

718

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS

"POBREZA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO  
SOCIAL EMERGENTE EN MEXICO"

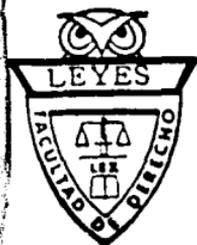
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALMA ROSA RIVERA MORENO

DIRECTOR DE TESIS: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN

CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO 2002





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

# Paginación Discontinua

**A DIOS:**

**GRACIAS POR LA VIDA.**

**A MIS PADRES**

**SEÑOR ANTOLÍN RIVERA Y SEÑORA ROSA MORENO.**

**REFLEJO DEL VERDADERO AMOR**

**GUÍA EXCELENTE DE LA RAZÓN Y LA VERDAD**

**A MIS HERMANOS  
ANTONIO, GRACIELA Y LORENA.  
POR SU COMPAÑÍA Y COMPRENSIÓN.**

**A MI HIJO  
ANTOLÍN:  
RAZÓN DE MI VIDA.**

**AL SEÑOR LICENCIADO: PORFIRIO SÁNCHEZ MIRUS  
CON AMOR, GRATITUD Y ADMIRACIÓN POR SU CONSTANTE APOYO.**

**LOS AMO.**

**AL SEÑOR DOCTOR EN DERECHO: CARLOS F. QUINTANA ROLDAN  
CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO, CARIÑO , RESPETO Y ADMIRACIÓN.**

**AL SEÑOR LICENCIADO : AGUSTÍN ARIAS LAZO, CON GRATITUD Y  
ADMIRACIÓN POR SU APOYO .**

**CON ORGULLO A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS UNIVERSITARIOS QUE LUCHAN  
JUNTOS POR ENGRANDECERLA.**

# "POBREZA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO SOCIAL EMERGENTE EN MEXICO"

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO I

#### EL MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN MEXICO. EL PAPEL QUE CORRESPONDE AL ESTADO.

1.1 Comportamiento histórico.....	1
1.1.1 El antecedente de la Constitución de 1857.- La guerra de Reformas...	2
1.1.2 El Imperio de Maximiliano y la República Restaurada.....	6
1.1.3 El Porfiriato.....	8
1.1.4 La Revolución Mexicana.....	10
1.2 El Constituyente de 1916-17 y el texto constitucional en materia de actividades económicas.....	12
1.3 Análisis de los artículos 25 y 28 de la Carta Magna, como fundamento Constitucional de la actividad económica del país.....	14
1.4 Facultades del Congreso de la Unión en Materia Económica.....	16
1.5 Facultades del Ejecutivo en esta materia.....	19
1.6 La Intervención del Gobierno Mexicano en la Economía.....	20
1.7 El Gasto del Gobierno.....	22
1.8 La Regulación de Mercados.....	28
1.9 La Responsabilidad Gubernamental en México.....	30
1.10. El Derecho Económico en el país. Evolución y Actualidad.....	32

### CAPITULO II

#### LA MICROEMPRESA COMO FACTOR DE DESARROLLO SOCIAL

2.1 Efectos de la pobreza familiar sobre la oferta laboral mexicana.....	38
2.2 El significado de las micro y pequeñas empresas.....	42
2.3 La microempresa como una forma de especialización flexible.....	45
2.4 Urbanización popular y pobreza.....	48
2.5 Entorno Institucional en México.....	58

## CAPITULO III

### LA CIENCIA COMO FACTOR DE DESARROLLO SOCIAL

3.1 Perspectiva histórica.....	62
3.2 El papel estratégico de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	65
3.3 Tecnología, Economía y Sociedad.....	69
3.4 Importación y creación de tecnología.....	73
3.5 Protección Constitucional a la propiedad intelectual.....	80
3.5.1. Ordenamientos legales que protegen la propiedad intelectual en México.....	85

