAL										
INDUSTRIAS	33.07	31.77	35.45	41.18	45.55	45.09	47.93	46.31	45.61	49.48
Petróleo y petroquímica	18.00	15.15	15.46	15.21	19.33	23.95	28.81	28.24	26.38	28.13
Electricidad	11.24	11.45	10.98	12.94	14.17	14.08	14.13	14.00	13.06	11.47
Siderurgia	1.04	2.07	5.43	8.67	7.02	2.38	0.64	2.34	3.76	3.27
Otras inversiones	2.79	3.10	3.58	4.36	5.03	5.08	4.35	1.73	2.42	6.61
BIENESTAR SOCIAL	26.21	27.37	22.00	17.15	15.34	13.97	16.20	18.13	16.58	15.48
Servicios urbanos y rurales	11.94	14.32	11.41	7.78	6.21	6.64	9.09	11.15	9.49	5.73
Construcción de escuelas	5.86	4.32	4.59	4.77	3.31	4.18	3.95	1.81	2.02	2.83
Hospitales y centros asistenciales	4.07	6.44	4.19	3.55	3.22	2.82	2.88	2.99	3.30	4.85
Vivienda	4.08	2.14	1.58	0.81	0.97	0.19	0.28	1.69	1.57	0.58
Otras inversiones	0.26	0.15	0.24	0.25	1.63	0.12	0.05	0.49	0.21	1.69
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	22.69	24.87	23.60	20.54	18.99	18.93	14.48	12.24	12.05	13.69
Carreteras	14.23	12.05	8.68	7.21	7.21	7.29	5.84	3.51	2.08	3.41
Ferrocarriles	3.26	4.17	4.99	5.11	4.46	3.91	2.64	3.29	3.66	2.34
Otras marítimas	1.49	2.01	1.77	1.56	0.40	0.53	0.43	0.57	0.83	0.98
Instalaciones aéreas	1.96	0.60	1.84	1.11	0.76	1.05	0.77	1.16	1.13	0.86
Telecomunicaciones	1.76	6.04	6.31	5.55	6.16	6.15	4.80	3.69	3.31	2.26
Otras inversiones								0.02	1.04	4.05
FOMENTO AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL	14.25	13.85	16.65	17.94	14.66	18.55	19.33	17.35	18.73	16.61
Agricultura	12.81	11.04	13.76	13.64	11.02	15.13	13.10	13.66	13.21	6.84
Ganadería	0.16	0.46	0.42	0.82	0.74	0.74	0.44	0.28	0.23	0.40
Forestal	0.10	0.45	0.32	0.47	0.33	0.51	0.51	0.14	0.48	0.36
Pesca	1.18	0.58	0.44	0.76	0.88	0.37	0.66	0.66	0.79	0.80
Pájar 11		1.32	1.71	2.25	1.69	1.75	2.39	1.58	1.30	4.61
Otras inversiones						0.19	2.31	1.01	2.71	3.61
TURISMO	0.40	0.43	0.60	1.07	1.25	0.67	0.37	0.53	0.62	0.49
ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA	3.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		1.70	1.70	2.13	4.21	2.80	1.69	1.47	3.25	4.24
CONVENIO ÚNICO DE COORDINACIÓN								3.87	3.16	

1 Programa Integral para el Desarrollo Rural

Fuente: Elaboración propia con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal Varios Años

CUADRO 4.2
INVERSIÓN PÚBLICA POR CLASIFICACIÓN SECTORIAL ECONÓMICA, 1972-1981
 Millones de nuevos pesos, base 1980

CONCEPTO	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL	156.76	203.63	214.74	272.02	258.41	283.59	337.34	403.71	486.18	601.96
INDUSTRIAS	51.84	64.70	76.12	112.01	117.70	114.34	161.68	186.97	221.74	297.85
Petróleo y petroquímica	28.22	30.86	33.19	41.37	49.96	59.73	97.17	114.02	128.24	169.32
Electricidad	17.63	23.31	23.58	35.19	36.61	35.70	47.67	56.53	63.48	69.03
Siderurgia	1.62	4.22	11.66	23.59	18.13	6.04	2.16	9.44	18.27	19.70
Otras inversiones	4.37	6.32	7.69	11.85	13.01	12.86	14.68	6.98	11.76	39.80
BIENESTAR SOCIAL	41.09	55.74	47.25	46.64	39.64	35.42	54.65	73.20	80.61	93.19
Servicios urbanos y rurales	18.72	29.16	24.49	21.15	16.04	16.85	30.65	45.02	46.13	34.49
Construcción de escuelas	9.19	8.80	9.80	12.97	10.61	10.61	13.32	7.32	9.81	17.03
Hospitales y centros asistenciales	6.37	13.11	9.00	9.65	8.33	7.15	9.63	12.06	18.05	28.00
Vivienda	6.40	4.36	3.39	2.19	2.50	0.49	0.87	6.81	7.62	3.47
Otras inversiones	0.41	0.30	0.51	0.68	4.20	0.32	0.17	1.98	1.00	10.20
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	35.57	50.65	50.87	55.86	49.07	48.00	48.84	49.41	58.59	82.44
Carreteras	22.30	24.54	18.65	19.60	18.64	18.48	19.71	14.18	10.16	20.53
Ferrocarriles	5.12	8.49	10.73	13.90	11.52	9.92	8.91	13.29	17.77	14.07
Otras marítimas	2.33	4.10	3.79	4.25	1.02	1.35	1.44	2.29	4.02	5.89
Instalaciones aéreas	3.06	1.22	3.95	3.02	1.97	2.66	2.60	4.67	5.49	3.98
Telecomunicaciones	2.75	12.29	13.56	15.09	15.92	15.60	16.19	14.89	16.10	13.60
Otras inversiones								0.09	5.04	24.38
FOMENTO AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL	22.34	28.20	35.76	48.80	37.88	47.04	65.22	70.04	91.04	100.02
Agricultura	20.08	22.48	29.55	37.11	28.49	36.36	44.19	55.21	64.25	41.18
Ganadería	0.25	0.94	0.90	2.22	1.92	1.77	1.49	1.14	1.10	2.40
Forestal	0.16	0.92	0.68	1.28	0.85	1.29	1.71	0.56	2.36	2.16
Pesca	1.85	1.18	0.95	2.06	2.26	0.69	2.00	2.68	3.83	4.82
Pider 1		2.68	3.68	6.12	4.37	4.45	8.05	6.38	6.32	27.72
Otras inversiones						0.47	7.79	4.06	13.18	21.73
TURISMO	0.63	0.88	1.28	2.90	3.23	1.70	1.23	2.15	3.01	2.93
ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA	5.29	3.46	3.64	5.80	10.89	7.10	5.72	5.92	15.80	25.55
CONVENIO ÚNICO DE COORDINACIÓN								16.03	15.39	

Nota: Las cifras se deflacionaron con el Deflactor implícito del PIB
 1 Programa Integral para el Desarrollo Rural
 Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal Varios Años.

CUADRO 4.3
INVERSIÓN PÚBLICA POR CLASIFICACIÓN SECTORIAL ECONÓMICA, 1973-1981.
Tasa anual de crecimiento

CONCEPTO	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL	29 90	5 45	26.68	-5 00	-1.87	33.02	19.68	20 43	23.82
INDUSTRIAS	24 80	17.66	47.14	5.09	-2.86	41.40	15.64	18.60	34.32
Petróleo y petroquímica	9.33	7.58	24.64	20.75	19.57	62.69	17.34	12.47	32.04
Electricidad	32.23	1.16	49.26	4.03	-2.49	33.54	18.58	12.28	8.74
Siderurgia	159.84	176.53	102.30	-23.15	-66.69	-64.31	337.95	93.56	7.85
Otras inversiones	44.56	21.71	54.12	9.79	-1.04	14.00	-52.43	68.45	238.44
BIENESTAR SOCIAL	35 66	-15.23	-1.29	-15.02	-10.64	54.30	33.95	10.12	15.61
Servicios urbanos y rurales	55.76	-16.01	-13.65	-24.17	5.07	81.88	46.90	2.46	-25.23
Construcción de escuelas	-4.18	11.96	31.58	-33.95	23.89	25.53	-45.05	34.01	73.60
Hospitales y centros asistenciales	105.71	-31.35	7.20	-13.67	-14.23	34.84	25.19	33.08	74.44
Vivienda	-31.88	-22.17	-35.36	14.14	-80.33	76.20	665.29	11.84	-54.48
Otras inversiones	-25.33	67.63	34.38	514.38	-92.46	-45.13	1,040.19	-49.60	922.28
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	42 39	0.05	10.24	-12.16	-2.18	1.76	1.15	18.58	40.72
Carreteras	10.05	-24.02	5.13	-4.92	-0.86	6.67	-28.08	-28.37	102.11
Ferrocarriles	65.95	26.30	29.58	-17.08	-13.96	-10.13	49.11	33.78	-20.86
Obras marítimas	75.83	-7.44	12.10	-75.95	31.94	6.62	59.20	75.69	46.33
Instalaciones aéreas	-60.32	224.70	-23.56	-34.85	35.16	-2.37	79.93	17.63	-27.48
Telecomunicaciones	346.72	10.26	11.31	5.49	-2.01	3.77	-7.98	8.11	-15.56
Otras inversiones								5,597.29	384.03
FOMENTO AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL	26 21	26.83	36.46	-22.38	24.17	36.66	7.38	29.99	9.86
Agricultura	11 94	31.47	25.58	-23.23	34.66	15.19	24.95	16.36	-35.90
Ganadería	283.02	-4.77	147.33	-13.87	-7.69	-16.00	-23.20	-3.35	117.54
Forestal	460.98	-25.71	87.75	-34.05	52.72	32.50	-67.39	322.25	-8.21
Pesca	-36.39	-19.21	116.86	9.66	-69.43	188.48	34.29	42.97	25.83
Otras inversiones		37.27	66.50	-28.66	1.88	1,551.66	-47.84	224.27	338.41
TURISMO	39 84	45.14	125.89	11.41	-47.38	-27.53	74.54	40.02	-2.65
ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA	-34 47	5 18	59.20	87.75	-34.82	-19.47	3.56	166.95	61.71
CONVENIO ÚNICO DE COORDINACIÓN								-4.01	

Fuente: Elaborado con base en el cuadro anterior

CUADRO 7.4
INVERSION PUBLICA POR CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA, 1982-1984/1
Porcentaje porcentual

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1988	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Desarrollo rural	11.9	11.2	10.6	10.7	9.2	8.2	6.0	7.8	7.6	7.6	7.0	5.8	5.4
Pesca	1.0	0.5	0.8	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.6	0.4	0.2	0.2	0.2
Desarrollo social	27.9	24.0	31.4	25.6	29.6	27.6	27.1	28.3	31.7	34.5	40.7	49.3	45.5
- Educación	2.7	2.0	3.2	3.5	2.9	3.1	3.4	4.0	4.1	4.6	5.2	7.2	6.3
- Salud / bienestar	4.3	3.2	3.5	3.7	5.5	5.5	5.8	5.6	6.6	5.8	5.2	5.2	4.6
- Solidaridad y desarrollo regional	3.2	5.0	6.2	4.7	6.3	15.0	14.7	16.6	7.8	10.2	12.4	13.7	12.2
- Desarrollo urbano: agua potable y escuelas	17.7	13.8	18.6	13.6	14.8	4.0	3.1	2.1	13.2	13.9	17.8	17.1	22.4
- Programa Social de Albaricó													
Comunicaciones y transportes	8.5	13.4	15.4	16.9	18.7	18.1	18.3	18.7	18.3	10.6	9.5	12.0	12.3
Comercio	0.8	0.5	0.7	1.0	0.9	1.0	0.9	0.6	1.1	1.2	0.2	0.5	0.3
Turismo	1.0	1.2	1.6	0.6	0.7	1.0	0.6	0.8	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3
Energético	39.8	36.0	32.3	33.4	32.1	33.5	36.7	34.9	33.0	37.5	31.7	31.4	29.6
Industrial	7.3	9.2	5.6	8.1	6.6	7.9	7.9	5.0	3.5	3.0	0.9	0.3	0.1
Administración	1.9	1.1	1.7	3.2	2.0	2.6	2.5	3.9	3.6	4.5	1.9	1.6	1.0
Justicia y seguridad											3.4	3.5	4.2
Protección y trabajos autónomos /6											1.0	0.9	0.8

1/ La clasificación sectorial económica que se presenta para cada año corresponde a la que se presentó en los Presupuestos de Egresos de la Federación respectivos.