## CAPITULO IV

### EL CAPITAL HUMANO COMO FACTOR DEL DESARROLLO SOCIAL

4.1 El capital humano como factor del desarrollo social.....	87
4.2 Estrategias que ofrezcan acceso al financiamiento para familias pobres.....	99
4.3 Un ejemplo de orden comparado: el caso de Corea y Brasil.....	102
4.4 Entorno Institucional en México sobre el tema.....	108
4.4.1 Servicios Financieros Gubernamentales para mexicanos de bajos ingresos.....	108
4.4.1.1 La Ley de Ahorro y Crédito Popular.....	111
4.4.1.2 El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.....	113
4.5 Principales programas gubernamentales de tipo social para combatir la pobreza: Solidandad; Progreso y Oportunidades.....	123
4.6 La Secretaría de Desarrollo Social como entidad operadora de los Programas de atención a la pobreza.....	139
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFIA.....	157

## **INTRODUCCIÓN**

Nuestro país, como otras naciones de América Latina, se encuentra inmerso en una serie de difíciles problemas económicos y sociales derivados del proceso de incipiente desarrollo que enfrentan en el mundo de economía globalizada que caracteriza a nuestro días. Es por ello que resulta de interés y de importancia analizar las diversas alternativas que puedan proporcionarnos soluciones para lograr que los sectores más numerosos de la sociedad, cuenten con los recursos elementales de subsistencia y empleo.

Debido a ello se han venido implementando en el país una serie de políticas públicas de orden económico que procuran atenuar la pobreza extrema en que están atrapados muchos mexicanos. En este sentido la presente investigación analiza, en primer término, el marco Constitucional y los principios de derecho económico que prevé el ordenamiento superior de la nación. De igual manera se analizan las perspectivas que con la finalidad de fomentar la participación activa de las clases populares pueden brindar las micro y medianas empresas para otorgar empleo e ingresos a muchos connacionales.

Por otra parte, en el presente trabajo de tesis se analiza también la importancia de la educación y la capacitación para formar el capital humano que está requiriendo nuestro país para consolidar su desarrollo y que éste sea más justo en el reparto del ingreso, pues es un hecho evidente que en la medida en que una economía cuenta con personas competentes y profesionales se aceleran sus propios procesos de desarrollo y de acumulación de capital.

En este contexto la Universidad Nacional Autónoma de México, ha venido desempeñando un papel estratégico para nuestra sociedad, pues corresponde a la UNAM la preparación científica, tecnológica y humanística de numerosos grupos de conciudadanos, a más de que tiene a su cargo un alto porcentaje de las investigaciones científicas y tecnológicas del país.

Dentro de las políticas públicas de atención a la pobreza se han establecido en el país una serie de programas que a lo largo de vanas administraciones han tomado vigencia, como fueron en su momento el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y actualmente el programa de "Oportunidades"; por lo que en esta investigación, me refiero a sus objetivos y metas.

Adicionalmente se analizan también otros programas gubernamentales diseñados para el combate a la pobreza y para el fomento del ahorro popular, como son los contenidos en algunos ordenamientos jurídicos recientes que sobre estos asuntos ha expedido el Congreso de la Unión, a iniciativa del Presidente de la República. Es el caso de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, (Diario Oficial de la Federación del 4 de Junio de 2001), y la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PANHAL), en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Diario Oficial del 1º de Junio de 2001).

En general se detallan en el trabajo las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como instancia gubernamental federal que tiene a su cargo la conducción de los programas sociales de ataque a la pobreza, así como del fomento de los sectores marginados para lograr su integración a la vida productiva.

Finalmente, entiendo que el Derecho y especialmente el Derecho Económico, como disciplina que analiza los aspectos jurídicos que se generan por los procesos productivos y la actividad económica de la sociedad, está jugando un destacado papel ordenador y de control de tales fenómenos. Sin embargo el marco normativo que tiene actualmente la actividad económica en el Estado mexicano, deberá actualizarse permanentemente para que los fines de justicia que le son propios se cumplan cabalmente para lograr un mejor reparto de la riqueza entre todos los sectores integrantes de nuestra sociedad.

México D. F. julio de 2002.

ALMA ROSA RIVERA MORENO

## CAPITULO I

### EL MARCO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN MEXICO. EL PAPEL QUE CORRESPONDE AL GOBIERNO

#### 1.1. Comportamiento histórico.

El pensamiento económico ha recorrido un largo camino desde la economía política clásica y el gobierno mínimo, pasando por el intervencionismo marxista o keynesiano, hasta llegar a los enunciados actuales que toman en consideración principalmente las reglas de la rendición de cuentas para tornar más productiva la actividad gubernamental.

Los cambios del pensamiento económico y la mejor comprensión de lo que debería hacer el gobierno requiere cierto tiempo para afectar a los gobernantes. El efecto de las ideas es ciertamente muy poderoso, como lo señalara Keynes, pero ese efecto se siente sólo después de un período que puede ser muy largo. Por ejemplo, los escritos keynesianos del decenio de los treinta, no ejercieron gran influencia en la elaboración de políticas gubernamentales sino hasta la década de los sesenta. De igual modo, es posible que el pensamiento moderno acerca del papel del gobierno mínimo, ejerza toda su influencia en la elaboración de políticas sólo en algún momento futuro. Por ahora, sólo ha afectado a pocos países, pero sin duda está empezando a influir en muchas otras naciones.

A medida que la economía internacional sea más competitiva y que el capital y la mano de obra calificada sean más móviles, los países de gobiernos grandes, particularmente ineficientes, se arriesgan a

quedarse atrás en cuanto al crecimiento y al bienestar. Cuando los votantes y las industrias reconozcan los beneficios de la reforma a largo plazo en tal sentido, ellos y sus representantes impulsarán posiblemente a sus gobiernos hacia una reforma del Gobierno. En estas circunstancias, los gobernantes tendrán menos dificultades para superar la resistencia interna de múltiples grupos de intereses particulares.

En ese sentido, resulta importante en el presente trabajo llevar a cabo una síntesis de las principales etapas históricas de la evolución de las regulaciones que ha hecho el Derecho en materia económica en nuestro país.

#### 1.1.1. El antecedente de la Constitución de 1857.- La guerra de Reforma<sup>(1)</sup>.

Fue el Plan de Ayutla la base de la revolución liberal encaminada a derrocar el gobierno del Presidente Antonio López de Santa Anna. Al triunfar dicho movimiento y de acuerdo a lo señalado en el propio Plan de Ayutla, que estableció la convocatoria de un Congreso Constituyente, el 23 de mayo de 1856 Ignacio Comonfort actuando como Presidente interino, decretó el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, el cual estaría vigente mientras se promulgaba la nueva constitución.

---

<sup>(1)</sup> Los datos históricos se han tomado básicamente de la Obra "Historia de México", editada por El Colegio de México, México, 1967.

Influenciado por las ideas liberales de ese movimiento revolucionario, se consideraron sagradas las libertades individuales, la igualdad ante la ley, la garantía legal y judicial, y los derechos privados de propiedad. Este *Estatuto Provisional*, que serviría de base para la nueva Constitución, contenía conceptos que establecían sobre todo una serie de libertades individuales y de carácter económico, en torno a la propiedad. Además de este *Estatuto Provisional*, durante el período en comentario se experimentó un intenso proceso legislativo, en el cual destacan tres leyes: "*La Ley Juárez*", "*La Ley Lafragua*" y "*La Ley Lerdo*"; las tres con una clara filosofía liberal, que sería sustento de la nueva Constitución promulgada en 1857.

"*La Ley Juárez*", promulgada por el presidente Juan N. Álvarez el 23 de noviembre de 1855, y conocida por ese nombre ya que fue Benito Juárez, Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos durante este gobierno, quien la redactó, el ordenamiento eliminó los fueros eclesiásticos y militares en materia civil y marcó un paso significativo en materia de igualdad de los individuos ante la ley, principio esencial para proteger los derechos privados de propiedad.