2/ Incluye aportaciones a Seguridad Social.

3/ Hasta 1992 se denominó Desarrollo Urbano y Ecología.

4/ Incluye el rubro de Turismo en 1982, con rubros que anteriormente se contabilizaban en comercio y turismo.

5/ Hasta 1981 incluía turismo.

6/ Fuente: Elaboración propia con base en el VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. Carlos Salinas de Gortari, 1994. Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 1995.

CUADRO 5
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL NOROESTE
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	BAJA CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA SUR	SONORA	SINALOA	NAYARIT
1970	14.28	3.94	1.78	3.80	4.22	0.53
1971	11.38	2.87	1.43	3.80	2.58	0.70
1972	15.91	4.55	1.61	5.01	3.70	1.04
1973	19.47	5.42	2.40	5.00	4.78	1.87
1974	17.35	4.52	1.67	4.63	4.54	1.99
1975	24.60	6.12	1.95	6.70	7.21	2.62
1976	34.13	5.65	1.99	17.25	6.68	2.56
1977	20.80	5.61	2.10	5.79	5.42	1.89
1978	27.22	7.73	2.65	6.97	7.89	1.98
1979	36.11	7.81	4.45	8.84	11.98	3.03
1980	46.23	12.95	5.64	9.40	14.07	4.18
1981	53.17	12.21	6.13	14.52	15.39	4.91
1982	41.81	9.92	4.59	10.55	11.03	5.72
1983	21.70	5.16	2.14	5.46	7.40	1.54
1984	21.14	6.65	2.99	5.01	4.68	1.80
1985	22.86	5.68	2.14	5.67	7.40	1.97
1986	19.27	5.40	2.58	4.31	5.45	1.52
1987	18.70	5.43	1.94	5.47	4.50	1.37
1988	19.22	5.01	1.37	8.24	2.98	1.62
1989	14.72	4.16	1.62	3.40	3.86	1.68
1990	24.17	4.36	3.73	4.11	9.30	2.65
1991	18.50	2.85	2.37	3.09	4.70	5.49
1992	15.37	2.40	1.66	2.61	3.59	5.12
1993	18.04	3.19	1.69	4.09	4.89	4.19
1994	19.77	2.44	1.15	4.59	4.81	6.78

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.
 Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 5.1
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL NOROESTE
Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	BAJA CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA SUR	SONORA	SINALOA	MAYARIT
1971	-20.3	-27.1	-20.0	0.1	-38.9	30.6
1972	39.8	58.4	13.1	31.8	43.3	49.1
1973	22.4	19.1	49.0	-0.2	29.1	80.1
1974	-10.9	-16.6	-30.4	-7.3	-5.0	6.0
1975	41.8	35.3	16.3	44.6	58.8	32.1
1976	38.7	-7.6	2.1	157.6	-7.4	-2.6
1977	-39.1	-0.8	5.4	-66.4	-18.9	-26.0
1978	30.8	37.8	26.4	20.4	45.6	4.9
1979	32.7	1.1	68.1	26.8	51.9	53.0
1980	28.0	65.8	26.7	6.4	17.4	37.6
1981	15.0	-5.7	8.7	54.5	9.4	17.5
1982	-21.4	-18.8	-25.2	-27.4	-28.3	16.6
1983	-48.1	-47.9	-53.4	-48.3	-32.9	-73.2
1984	-2.6	28.8	40.0	-8.2	-36.7	17.4
1985	8.1	-14.5	-28.6	13.2	58.1	9.0
1986	-15.7	-5.0	20.7	-24.0	-26.3	-22.5
1987	-2.9	0.6	-24.8	26.8	-17.5	-10.2
1988	2.8	-7.8	-29.1	50.8	-33.8	18.2
1989	-23.4	-17.1	18.1	-58.7	29.6	4.3
1990	64.1	4.9	129.8	21.0	141.2	57.6
1991	-23.4	-34.7	-36.3	-24.8	-49.5	106.8
1992	-16.9	-15.9	-30.0	-15.6	-23.7	-6.8
1993	17.4	33.0	1.7	56.6	36.2	-18.0
1994	9.6	-23.5	-31.8	12.3	-1.6	61.7

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1970-1994: 1.4

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1983-1994: -0.8

TMAC de Baja California, 1970-1994: -2.0

TMAC de Baja California, 1983-1994: -6.6

TMAC de Baja California Sur, 1970-1994: -1.8

TMAC de Baja California Sur, 1983-1994: -5.4

TMAC de Sonora, 1970-1994: 0.8

TMAC de Sonora, 1983-1994: -1.6

TMAC de Sinaloa, 1970-1994: 0.5

TMAC de Sinaloa, 1983-1994: -3.8

TMAC de Nayarit, 1970-1994: 11.2

TMAC de Nayarit, 1983-1994: 14.5

CUADRO 6
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL NORTE
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

ANO	TOTAL	CHIHUAHUA	COAHUILA	DURANGO	ZACATECAS	SAN LUIS POTOSÍ	AGUASCALIENTES
1970	16.38	3.21	7.13	2.08	1.21	2.16	0.59
1971	10.13	3.03	3.84	0.98	0.83	0.98	0.46
1972	12.70	3.78	4.09	1.51	1.16	1.60	0.57
1973	17.40	4.65	4.66	2.16	1.91	3.06	0.96
1974	19.55	4.39	8.14	3.44	1.61	0.97	1.01
1975	31.47	6.23	13.91	3.57	2.55	3.93	1.28
1976	20.49	5.40	5.14	2.89	2.10	3.79	1.18
1977	18.99	4.89	6.79	2.18	2.20	1.89	1.05
1978	23.69	5.48	8.30	3.06	2.22	3.73	0.90
1979	36.19	8.81	14.48	4.82	2.81	3.78	1.49
1980	50.63	9.21	22.43	5.50	4.80	6.55	2.14
1981	56.38	14.05	22.78	5.64	3.78	7.92	2.20
1982	40.90	9.36	13.95	4.43	3.79	7.04	2.32
1983	23.79	5.19	6.33	3.21	2.31	5.09	1.66
1984	22.84	4.39	5.79	3.44	1.86	5.08	2.28
1985	22.33	4.99	6.31	2.76	1.67	4.97	1.63
1986	18.69	4.56	5.92	2.33	1.54	3.00	1.35
1987	17.97	4.59	5.92	2.34	1.27	2.51	1.35
1988	18.02	4.52	4.77	2.09	1.36	3.17	2.11
1989	20.74	4.50	6.01	2.76	1.06	4.81	1.60
1990	23.48	4.37	6.94	2.67	1.86	5.97	1.68
1991	21.25	4.55	9.35	2.50	1.69	2.13	1.03
1992	12.74	3.27	2.77	1.85	1.25	1.59	2.00
1993	19.89	3.18	9.23	2.09	0.74	2.00	2.65
1994	15.01	2.69	5.01	1.72	1.13	2.67	1.80

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.
 Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años. INEGI.

CUADRO 6.1.
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL NORTE
Tasa anual de crecimiento

ANO	TOTAL	CHIHUAHUA	COAHUILA	DURANGO	ZACATECAS	SAN LUIS POTOSÍ	AGUASCALIENTES
1971	-38.1	-5.6	-46.1	-52.7	-31.3	-54.4	-22.0
1972	25.4	24.9	6.3	54.1	38.4	62.9	22.4
1973	37.0	23.1	14.0	42.6	65.6	90.7	69.8
1974	12.4	-5.7	74.7	59.7	-15.9	-68.4	4.4
1975	60.9	42.0	71.0	3.5	58.3	306.4	27.2
1976	-34.9	-13.5	-63.1	-19.0	-17.5	-3.6	-7.7
1977	-7.3	-9.4	32.1	-24.4	4.7	-50.1	-11.4
1978	24.8	12.1	22.3	40.1	0.8	97.5	-13.5
1979	52.7	60.7	74.4	57.9	26.6	1.3	64.4
1980	39.9	4.5	54.9	14.1	70.7	73.3	43.9
1981	11.4	52.7	1.6	2.4	-21.1	20.9	2.9
1982	-27.5	-33.4	-38.8	-21.3	0.2	-11.1	5.3
1983	-41.8	-44.5	-54.6	-27.7	-39.1	-27.7	-28.3
1984	-4.0	-15.5	-8.5	7.1	-19.2	-0.3	37.4
1985	-2.2	13.7	9.1	-19.7	-10.2	-2.2	-28.6
1986	-16.3	-8.6	-6.3	-15.4	-8.1	-39.7	-17.2
1987	-3.9	0.8	0.0	0.1	-17.6	-16.3	-0.2
1988	0.3	-1.6	-19.4	-10.4	7.6	26.3	56.6
1989	15.1	-0.3	26.1	31.7	-22.3	51.7	-24.3
1990	13.2	-3.0	15.4	-3.3	75.1	24.2	5.4
1991	-9.5	4.3	34.8	-6.4	-9.0	-64.3	-38.9
1992	-40.1	-28.1	-70.4	-25.7	-26.0	-25.4	94.7
1993	56.2	-2.8	233.3	12.7	-40.7	25.6	32.5
1994	-24.6	-15.5	-45.7	-17.9	52.9	33.4	-32.3

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1970-1994: -0.4

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1983-1994: -4.1

TMAC de Chihuahua, 1970-1994: -0.7

TMAC de Chihuahua, 1983-1994: -5.8

TMAC de Coahuila, 1970-1994: -1.5

TMAC de Coahuila, 1983-1994: -2.1

TMAC de Durango, 1970-1994: -0.8

TMAC de Durango, 1983-1994: -5.5

TMAC de Zacatecas, 1970-1994: -0.3

TMAC de Zacatecas, 1983-1994: -6.3

TMAC de San Luis Potosí, 1970-1994: 0.9

TMAC de San Luis Potosí, 1983-1994: -5.7

TMAC de Aguascalientes, 1970-1994: 4.7

TMAC de Aguascalientes, 1983-1994: 0.7

CUADRO 7
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL PACÍFICO
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	GUERRERO	OAXACA	CHIAPAS
1970	7.55	2.65	3.44	1.45
1971	7.98	2.41	3.24	2.33
1972	11.82	4.89	3.99	2.94
1973	17.72	7.71	3.64	6.37
1974	20.12	6.19	3.83	10.10
1975	24.15	6.11	5.92	12.12
1976	25.61	5.69	6.45	13.47
1977	25.98	4.26	6.41	15.31
1978	37.21	4.78	8.99	23.44
1979	42.01	7.32	10.11	24.57
1980	43.86	9.10	11.35	23.42
1981	43.81	11.68	13.87	18.26
1982	33.85	11.09	13.53	9.24
1983	19.60	6.73	6.28	6.60
1984	20.81	5.36	6.90	8.55
1985	18.55	6.10	5.96	6.48
1986	15.11	5.56	4.15	5.41
1987	16.03	5.27	7.49	3.26
1988	16.53	4.20	9.79	2.54
1989	11.74	3.52	5.02	3.19
1990	17.53	6.23	7.81	3.50
1991	15.53	5.98	4.95	4.60
1992	14.86	4.38	5.10	5.37
1993	16.14	4.62	6.19	5.33
1994	27.77	7.61	12.68	7.48