Por su parte, "*La Ley Lafragua*", conocida con ese nombre ya que su autor fue José María Lafragua Ministro de Gobernación del Presidente Ignacio Comonfort, promulgada el 28 de diciembre de 1855, afirmó que nadie podía ser molestado por sus opiniones y estableció la libertad de imprenta, la cual señalaba que "...todos tienen derecho para imprimir documentos y circularlos sin necesidad de previa censura".

Por último, "*La Ley Lerdo*", del 25 de junio de 1856, fue una de las piezas legislativas más importantes previas a la promulgación de la

Constitución de 1857. Esta disposición legal desamortizó los bienes en manos de corporaciones civiles y de la Iglesia. La intención de esta Ley era que dichas propiedades, que estaban ociosas en manos de sus propietarios, de ahí el calificativo de "manos muertas", fuesen aprovechadas para la generación de producción y por lo mismo de ingresos económicos por vía del comercio.

**La Guerra de Reforma.** El 5 de febrero de 1857, la Constitución fue jurada por los diputados Constituyentes y por el Presidente Ignacio Comonfort. La última sesión del Congreso Constituyente se celebró el 17 del mismo mes y el 11 de marzo fue promulgada. De acuerdo a lo establecido en la propia Constitución, el 8 de octubre de 1857 quedó instalado el poder legislativo y el 1 de diciembre del mismo año lo fueron los poderes ejecutivo y judicial, habiendo sido elegido Presidente Constitucional de la República Don Ignacio Comonfort, mientras que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia fue designado Don Benito Juárez.

A pesar de que los tres Poderes de la Unión fueron instalados de acuerdo a lo establecido por la Constitución, las discusiones que se dieron en el Congreso Constituyente respecto de la relación entre el gobierno del Estado y la Iglesia, así como sobre la libertad de cultos, aunado ello a los ataques que se habían recibido por parte de la propia Iglesia Católica, encabezados por el Papa Pío IX, indujeron al Presidente Ignacio Comonfort a adherirse al Plan de Tacubaya, que había sido promulgado el 16 de diciembre por las fuerzas conservadoras, frente a los liberales y frente a la Constitución misma. Dicho Plan combatía abiertamente a la reciente Constitución y proponía su incumplimiento y desobediencia.

La posición asumida por Comonfort le ganó el repudio de los sectores liberales del país. Al mismo tiempo se ganó la enemistad de los conservadores por no estar dispuesto a retractarse de sus actos como Presidente interino. En esta situación, Comonfort decidió renunciar a la Presidencia y exiliarse, no sin antes liberar de prisión a los presidentes del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia. Ante la renuncia de Comonfort, asume la Presidencia Don Benito Juárez, quien se desempeñaba como Presidente de la Corte Suprema. De esta manera, quedaban enfrentados los liberales que defendían la Constitución y las instituciones que de ella emanaban, en contra de los conservadores. Se iniciaba así la "Guerra de los Tres Años", conocida también como la "Guerra de Reforma" debido a las leyes que promulgó Juárez en Veracruz durante este período de lucha intestina, que vinieron finalmente a consolidar el espíritu liberal de la legislación que rigió la vida del país durante la segunda mitad del siglo XIX.

En base a estos hechos, se promulgaron las siguientes leyes y decretos:

- Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 4 julio de 1859.
- Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859.
- Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio de 1859.
- Decreto de Gobierno.- Que declaró el cese de toda intervención del clero en los cementerios y camposantos del 31 de julio de 1859.

- **Decreto de Gobierno.-** Que declaró los días festivos y prohibió la asistencia oficial de gobernantes a las ceremonias de la Iglesia, del 11 de agosto de 1859.
- **Ley sobre Libertad de Cultos del 4 de diciembre de 1860.**
- **Decreto de Gobierno.-** Que declaró secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861.
- **Decreto de Gobierno.-** Que extinguió en toda la República las comunidades de religiosos, del 23 de febrero de 1863.

El 22 de diciembre de 1860 se concretó el triunfo militar de las fuerzas constitucionales de liberales sobre las fuerzas conservadoras, dando fin a la Guerra de Reforma, cuando en San Miguel Calpulalpan el general liberal González Ortega derrotó al ejército de Miramón. El 11 de enero de 1861, exactamente tres años después de iniciada la Guerra de Reforma, Juárez regresó a la capital. El 9 de mayo de 1861 se instaló el Congreso, mismo que el 11 de junio declaró Presidente de la República a Don Benito Juárez.

### **1.1.2. El Imperio de Maximiliano y la República Restaurada.**

A pesar de haber sido derrotados en la Guerra de Reforma, los conservadores continuaron con su intención de socavar al gobierno de Juárez y a la propia Constitución, buscando revertir las reformas liberales que se habían introducido en la misma y que se había reflejado en una pérdida de prebendas y privilegios para esos grupos. En este intento, se acercaron tanto a Napoleón III, a la sazón Emperador de Francia, y a Maximiliano de Habsburgo, hermano de

Francisco José, Emperador austriaco, para invitar a Maximiliano a fungir como Emperador de México, pensando que ello significaría la abolición de la Constitución de 1857 y la caída definitiva del Gobierno de Benito Juárez.

La derrota infringida por el General Ignacio Zaragoza a las tropas francesas en la batalla de Puebla el 5 de mayo de 1862, indujo al gobierno francés a enviar más tropas a México. La caída de Puebla a principios de 1863, obligó al gobierno de Juárez a abandonar en mayo de ese año la Ciudad de México, iniciando con ello un gobierno itinerante, combinado con una "guerra de guerrillas" en contra del ejército francés. La victoria inicial lograda por los franceses permitió que ante el ofrecimiento de las fuerzas conservadoras, Maximiliano aceptara en octubre de 1864 la corona de lo que sería el Segundo Imperio Mexicano.

Aunque el gobierno de Maximiliano fue a todas luces ilegítimo, cabe destacar la posición liberal que adoptó y que reflejaba en gran medida el espíritu mismo de la Constitución de 1857 y más aún el de las Leyes de Reforma, en lo que se relacionaba con el clero católico. Así, decretó la tolerancia de cultos en el territorio nacional y ratificó la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos. Su posición liberal le ganó el repudio de las propias fuerzas conservadoras que lo habían invitado a México. Además, aunque adoptó una postura liberal, por encabezar un gobierno ilegítimo, también fue sujeto a los continuos ataques de las fuerzas liberales agrupadas bajo la presidencia constitucional de Juárez. Finalmente, el abandono de las fuerzas conservadoras, los ataques de los liberales y la presión que ejerció el gobierno de Estados Unidos, al

finalizar su guerra civil, obligaron al gobierno de Francia a retirar su ejército. Estos factores se conjugaron para la caída de Maximiliano y la desaparición del Imperio. El 15 de julio de 1867 Juárez volvió a ocupar la Ciudad de México, sede de los poderes federales, restaurando con ello la República.

### 1.1.3. El Porfiriato.

El año de 1871 fue reelecto Juárez como Presidente, sin embargo habría de morir al siguiente año. En las elecciones participaron como contendientes el mismo Juárez buscando su tercer periodo presidencial, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, resultando victorioso el primero. Vale la pena señalar que Díaz, en el Plan de la Noria, que constituyó lo que podría denominarse como su "plataforma electoral", resaltaba la no-reelección del Presidente de la República.