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.
 Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 7.1
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL PACÍFICO
 Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	GUERRERO	OAXACA	CHIAPAS
1971	5.7	-9.1	-5.8	59.9
1972	48.1	102.5	23.2	26.4
1973	50.0	57.8	-8.8	116.8
1974	13.5	-19.8	5.3	58.6
1975	20.0	-1.3	54.4	20.0
1976	6.1	-6.8	9.0	11.1
1977	1.4	-25.2	-0.6	13.7
1978	43.2	12.3	40.3	53.1
1979	12.9	53.1	12.5	4.8
1980	4.4	24.3	12.2	-4.7
1981	-0.1	28.3	22.3	-22.0
1982	-22.7	-5.1	-2.5	-49.4
1983	-42.1	-39.3	-63.6	-28.6
1984	6.2	-20.3	9.9	29.7
1985	-10.9	13.8	-13.5	-24.2
1986	-18.5	-8.9	-30.5	-16.5
1987	6.1	-5.2	80.8	-39.7
1988	3.1	-20.3	30.7	-22.3
1989	-29.0	-16.3	-48.7	26.0
1990	49.4	77.1	55.4	9.4
1991	-11.4	-4.0	-36.7	31.7
1992	-4.3	-26.7	3.1	16.7
1993	8.6	5.3	21.3	-0.8
1994	72.1	64.8	105.0	40.3

Tasa Media Anual de Crecimiento, TMAC, de la zona, 1970-1994: 5.6

Tasa Media Anual de Crecimiento, TMAC, de la zona, 1983-1994: 3.2

TMAC de Guerrero, 1970-1994: 5.6

TMAC de Guerrero, 1983-1994: 1.1

TMAC de Oaxaca, 1970-1994: 5.6

TMAC de Oaxaca, 1983-1994: 6.6

TMAC de Chiapas, 1970-1994: 7.1

TMAC de Chiapas, 1983-1994: 1.2

CUADRO 8
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL CENTRO
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	JALISCO	GUANAJUATO	COLIMA	MICHOACÁN
1970	15.32	5.28	4.77	1.18	4.08
1971	10.52	2.96	4.07	0.63	2.86
1972	14.95	4.23	4.28	1.53	4.90
1973	20.22	6.97	4.30	3.10	5.85
1974	24.28	6.77	4.60	2.32	10.59
1975	37.81	9.16	6.68	1.55	20.42
1976	25.05	7.67	6.13	1.40	9.86
1977	24.44	7.87	6.19	2.28	8.11
1978	23.22	6.51	7.29	3.94	5.49
1979	29.59	9.54	8.01	3.08	8.96
1980	40.78	11.75	9.95	5.73	13.37
1981	47.87	15.01	8.77	6.75	17.34
1982	48.34	10.40	7.13	4.45	26.36
1983	35.33	7.94	3.46	2.40	21.53
1984	33.62	7.50	3.68	4.29	18.15
1985	33.55	7.04	4.36	2.78	19.38
1986	29.90	8.33	3.51	4.35	13.72
1987	31.37	6.54	4.16	3.37	17.30
1988	29.51	6.19	3.86	1.88	17.58
1989	20.29	5.91	2.99	1.70	9.68
1990	19.06	6.46	3.25	1.46	7.89
1991	15.99	4.79	2.67	1.82	6.71
1992	15.42	4.29	3.46	1.06	6.61
1993	14.16	4.82	4.22	1.45	3.67
1994	13.30	4.68	2.95	1.17	4.50

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.
 Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 8.1
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL CENTRO
 Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	JALISCO	GUANAJUATO	COLIMA	MICHOACÁN
1971	-31.3	-43.9	-14.8	-46.3	-30.0
1972	42.1	42.8	5.3	141.9	71.8
1973	35.2	64.6	0.4	102.7	19.3
1974	20.1	-2.8	6.9	-25.1	81.0
1975	55.7	35.2	45.3	-33.3	92.9
1976	-33.7	-16.3	-8.3	-9.7	-51.7
1977	-2.4	2.7	1.0	63.0	-17.7
1978	-5.0	-17.4	17.8	73.0	-32.3
1979	27.4	46.7	9.8	-21.8	63.3
1980	37.8	23.1	24.2	85.9	49.2
1981	17.4	27.8	-11.8	17.9	29.7
1982	1.0	-30.7	-18.7	-34.0	52.0
1983	-26.9	-23.6	-51.5	-46.1	-18.3
1984	-4.8	-5.5	6.3	78.8	-15.7
1985	-0.2	-6.2	18.4	-35.3	6.8
1986	-10.9	18.3	-19.5	56.6	-29.2
1987	4.9	-21.5	18.7	-22.4	26.1
1988	-5.9	-5.3	-7.2	-44.2	1.6
1989	-31.3	-4.5	-22.6	-9.5	-44.9
1990	-6.0	9.3	8.8	-14.3	-18.5
1991	-16.1	-25.8	-17.9	24.8	-14.9
1992	-3.6	-10.4	29.5	-41.7	-1.5
1993	-8.2	12.3	22.0	36.2	-44.4
1994	-6.1	-3.0	-30.0	-19.4	22.4

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1970-1994: -0.6

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1983-1994: -6.5

TMAC de Jalisco, 1970-1994: -0.5

TMAC de Jalisco, 1983-1994: -4.7

TMAC de Guanajuato, 1970-1994: -2.0

TMAC de Guanajuato, 1983-1994: -1.4

TMAC de Colima, 1970-1994: -0.04

TMAC de Colima, 1983-1994: -6.3

TMAC de Michoacán, 1970-1994: 0.4

TMAC de Michoacán, 1983-1994: -13.3

CUADRO 9
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL CENTRO-SUR
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	QUERETARO	HIDALGO	MEXICO	DISTRITO FEDERAL	MORELOS	PUEBLA	TLAXCALA
1970	53.27	1.73	2.01	4.84	39.38	1.39	3.32	0.59
1971	33.54	1.13	1.93	5.58	21.44	0.88	2.21	0.35
1972	52.86	1.43	5.05	8.00	34.27	0.89	2.54	0.69
1973	81.13	1.46	5.39	5.73	61.99	1.55	3.66	1.35
1974	76.53	1.34	6.87	10.86	51.49	1.34	3.77	0.86
1975	84.78	2.10	12.61	11.52	50.66	2.36	4.22	1.32
1976	82.54	2.17	11.70	12.30	49.35	1.91	3.74	1.38
1977	83.10	2.10	7.21	10.54	56.23	2.35	3.55	1.12
1978	112.17	2.15	5.24	10.08	88.63	1.88	3.21	0.97
1979	123.16	3.29	6.20	13.54	91.03	2.51	5.05	1.54
1980	146.20	3.83	8.61	16.74	104.25	3.18	7.75	1.85
1981	180.65	6.27	11.64	19.26	127.73	3.55	9.90	2.30
1982	147.65	5.35	12.41	13.86	102.35	2.90	8.06	2.74
1983	101.29	4.06	6.29	9.94	74.18	1.52	4.22	1.09
1984	140.98	3.26	5.27	8.94	115.07	1.90	5.36	1.19
1985	105.96	2.11	7.53	12.50	74.89	2.12	5.65	1.17
1986	105.42	1.58	4.50	10.43	81.83	1.53	4.51	1.04
1987	95.89	1.63	4.73	7.29	75.89	1.61	3.81	0.94
1988	86.39	1.74	4.47	8.00	65.35	1.85	3.82	1.17
1989	86.75	1.35	3.12	9.24	66.53	2.18	3.42	0.91
1990	102.88	1.81	5.03	9.82	79.37	2.11	3.54	1.19
1991	116.67	1.48	4.88	10.69	93.61	1.92	2.97	1.12
1992	126.18	1.33	6.64	7.87	105.15	1.97	2.28	0.94
1993	108.31	2.11	7.57	12.32	80.11	1.98	2.77	1.45
1994	114.69	2.58	9.55	8.56	85.74	2.34	4.72	1.18

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.

Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 9.1
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL CENTRO-SUR
Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	QUERÉTARO	HIDALGO	MEXICO	DISTRITO FEDERAL	MORELOS	PUEBLA	TLAXCALA
1971	-37.0	-34.7	-4.2	15.4	-45.5	-36.3	-33.4	-40.0
1972	57.6	26.6	161.4	43.2	59.8	0.7	15.0	94.2
1973	53.5	2.3	6.8	-28.4	80.9	74.6	43.8	95.5
1974	-5.7	-8.0	27.4	89.5	-16.9	-13.7	3.1	-36.3
1975	10.8	56.1	83.6	6.0	-1.6	76.0	11.8	53.6
1976	-2.6	3.1	-7.2	-2.6	-2.6	-19.2	4.3	4.3
1977	0.7	-2.9	-38.4	-14.3	13.9	22.9	-5.0	-18.5
1978	35.0	2.4	-27.3	-4.3	57.6	-19.9	-9.5	-13.1
1979	9.8	52.7	18.3	34.3	2.7	33.5	57.5	58.1
1980	18.7	16.5	38.8	23.6	14.5	26.8	53.3	20.1
1981	23.6	63.6	35.2	15.1	22.5	11.5	27.8	24.5
1982	-18.3	-14.6	6.6	-28.1	-19.9	-18.3	-18.6	18.8
1983	-31.4	-24.0	-49.3	-28.3	-27.5	-47.5	-47.6	-60.2
1984	39.2	-19.8	-16.2	-10.1	55.1	24.9	26.8	9.6
1985	-24.8	-35.2	42.9	39.8	-34.9	11.8	5.4	-2.2
1986	-0.5	-25.1	-40.2	-16.5	9.3	-28.1	-20.1	-10.9
1987	-9.0	3.0	5.0	-30.2	-7.3	5.3	-15.6	-9.1
1988	-9.9	6.6	-5.4	9.7	-13.9	14.9	0.2	23.6
1989	0.4	-22.0	1.8	15.6	1.8	17.7	-10.4	-21.7
1990	18.6	33.9	61.3	6.3	19.3	-2.8	3.5	30.5
1991	13.4	-18.7	-3.0	8.8	17.9	-9.1	-16.0	-6.3
1992	8.1	-10.2	36.0	-26.4	12.3	2.5	-23.2	-15.9
1993	-14.2	59.1	14.0	56.5	-23.8	0.6	21.6	54.1
1994	5.9	22.5	26.2	-30.5	7.0	18.1	70.3	-18.2

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1970-1994: 3.2

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1983-1994: 1.1

TMAC de Querétaro, 1970-1994: 1.7

TMAC de Querétaro, 1983-1994: 4.0

TMAC de Hidalgo, 1970-1994: 6.7

TMAC de Hidalgo, 1983-1994: 3.9

TMAC de México, 1970-1994: 2.4

TMAC de México, 1983-1994: 1.3

TMAC de Distrito Federal, 1970-1994: 3.3

TMAC de Distrito Federal, 1983-1994: 1.3

TMAC de Morelos, 1970-1994: 2.2

TMAC de Morelos, 1983-1994: 4.0

TMAC de Puebla, 1970-1994: 1.5

TMAC de Puebla, 1983-1994: 1.0

TMAC de Tlaxcala, 1970-1994: 2.9

TMAC de Tlaxcala, 1983-1994: 0.8

CUADRO 10
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL NORESTE
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	NUEVO LEON	TAMAULIPAS
1970	15.32	5.73	9.60
1971	11.35	3.40	7.95
1972	12.64	3.87	8.77
1973	14.73	4.91	9.82
1974	15.50	5.01	10.49
1975	20.79	6.38	14.41
1976	20.44	7.17	13.27
1977	21.76	7.37	14.39
1978	29.62	10.43	19.18
1979	37.48	11.46	26.03
1980	38.24	12.67	25.57
1981	45.16	18.28	26.88
1982	34.88	13.86	21.02
1983	22.00	13.78	8.22
1984	13.74	5.86	7.88
1985	17.74	7.95	9.79
1986	11.69	4.53	7.15
1987	9.86	3.86	6.00
1988	10.47	4.37	6.09
1989	7.67	3.68	3.99
1990	8.78	4.74	4.04
1991	9.06	3.23	5.83
1992	7.65	2.62	5.03
1993	11.40	5.29	6.11
1994	10.24	4.25	6.00

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.

Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 10.1.
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL NORESTE
 Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	NUEVO LEÓN	TAMAULIPAS
1971	-25.9	-40.6	-17.2
1972	11.4	13.8	10.3
1973	16.5	26.8	12.0
1974	5.2	2.0	6.8
1975	34.1	27.4	37.3
1976	-1.7	12.4	-7.9
1977	6.5	2.8	8.5
1978	36.1	41.5	33.3
1979	26.6	9.8	35.7
1980	2.0	10.6	-1.8
1981	18.1	44.3	5.1
1982	-22.8	-24.2	-21.8
1983	-36.9	-0.6	-60.9
1984	-37.5	-57.5	-4.1
1985	29.1	35.7	24.2
1986	-34.1	-43.0	-26.9
1987	-15.6	-14.8	-16.1
1988	6.1	13.3	1.5
1989	-26.7	-15.8	-34.5
1990	14.4	28.7	1.2
1991	3.2	-31.7	44.2
1992	-15.6	-19.0	-13.7
1993	49.1	102.0	21.6
1994	-10.2	-19.7	-1.9

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona 1970-1994: -1.7

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona 1983-1994: -6.7

TMAC de Nuevo León, 1970-1994: -1.2

TMAC de Nuevo León, 1983-1994: -10.1

TMAC de Tamaulipas, 1970-1994: 0.2

TMAC de Tamaulipas, 1983-1994: -10.1

CUADRO 11

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL GOLFO

Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	VERACRUZ	TABASCO
1970	22.27	16.42	5.84
1971	19.46	12.57	6.92
1972	24.96	16.52	8.44
1973	24.13	17.19	6.95
1974	30.64	21.69	8.95
1975	37.84	27.46	10.38
1976	40.04	30.59	9.45
1977	52.54	37.07	15.47
1978	69.84	49.23	20.61
1979	87.74	55.71	32.03
1980	97.67	61.55	36.13
1981	135.31	80.02	55.29
1982	120.83	72.85	47.98
1983	33.60	24.24	9.37
1984	27.72	20.38	7.34
1985	41.58	30.21	11.37
1986	27.25	19.31	7.93
1987	27.97	21.80	6.17
1988	27.42	22.80	4.62
1989	29.39	24.46	4.93
1990	28.14	23.73	4.41
1991	24.76	15.13	9.63
1992	23.22	15.10	8.12
1993	24.12	12.35	11.78
1994	25.27	13.93	11.33

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.

Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 11.1.
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DEL GOLFO
 Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	VERACRUZ	TABASCO
1971	-12.51	-23.48	18.33
1972	28.12	31.48	22.01
1973	-3.32	4.02	-17.70
1974	26.99	26.22	28.89
1975	23.49	26.61	15.92
1976	5.82	11.39	-8.90
1977	31.22	21.18	63.69
1978	32.92	32.79	33.22
1979	25.63	13.18	55.37
1980	11.32	10.47	12.81
1981	38.54	30.02	53.05
1982	-10.70	-8.96	-13.23
1983	-72.19	-66.73	-80.48
1984	-17.52	-15.93	-21.66
1985	50.02	48.23	55.01
1986	-34.47	-36.06	-30.24
1987	2.66	12.86	-22.17
1988	-1.97	4.62	-25.23
1989	7.18	7.26	6.80
1990	-4.24	-2.97	-10.55
1991	-12.03	-36.26	118.31
1992	-6.23	-0.22	-15.68
1993	3.90	-18.22	45.02
1994	4.76	12.87	-3.74

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona: 1970-1994: 0.5
 Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona: 1983-1994: -2.6
 TMAC de Veracruz, 1970-1994: -0.7
 TMAC de Veracruz, 1983-1994: -7.7
 TMAC de Tabasco, 1970-1994: 2.8
 TMAC de Tabasco, 1983-1994: 1.8

CUADRO 12
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DE YUCATÁN
 Millones de nuevos pesos, base 1980.

AÑO	TOTAL	YUCATÁN	CAMPECHE	QUINTANA ROO
1970	3.98	2.02	0.92	1.04
1971	3.06	1.39	0.67	1.00
1972	4.51	2.12	0.98	1.41
1973	4.71	1.67	1.41	1.62
1974	5.40	1.88	1.60	1.92
1975	8.40	2.62	2.57	3.20
1976	7.61	2.80	1.95	2.86
1977	5.48	1.77	1.51	2.20
1978	11.08	2.38	6.95	1.75
1979	11.43	3.19	5.33	2.90
1980	22.56	4.92	14.41	3.23
1981	39.63	5.19	30.30	4.15
1982	21.50	3.61	11.22	6.68
1983	12.66	3.19	6.77	2.70
1984	11.43	2.49	6.16	2.78
1985	22.72	3.10	17.62	2.00
1986	30.00	2.69	25.81	1.50
1987	25.85	2.66	21.42	1.77
1988	19.98	1.90	15.91	2.17
1989	13.52	4.04	7.59	1.90
1990	17.11	4.28	10.32	2.51
1991	13.75	3.71	8.28	1.76
1992	14.47	3.35	9.82	1.30
1993	13.75	2.31	9.84	1.60
1994	16.07	2.37	12.37	1.33

Nota: Las cifras se deflataron con el Deflactor Implícito del PIB.
 Fuente: El Ingreso y el Gasto Público en México. Varios Años, INEGI.

CUADRO 12.1.
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ZONA ECONÓMICA DE YUCATÁN
 Tasa anual de crecimiento

AÑO	TOTAL	YUCATAN	CAMPECHE	QUINTANA ROO
1971	-23.2	-31.4	-27.7	-3.1
1972	47.4	52.7	47.2	40.4
1973	4.4	-21.2	43.9	15.3
1974	14.8	12.9	13.2	18.1
1975	55.4	39.1	60.5	67.1
1976	-9.4	6.7	-24.0	-10.8
1977	-28.0	-36.7	-22.6	-23.2
1978	102.2	34.2	360.1	-20.3
1979	3.1	34.3	-23.4	66.1
1980	97.4	54.0	170.4	11.2
1981	75.7	5.5	110.2	28.4
1982	-45.7	-30.5	-63.0	61.1
1983	-41.1	-11.6	-39.6	-59.6
1984	-9.7	-21.7	-9.1	2.9
1985	98.8	24.4	186.1	-28.0
1986	32.1	-13.1	46.5	-24.9
1987	-13.8	-1.3	-17.0	17.7
1988	-22.7	-28.5	-25.7	22.5
1989	-32.3	112.6	-52.3	-12.4
1990	26.5	5.9	36.0	32.5
1991	-19.6	-13.3	-19.8	-29.8
1992	5.2	-9.6	18.6	-26.1
1993	-6.0	-31.1	0.2	22.8
1994	15.9	2.4	25.7	-16.6

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1970-1994: 6.0

Tasa media anual de crecimiento, TMAC, de la zona, 1984-1994: 2.2

TMAC de Yucatán, 1970-1994: 0.7

TMAC de Yucatán, 1983-1994: -14.1

TMAC de Campeche, 1970-1994: 11.4

TMAC de Campeche, 1983-1994: 5.6

TMAC de Quintana Roo, 1970-1994: 1.1

TMAC de Quintana Roo, 1983-1994: -6.2

CUADRO 13
ORIENTACIÓN DEL GASTO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1989-1994.
Participación porcentual

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
BIENESTAR SOCIAL	59.81	52.93	61.78	60.10	63.27	65.91
<i>Infraestructura educativa, apoyo a la educación básica y fomento a la cultura/</i>	13.58	5.73	6.55	5.53	4.00	4.02
<i>Construcción y rehabilitación de clínicas y unidades médicas rurales</i>	8.06	5.22	3.89			
<i>Agua potable</i>	8.33	7.17	7.33	6.92	5.22	5.12
<i>Alcantarillados/</i>	3.77	2.59	3.23	4.37	5.41	6.33
<i>Electrificación de poblados rurales y colonias populares</i>	6.80	4.74	5.16	4.22	3.22	3.45
<i>Desarrollo urbano, vivienda y ecología/</i>	8.96	7.62	9.70	10.95	5.03	5.95
<i>Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales/</i>	1.76	3.82	3.85	4.47	4.69	4.45
<i>Protección ciudadana</i>	4.03	2.83	2.73			
<i>Infraestructura de abasto y apoyo a la comercialización</i>	4.00	2.16	0.69			
<i>Otros programas</i>	0.53	0.17	0.16	0.44	0.14	0.14
<i>Programa de Solidaridad para una Escuela Digna</i>		2.96	3.63	2.78	2.66	2.27
<i>Programa Nacional de apoyo al Servicio Social</i>		1.74	2.51	2.68	3.21	2.65
<i>Fondos Municipales de Solidaridad/</i>		6.37	9.55	7.47	8.10	9.65
<i>Programa Niños en Solidaridad</i>			2.80	5.25	7.34	7.65
<i>Infraestructura de Salud y Hospital Digno</i>				4.44	3.61	4.11
<i>Mujeres en Solidaridad</i>				0.60	0.48	
<i>Urbanización, pavimentación y vialidades/</i>					10.18	10.11
INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE APOYO	24.78	16.05	18.29	17.35	13.86	15.63
<i>Carretera alimentadoras y caminos rurales</i>	21.45	10.10	14.42	12.13	8.88	9.27
<i>Apoyo a la participación de Estados y Municipios en el Programa</i>	2.02	2.04		4.87	4.61	
<i>Programa Tripartito de Carreteras</i>		2.81	2.85			
<i>Otros programas</i>	0.83	1.30	1.02	0.34	0.02	0.06
<i>Infraestructura telefónica, de telecomunicaciones y aeroportuaria</i>	0.21					
<i>Regularización de la tenencia de la tierra y organización agraria/</i>	0.27				0.34	0.27
<i>Definición y conducción de la planeación del desarrollo regional/</i>						6.03
PROYECTOS PRODUCTIVOS	16.42	31.01	19.93	22.65	22.87	18.46
<i>Fondos de Solidaridad para la Producción/</i>		13.51	9.38	6.38	7.05	5.33
<i>Programas de Apoyo a las Actividades Agropecuarias</i>		10.00	7.06	4.75	5.37	4.06
<i>Programa Nacional de Capacitación y de Empleo/</i>		1.37	0.90	0.67	0.74	2.54
<i>Fomento a la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial</i>	4.70	5.64	2.45	4.11	5.25	2.29
<i>Otros programas</i>	0.71	0.50	0.14	0.83	0.08	0.10
<i>Desarrollo de áreas de riego</i>	3.02					
<i>Infraestructura agropecuaria y pesquera</i>	1.91					
<i>Crédito a la palabra y a productores rurales</i>	2.03					
<i>Desarrollo de áreas de temporal</i>	0.80					
<i>Producción y transformación agroindustrial</i>	0.53					
<i>Producción agropecuaria, acuicultura y pesquera</i>	0.83					
<i>Fondo para Empresas en Solidaridad</i>				5.82	4.38	2.04
<i>Desarrollo de los pueblos indígenas/</i>						1.53
<i>Mujeres en Solidaridad/</i>						0.46

* Creados en 1994

1 Hasta 1991 se lo denominó apoyo a la educación e infraestructura educativa

2 En 1989 incluye drenaje, y a partir de 1993 incluye plantas de tratamiento.

3 Para el año de 1992 y 1993 se denomina este rubro urbanización, vivienda y ecología, y vivienda y ecología respectivamente