Para las elecciones de 1876, nuevamente se postularon Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, resultando electo el primero. El ansia de Díaz por el poder lo llevó a proclamar el *Plan de Tuxtepec*, y nuevamente amparado en su bandera de "no reelección", se lanzó a lo que se conoce como la Revolución de Tuxtepec, mediante la cual derrocó al gobierno constitucional. Después de una Presidencia interina de corta duración de José María Iglesias, Porfirio Díaz asumió la presidencia en noviembre de ese año, misma que no dejaría, salvo por los cuatro años en que la presidencia la ejerció su compadre Manuel González (1880-1884), sino hasta mayo de 1911, como resultado del Tratado de Ciudad Juárez que le garantizaba su exilio a Europa.

La "paz porfiriana", significó en buena medida la supresión de las libertades políticas a cambio del progreso económico, hecho que el propio Díaz consideraba como esencial. Si bien es claro que desde un punto de vista de libertades políticas el gobierno de Díaz puede ser caracterizado como una dictadura, desde un punto de vista económico adoptó una política de espíritu liberal y las medidas de política económica que instrumentó su secretario de Hacienda, José Ives Limantour, significaron que después de casi un siglo de estancamiento, la economía mexicana mostrara un notable crecimiento del ingreso. Entre estas medidas de política económica destacan el fortalecimiento del sistema financiero, el poner en el mercado las tierras expropiadas a la iglesia, el impulso al crecimiento de los ferrocarriles, la eliminación de las alcabalas al comercio interior, la apertura a la inversión extranjera directa y otras. Ello se tradujo en un notable crecimiento económico y en el fortalecimiento de una creciente clase media urbana, aunque también es importante señalar que durante este período se generó una enorme concentración de la riqueza, sobre todo de la tierra, bajo el sistema de las haciendas.

El crecimiento que experimentó la economía durante casi todo el Porfiriato, se detuvo en 1907 con la crisis bancaria en Estados Unidos, lo que afectó de manera significativa a la economía mexicana, a tal grado que los bancos mexicanos también entraron en crisis y con problemas para recuperar la cartera de crédito, aunado a la significativa reducción que experimentaron las exportaciones de productos mexicanos. Es en este escenario de crisis económica que Díaz, a pesar de que en 1907 había declarado que ya no buscaría una nueva reelección en 1910, se volvió a reelegir en un proceso

electoral fraudulento. Francisco I. Madero, quien también compitió por la Presidencia, percibió entonces que la única manera en que Díaz dejaría el poder era derrocándolo, por lo que desde la prisión de San Luis Potosí convocó a iniciar el 20 de noviembre de 1910 el movimiento armado, que se conoce como la Revolución Mexicana.

#### **1.1.4. La Revolución Mexicana.**

Hacia finales de la primera década del siglo XX, la situación general de México mostraba en los aspectos de carácter económico signos inequívocos de debilidad y en lo político de intranquilidad, derivada sobre todo de la incertidumbre que generó el propio Porfirio Díaz, en torno a si se postularía para una nueva reelección como Presidente de la República en 1910. Mucho se ha dicho sobre las causas que dieron origen a la Revolución. Una primera interpretación es que la Revolución fue un movimiento puramente político ante la frustración del propio Madero cuando Díaz se reeligió. Una segunda, que fue un movimiento de la clase media urbana. Y la tercera, la más popular, que fue un movimiento puramente agrario de revuelta campesina, que después envolvió a todo el país.

Existe también una explicación que resalta las causas económicas del movimiento revolucionario en contra del General Porfirio Díaz, además del misticismo democrático de Madero. Dicha tendencia afirma que fue el deterioro de la situación general de la economía, que se reflejó en muy bajas tasas de crecimiento económico lo que desencadenó la lucha. Este deterioro se derivó, primero, de la decisión que se tomó en 1905 de fijar el tipo de cambio del peso

fuerte de 0.75 centigramos de oro puro por cada peso de plata, equivalente a un tipo de cambio de dos pesos por dólar, paridad considerada como "irreal" dada la depreciación que había tenido el precio relativo de la plata frente al oro, sobre todo siendo que la plata constituía la principal base del sistema monetario mexicano, basado en el bimetalismo.