4 A partir de 1990 incluye deporte

5 A partir de 1991 incluye otros proyectos sociales.

6 Hasta 1992 se denominó Regularización de la Tenencia de la Tierra y reservas territoriales.

7 Hasta 1992 se denominó Fondos de Solidaridad para la Producción y otros proyectos productivos

8 Hasta 1993 se denominó Programa Nacional de Capacitación

9 Hasta el año de 1993 se consideraban en Bienestar Social

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, varios años

CUADRO 13.1
ORIENTACIÓN DEL GASTO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1989-1994
(Millones de nuevos pesos, base 1980)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	13 25	28.17	32 75	38.53	41 55	43 06
BIENESTAR SOCIAL	7.93	14.91	20 23	23.16	26.29	28.38
Infraestructura educativa, apoyo a la educación básica y fomento a la cultura ¹	1.80	1.61	2.15	2.13	1.66	1.73
Construcción y rehabilitación de clínicas y unidades médicas rurales	1.07	1.47	1.28			
Agua potable	1.10	2.02	2.40	2.66	2.17	2.20
Alcantarillado ²	0.50	0.73	1.06	1.68	2.25	2.72
Electrificación de poblados rurales y colonias populares	0.90	1.34	1.69	1.63	1.34	1.49
Desarrollo urbano vivienda y ecología ³	1.19	2.14	3.18	4.22	2.09	2.56
Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales ⁴	0.23	1.08	1.26	1.72	1.95	1.92
Protección ciudadana	0.53	0.74	0.89			
Infraestructura de abasto y apoyo a la comercialización	0.53	0.61	0.23			
Otros programas	0.07	0.05	0.05	0.17	0.06	0.06
Programa de Solidaridad para una Escuela Digna		0.83	1.19	1.07	1.11	0.98
Programa Nacional de apoyo al Servicio Social		0.49	0.82	1.03	1.33	1.14
Fondos Municipales de Solidaridad ⁵		1.79	3.13	2.88	3.37	
Programa Niños en Solidaridad			0.92	2.02	3.05	3.30
Infraestructura de Salud y Hospital Digno				1.71	1.50	1.77
Mujeres en Solidaridad				0.23	0.20	0.00
Urbanización pavimentación y vialidades ⁶						4.35
INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE APOYO	3.28	4.52	5.99	6.68	5.76	6.73
Carretera alimentadoras y caminos rurales	2.84	2.84	4.72	4.67	3.69	3.99
Apoyo a la participación de Estados y Municipios en el Programa	0.27	0.58	0.82	1.88	1.91	
Programa Tripartito de Carreteras		0.74	0.93			
Otros programas	0.11	0.37	0.33	0.13	0.01	0.03
Infraestructura telefónica, de telecomunicaciones y aeroportuaria	0.03					
Regularización de la tenencia de la tierra y organización agraria ⁷	0.04				0.14	0.12
Definición y conducción de la planeación del desarrollo regional ⁸						2.60
PROYECTOS PRODUCTIVOS	2.04	8.74	6.52	8.69	9.50	7.95
Fondos de Solidaridad para la Producción ⁹		3.80	3.07	2.46	2.93	2.29
Programas de Apoyo a las Actividades Agropecuarias		2.82	2.31	1.83	2.23	
Programa Nacional de Capacitación y de Empleo ⁸		0.39	0.29	0.26	0.31	1.14
Fomento a la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial	0.62	1.59	0.80	1.58	2.18	0.99
Otros programas	0.09	0.14	0.04	0.32	0.03	0.04
Desarrollo de áreas de riego	0.52					
Infraestructura agropecuaria y pesquera	0.25					
Crédito a la palabra y a productores rurales	0.27					
Desarrollo de áreas de temporal	0.11					
Producción y transformación agroindustrial	0.07					
Producción agropecuaria, acuícola y pesquera	0.11					
Fondo para Empresas en Solidaridad				2.24	1.82	0.88
Desarrollo de los pueblos indígenas ⁹						0.65
Mujeres en Solidaridad ⁹						0.20

* Creados en 1994

1 Hasta 1991 se le denominó apoyo a la educación e infraestructura educativa

2 En 1989 incluye drenaje, y a partir de 1993 incluye plantas de tratamiento.

3 Para el año de 1992 y 1993 se denomina este rubro urbanización, vivienda y ecología, y vivienda y ecología respectivamente

4 A partir de 1990 incluye deporte.

5 A partir de 1991 incluye otros proyectos sociales

6 Hasta 1992 se denominó Regularización de la Tenencia de la Tierra y reservas territoriales

7 Hasta 1992 se denominó Fondos de Solidaridad para la Producción y otros proyectos productivos.

8 Hasta 1993 se denominó Programa Nacional de Capacitación

9 Hasta el año de 1993 se consideraban en Bienestar Social.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, varios años

CUADRO 13.2
ORIENTACIÓN DEL GASTO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1989-1994.
 Tasa anual de crecimiento

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	112.49	16.27	17.66	7.84	3.64
BIENESTAR SOCIAL	88.06	35.71	14.46	13.53	7.95
<i>Infraestructura educativa, apoyo a la educación básica y fomento a la cultura</i>	-10.30	32.95	-0.74	-22.07	4.23
<i>Construcción y rehabilitación de clínicas y unidades médicas rurales</i>	37.72	-13.28			
<i>Agua potable</i>	82.94	18.84	11.06	-18.61	1.61
<i>Alcantarillado</i>	46.17	44.96	59.28	33.35	21.27
<i>Electrificación de poblados rurales y colonias populares</i>	48.26	26.61	-3.73	-17.85	11.20
<i>Desarrollo urbano, vivienda y ecología</i>	80.53	48.04	32.89	-50.45	22.55
<i>Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales</i>	360.81	17.05	36.50	13.17	-1.60
<i>Protección ciudadana</i>	38.66	20.77			
<i>Infraestructura de abasto y apoyo a la comercialización</i>	14.92	-62.68			
<i>Otros programas</i>	-32.55	7.41	231.85	-66.50	4.59
<i>Programa de Solidaridad para una Escuela Digna</i>		42.27	-10.32	3.77	-11.53
<i>Programa Nacional de apoyo al Servicio Social</i>		67.65	25.58	28.94	-14.18
<i>Fondos Municipales de Solidaridad</i>		74.28	-7.94	16.91	
<i>Programa Niños en Solidaridad</i>			120.77	50.89	8.09
<i>Infraestructura de Salud y Hospital Digno</i>				-12.26	17.94
<i>Mujeres en Solidaridad</i>				-13.29	
<i>Urbanización, pavimentación y vialidades</i>					
INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE APOYO	37.69	32.47	11.58	-13.86	16.90
<i>Carretera alimentadoras y caminos rurales</i>	0.07	65.99	-1.00	-21.04	8.20
<i>Apoyo a la participación de Estados y Municipios en el Programa</i>	115.07			1.97	
<i>Programa Trpartito de Carreteras</i>		26.93			
<i>Otros programas</i>	231.92	-8.65	-60.48	-92.39	158.54
<i>Infraestructura telefónica, de telecomunicaciones y aeroportuaria</i>					-19.08
<i>Regularización de la tenencia de la tierra y organización agraria</i>					
<i>Definición y conducción de la planeación del desarrollo regional</i>					
PROYECTOS PRODUCTIVOS	327.51	-25.30	33.15	9.38	-16.33
<i>Fondos de Solidaridad para la Producción</i>		-19.26	-20.01	19.19	-21.64
<i>Programas de Apoyo a las Actividades Agropecuarias</i>		-17.92	-20.81	22.00	
<i>Programa Nacional de Capacitación y de Empleo</i>		-23.52	-13.10	19.38	271.77
<i>Fomento a la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial</i>	155.04	-49.45	97.27	37.89	-54.86
<i>Otros programas</i>	50.41	-68.45	615.38	-90.27	41.48
<i>Desarrollo de áreas de nego</i>					
<i>Infraestructura agropecuaria y pesquera</i>					
<i>Crédito a la palabra y a productores rurales</i>					
<i>Desarrollo de áreas de temporal</i>					
<i>Producción y transformación agroindustrial</i>					
<i>Producción agropecuaria, acuícola y pesquera</i>					
<i>Fondo para Empresas en Solidaridad</i>				-18.71	-51.68
<i>Desarrollo de los pueblos indígenas</i>					
<i>Mujeres en Solidaridad</i>					

Elaborado con base en el cuadro anterior

CUADRO 13.3.
GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDIDAD
COMO PROPORCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EJERCIDA
(Millones de nuevos pesos corrientes)

AÑO	INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL	PRONASOL	PARTICIPACIÓN %
1989	22,107.48	1,333.10	6.03
1990	33,939.31	3,667.40	10.81
1991	39,462.71	5,186.30	13.14
1992	43,835.50	6,992.10	15.95
1993	47,372.00	8,258.90	17.43
1994	57,577.40	9,270.00	16.10

Fuente. Elaborado con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Varios años.

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PIB, 1970-1994

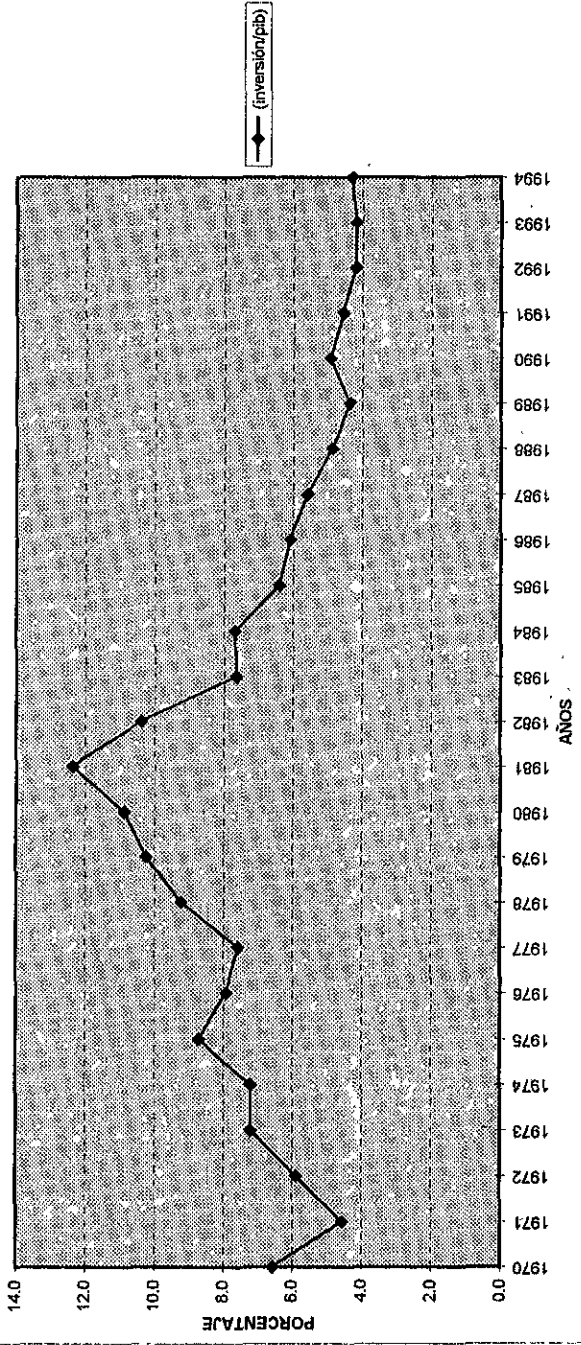


GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, 1970-1994

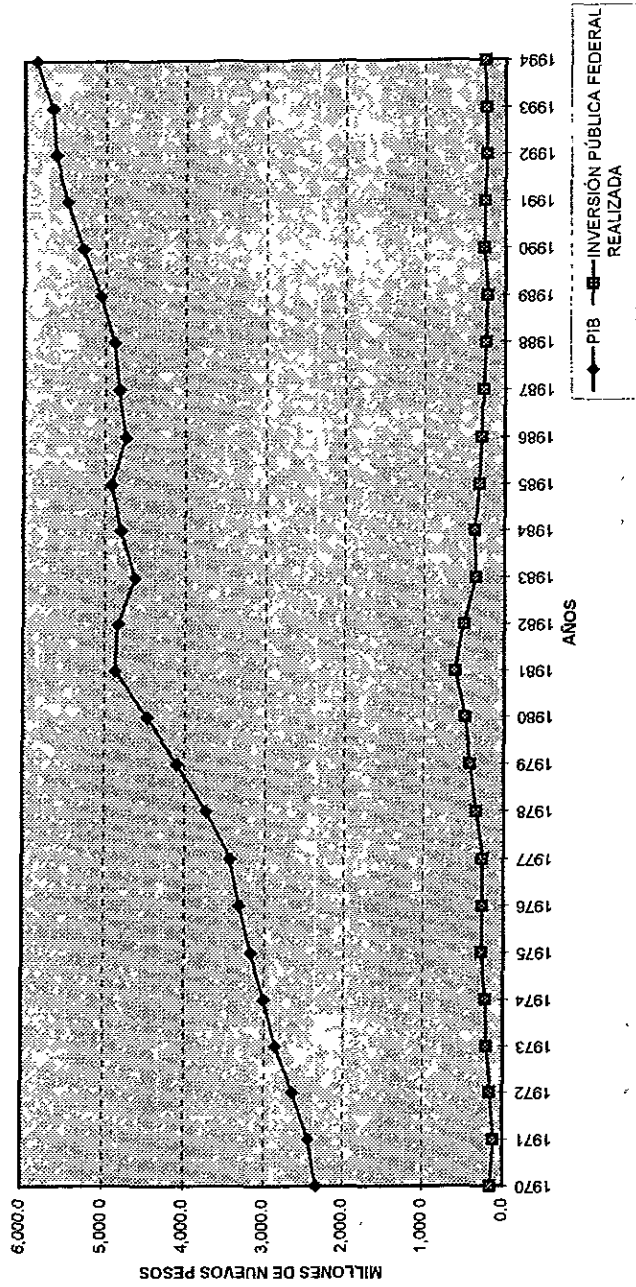


GRÁFICO 3. PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PIB, 1970-1994.

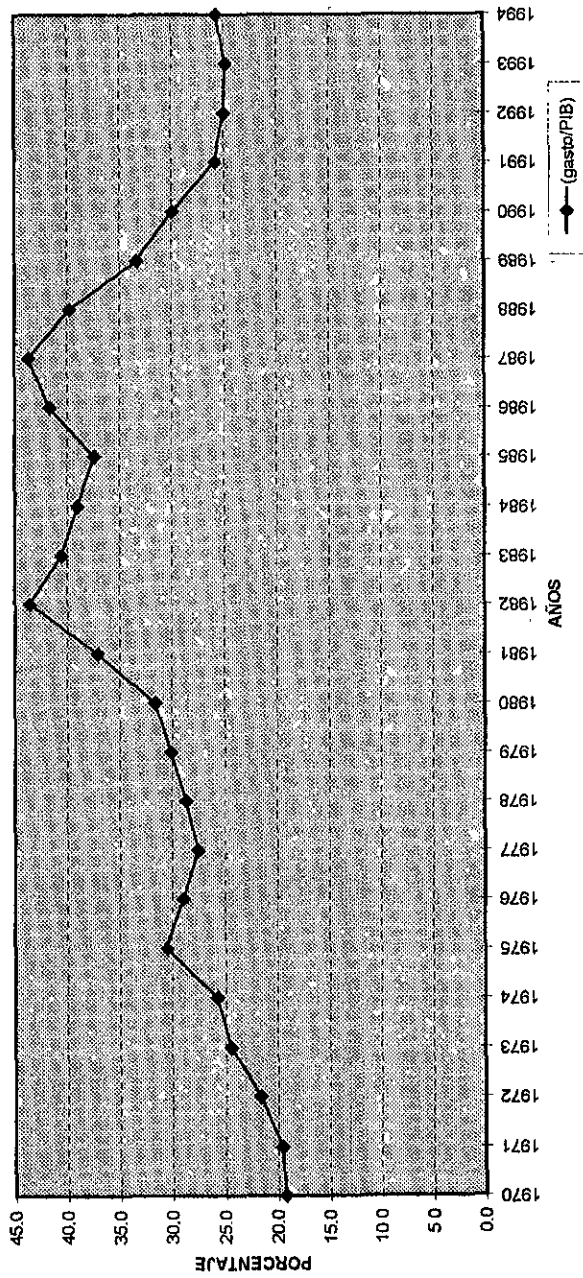
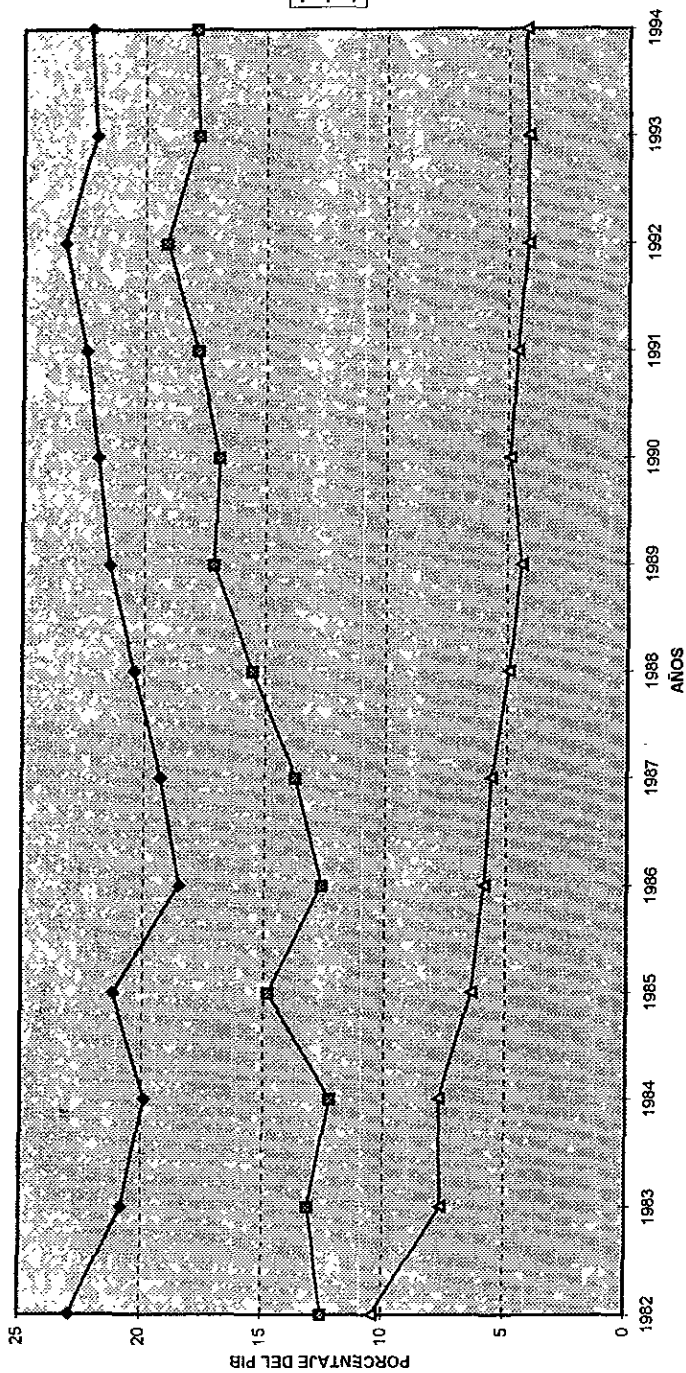
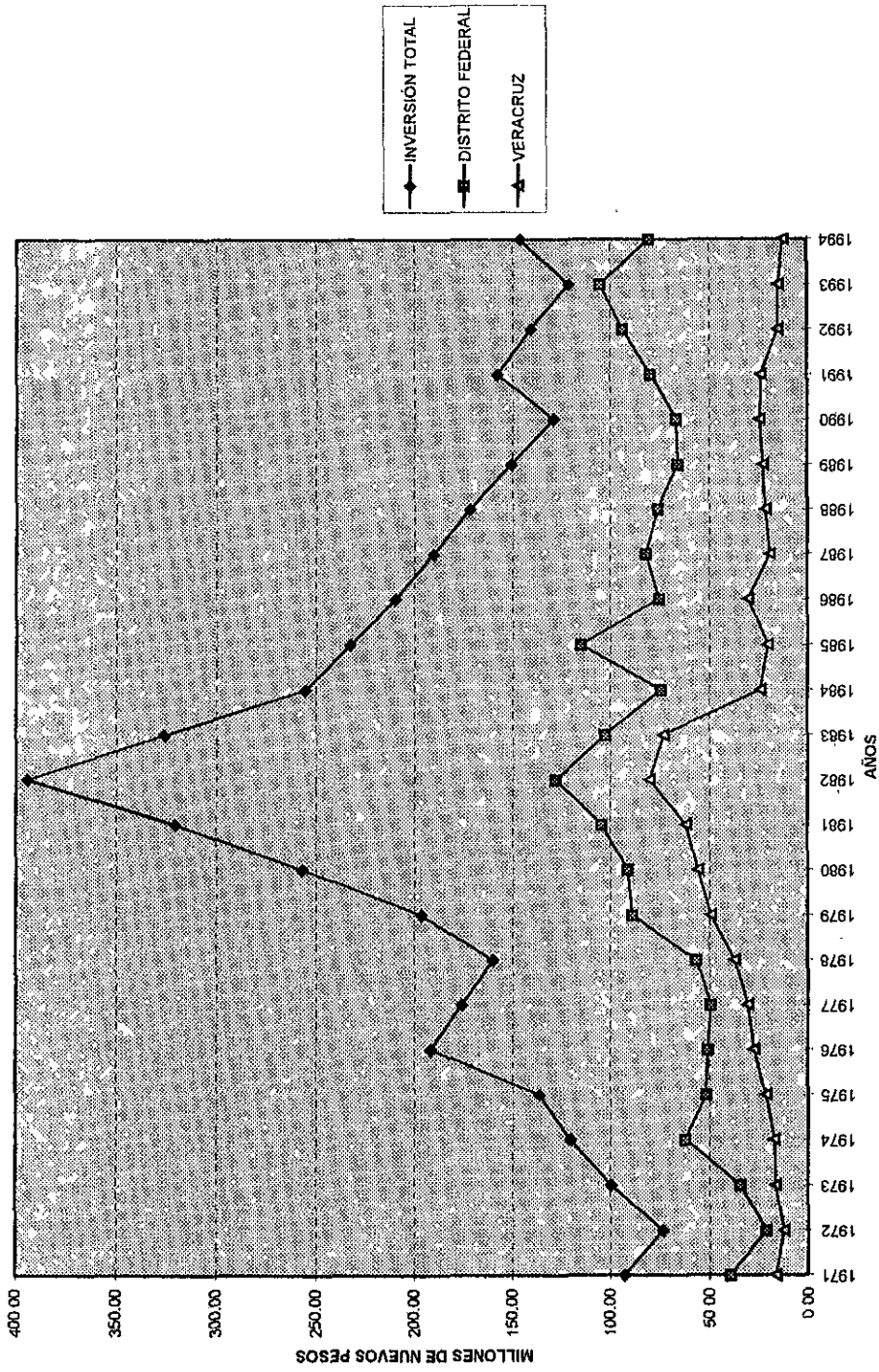