En 1913, al ser asesinado el Presidente Francisco I. Madero con el consecuente rompimiento del orden constitucional, cuando el General Victoriano Huerta asumió la Presidencia de la República, estalló la etapa armada de la Revolución Mexicana, encabezada por Venustiano Carranza, a la sazón gobernador del Estado de Coahuila, al frente de lo que se conocería como el Ejército Constitucionalista.

Las presiones surgidas por el rompimiento con Villa y los esfuerzos de un grupo de los generales carrancistas, entre ellos Alvaro Obregón, por evitar una guerra civil en un enfrentamiento abierto con Villa, derivaron en la Convención de Aguascalientes, ciudad que por estar en el centro del país se suponía sería campo neutral para ambos jefes revolucionarios. Durante esta Convención, que se reunió el 10 de octubre de 1914, dominada en un principio por la facción de Villa, propuso que renunciara Villa como jefe de la División del Norte y Carranza como jefe del Ejército Constitucionalista, eligiendo en consecuencia a Eulalio Gutiérrez, como Presidente provisional de México.

Carranza no aceptó la propuesta por lo que rompió con las fuerzas de la Convención de Aguascalientes, desplazándose al Puerto de Veracruz. Ante la presión zapatista, aunado al hecho de que los representantes villistas asumieron rápidamente la "bandera agraria"

como causa y justificación de la revolución y que el Plan de Ayala fuese adoptado como propio por la Convención, llevaron a Carranza a promulgar en Veracruz el 6 de enero de 1915, la Ley Agraria. Esta, que serviría como base para lo que después sería el artículo 27 de la Constitución de 1917, prácticamente no se aplicó durante el Gobierno de Carranza, quien inclusive devolvió varias de las haciendas confiscadas a sus antiguos dueños.

En la cuestión obrera, Carranza encargó a una comisión formada por José Natividad Macías, Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto para el estudio de la legislación laboral. Macías redactó un proyecto de ley que aunque nunca se promulgó, si serviría de base para el artículo 123 de la Constitución.

De esta manera, basado en la idea de que era indispensable regresar a la legitimidad marcada en esencia por la Constitución de 1857, modificando ésta para lograr tal fin, en septiembre de 1916, Carranza convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual se reunió en la Ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de aquél año.

## **1.2. El Constituyente de 1916-17 y el texto constitucional en materia de actividades económicas.**

La Constitución vigente, promulgada el día 5 de febrero de 1917, es reconocida universalmente como el documento pionero en establecer derechos sociales para importantes sectores de la nación, como los grupos obreros y campesinos.

Lo anterior linda de manera muy cercana también con la materia económica, ya que el texto del ordenamiento constitucional estableció en el artículo 27 una serie de importantes principios sobre la propiedad de la tierra, quedando ésta como un derecho que cumpla una función social. Igualmente se estableció la figura de la expropiación y la prohibición de monopolios en el país.

En este sentido, afirmamos que el texto original de la Constitución señaló las bases fundamentales que posteriormente darían cabida a la evolución de los principios del Derecho Económico actual.

El Maestro Jorge Witker, señala a este respecto que:

**“Desde el importante artículo 27 constitucional vigente que entrega a la nación el origen de toda propiedad, hasta las últimas reformas constitucionales (1992), la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizado con las libertades individuales, especialmente el artículo 5º., que reconoce la libertad de trabajo y el principio de la libre concurrencia como base de una economía privada o de mercado.**

**En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal y nacionalizando**

**sectores estratégicos como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo y otras áreas”.**

De manera similar aprecia dicho proceso histórico el Doctor Héctor Cuadra, quien al igual que otros investigadores de esta rama jurídica, entiende que fue la Constitución de 1917 la ley fundamental que otorgó relevancia al Derecho Económico.<sup>1</sup>

Siguiendo los planteamientos anteriores, podemos afirmar que fue la Constitución de 1917 el ordenamiento que dió cabida a la evolución normativa del país en materia económica, pues su texto sentó las bases elementales de la participación del Estado en los procesos económicos, ya de manera indirecta, o como rector de los mismos.