GRÁFICO 4. FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA



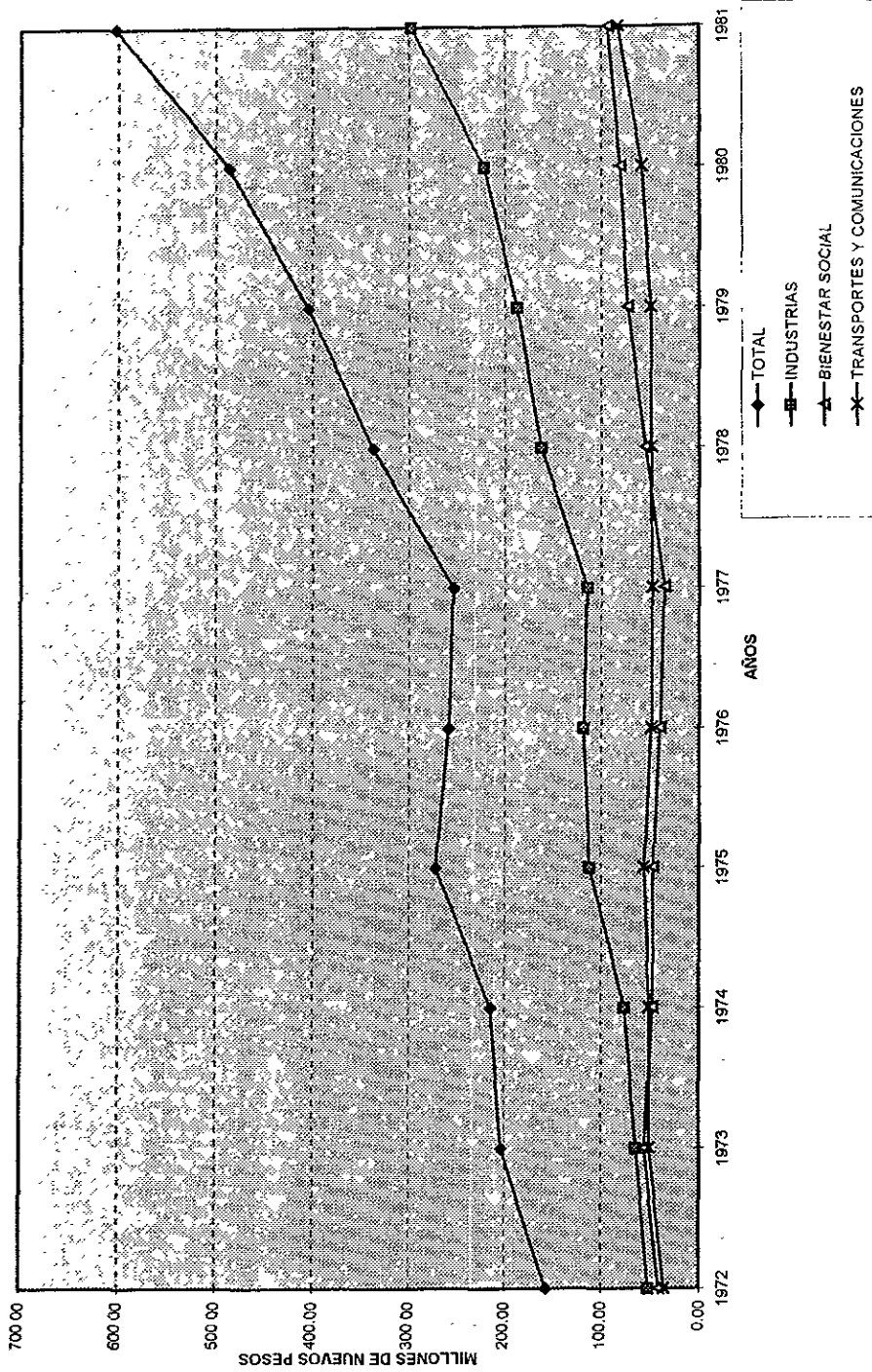
Fuente: Cuadro 3.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL Y VERACRUZ



Fuente: Cuadro 4

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1972-1981



Fuente. Cuadro 4 2.

GRÁFICO 6.1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1972-1981.

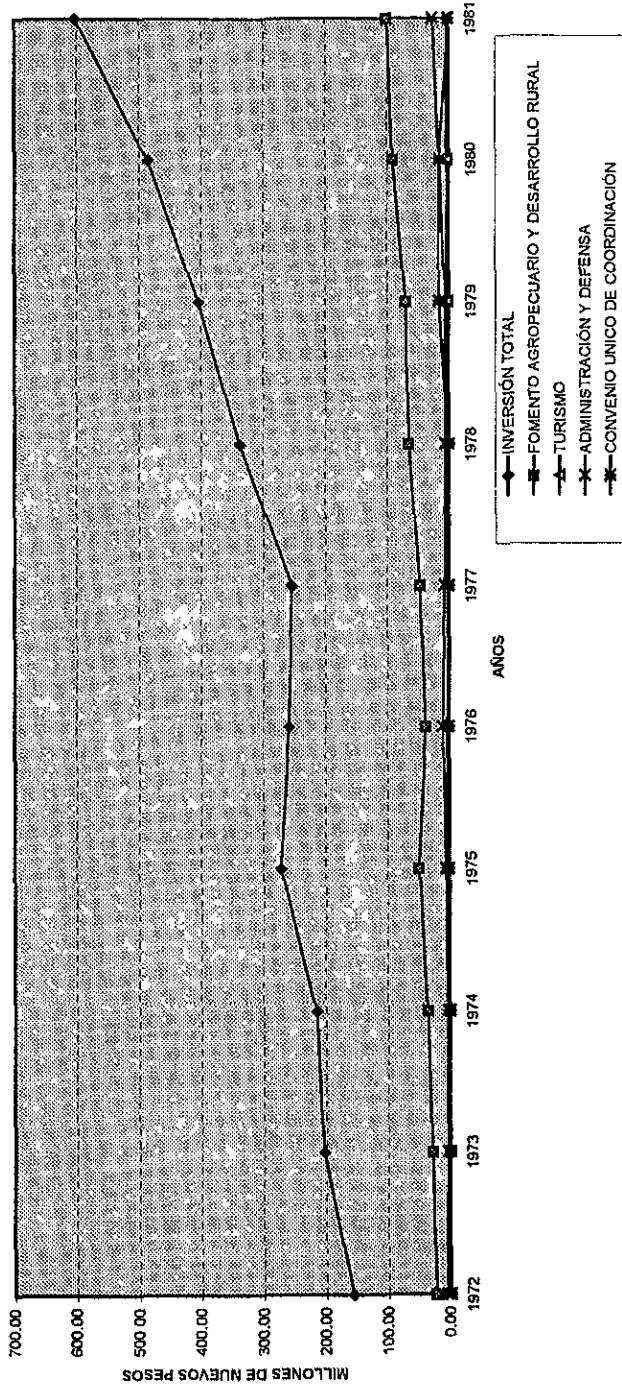


GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1982-1994.

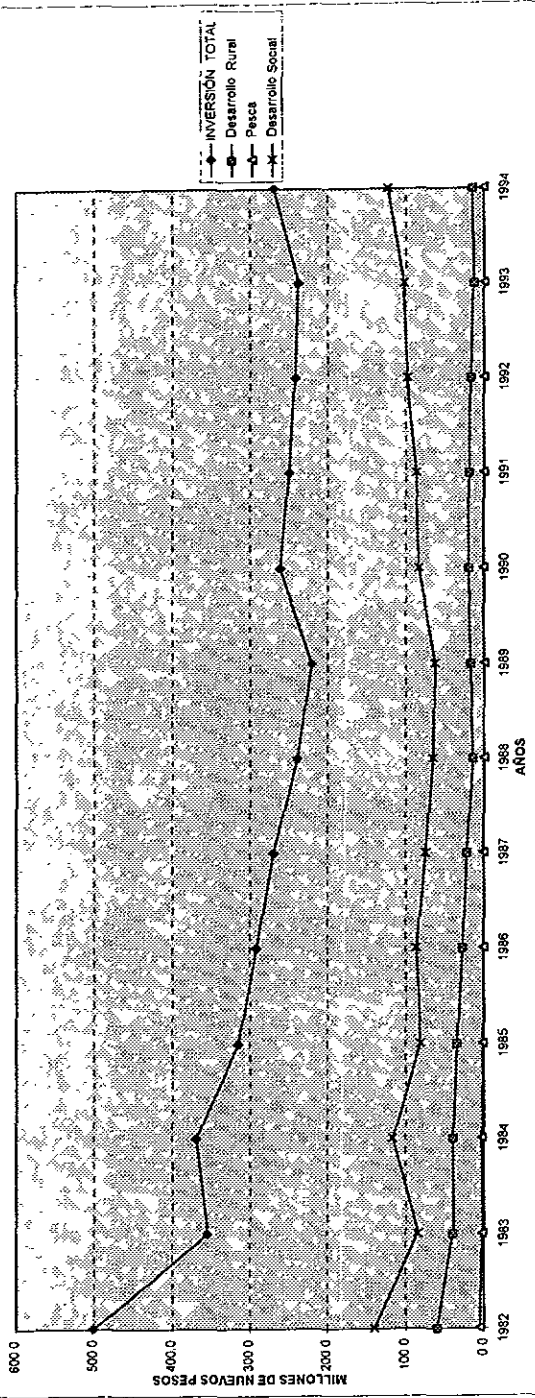
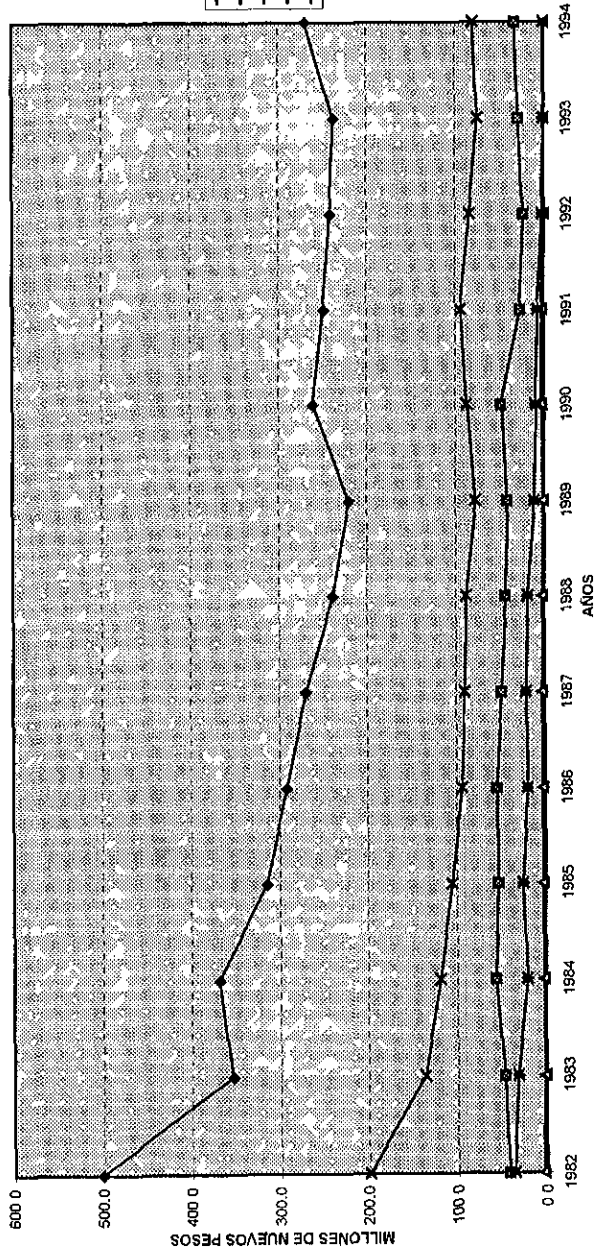


GRÁFICO 7.1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1982-1994.



Fuente: Cuadro 4.5

GRÁFICO 7.2. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS, 1982-1994.

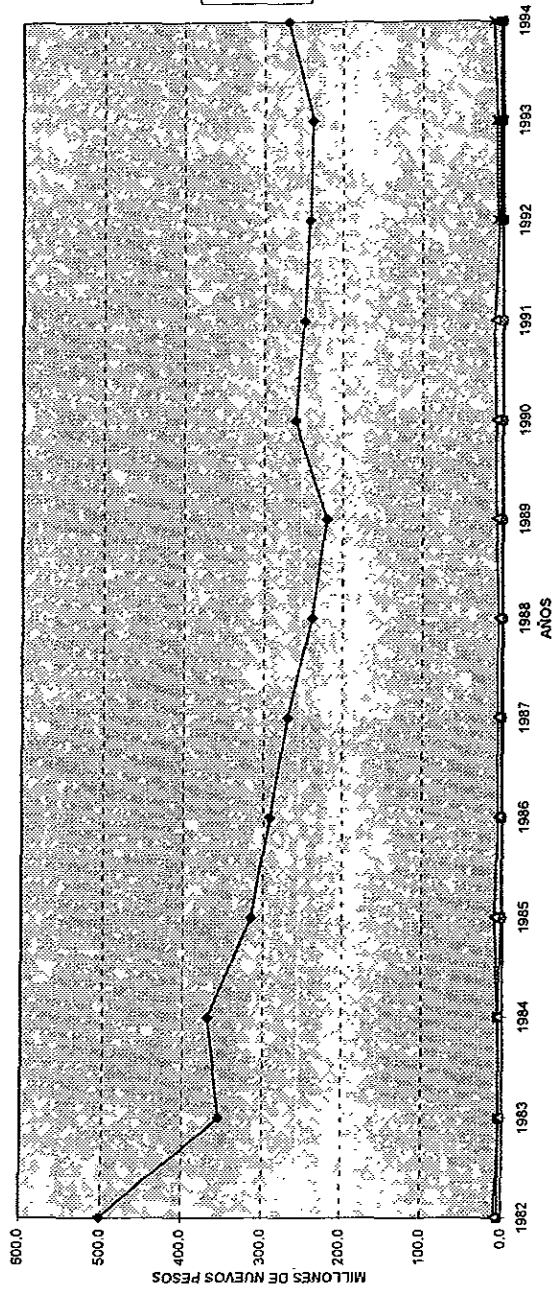
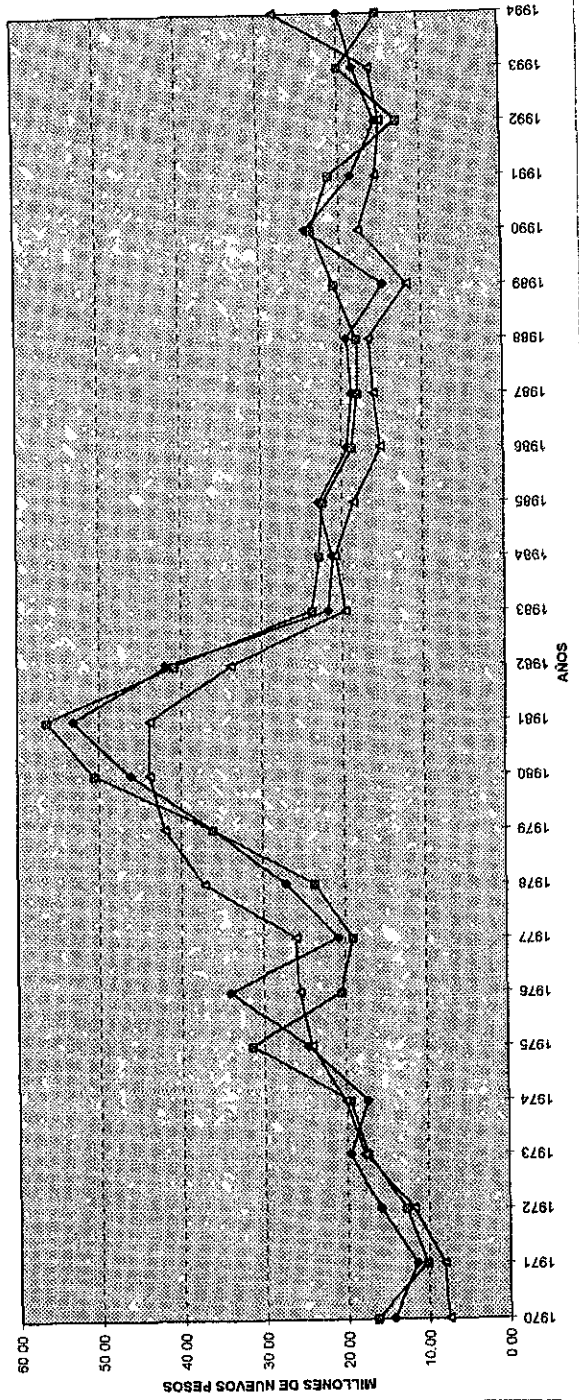
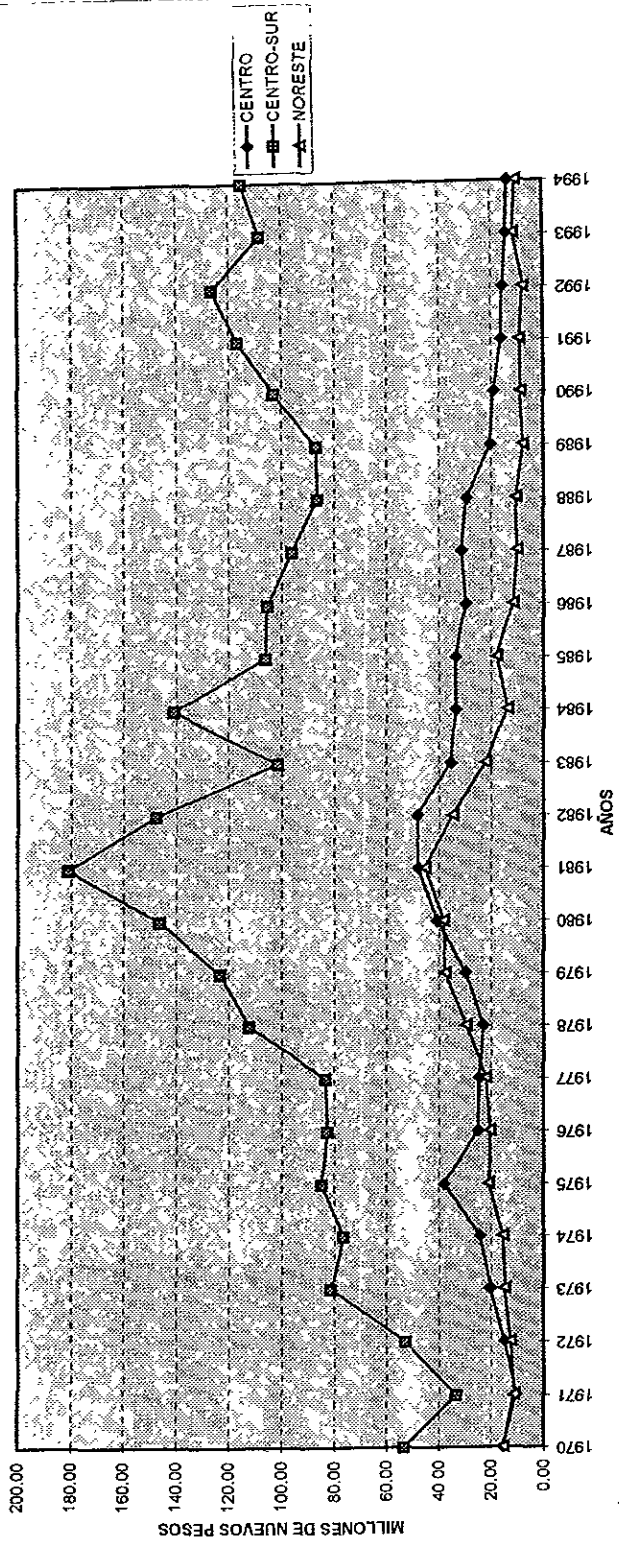


GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR ZONAS ECONÓMICAS



Fuente: Cuadros 5, 6 y 7.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR ZONAS ECONÓMICAS



Fuente: Cuadros 8, 9 y 10.

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR ZONAS ECONÓMICAS

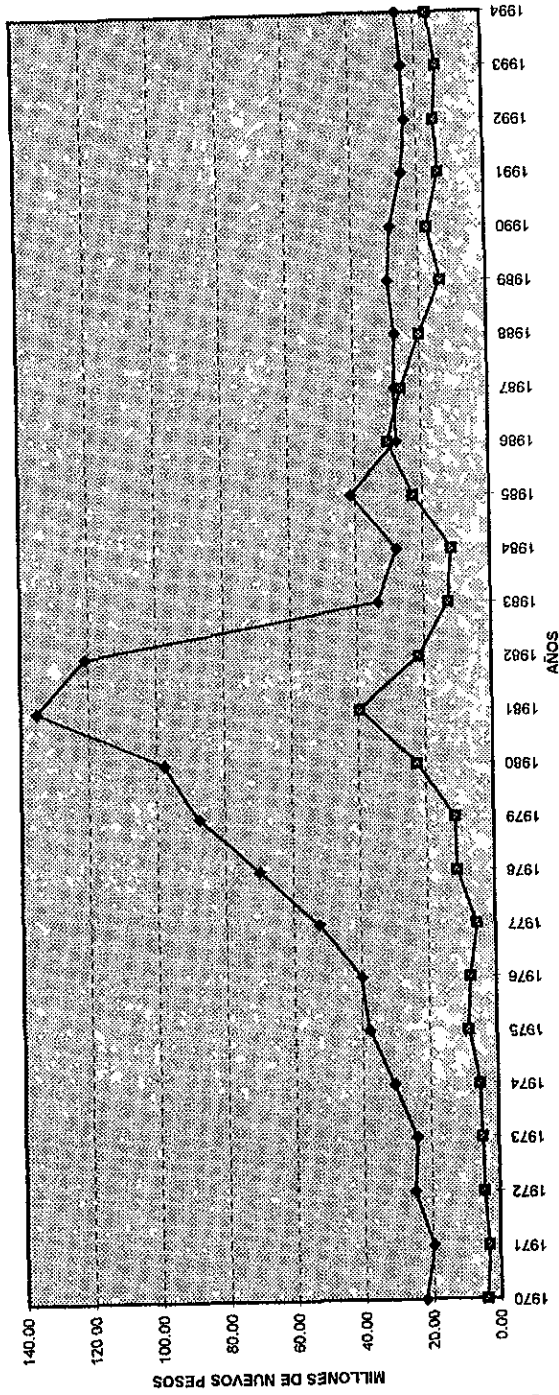
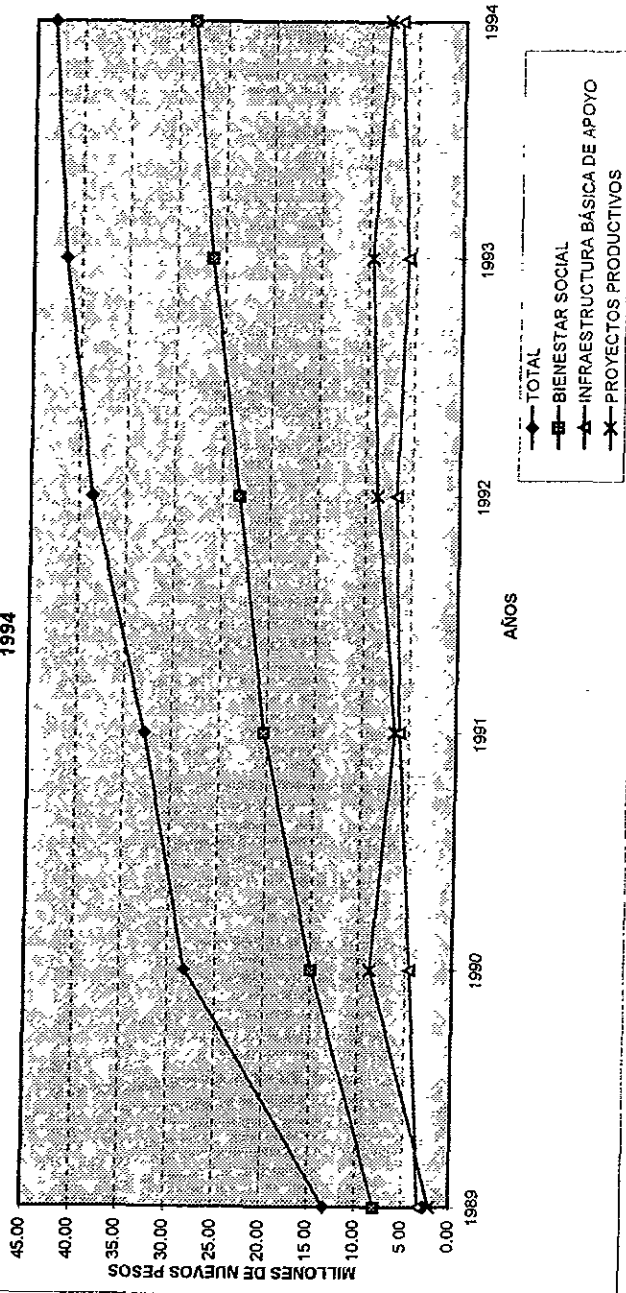


GRÁFICO 11. ORIENTACIÓN DEL GASTO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1989-1994



Fuente: Cuadro 13.1.

GRÁFICO 12. GASTO FEDERAL EJERCIDO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD COMO PROPORCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