### **1.3. Análisis de los artículos 25 y 28 de la Carta Magna, como fundamento Constitucional de la actividad económica del país.**

El artículo 25 de la Carta Magna, establece una serie de importantes principios en materia económica, como son:

- Define al Estado como rector del desarrollo nacional.
- Ubica al Estado como principal entidad de Planeación Nacional.

---

<sup>1</sup> Witker Jorge - Introducción al Derecho Económico, Editorial Mc Graw Hill, México 1999, p. 23

Cfr Cuadra, Héctor - "Las vicisitudes del Derecho Económico en México, a partir de 1917": artículo en Lecturas Universitarias UNAM, 1978, P. 97.

- Precisa la participación del sector público, el sector privado y del sector social en las actividades económicas del país.
- Establece áreas exclusivas de la economía en manos del Estado, por estar clasificadas como estratégicas.
- Determina el fomento de diversas actividades del sector social en materia económica, como es el caso de ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas de trabajadores, etc.

A su vez el artículo 28 de la Constitución precisa un conjunto importante de instituciones y procesos económicos de gran valor en la estructura jurídica y social del país, como son:

- La prohibición de monopolios, de prácticas monopólicas, de estancos, y de exenciones de impuestos, en los términos que fijen las leyes, así como la prohibición de títulos de protección a las industrias.
- Determina la posibilidad de fijar precios máximos a aquellos artículos, materiales o productos que sean de consumo popular.
- Prevé el establecimiento de un Banco central, para procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
- Señala que no constituyen actividad monopólica, las funciones del Estado cuando de forma exclusiva cumpla con una serie de atribuciones, como acuñación de moneda y emisión de billetes, correos, telégrafos y radiotelegrafía, explotación de minerales radioactivos, generación de energía eléctrica, extracción y tratamiento de petróleo y explotación de hidrocarburos así como otros engranes de la producción

que expresamente determinen las leyes del Congreso de la Unión.

- Especifica como áreas prioritarias del desarrollo nacional las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles.
- Establece que tampoco constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores que se formen para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para vender directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que sean artículos de primera necesidad, siempre que esas agrupaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización de las legislaturas.
- Señala que tampoco constituyen monopolios los derechos autorales o de artistas para la producción y explotación de sus obras o el uso de sus inventos.
- Establece, por otra parte, la atribución del Estado para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, de acuerdo a lo previsto en la ley.
- Prevé el otorgamiento de subsidios, sólo cuando éstos sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas del país.

#### **1.4. Facultades del Congreso de la Unión en materia económica.**

De acuerdo a los diversos numerales que nuestra Constitución contiene para regular la materia económica, principalmente, en cuanto

al artículo 73 del ordenamiento, se concluyen las siguientes atribuciones del Poder Legislativo en la materia que analizamos:

- Competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (art. 73, fracción VIII).
- Competencia para fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (art. 73 fracción VIII).
- Competencia para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (art. 73, fracción IX).
- Atribuciones para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; para emitir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (artículo 73, fracción X).
- Competencias para crear o suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73 fracción XI).
- Competencias para emitir leyes en materia de derecho marítimo de paz y guerra (artículo 73 fracción XIII).
- Atribuciones para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, sobre postas y correos; sobre el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (artículo 73 fracción XVII).
- Competencia para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que deba tener la moneda, determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas (artículo 73 fracción XVIII).

- **Atribuciones para fijar las reglas de ocupación y enajenación de terrenos baldíos y su precio (artículo 73 fracción XIX).**
- **Competencia para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y otros que regulen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (artículo 73, fracción XXIV).**
- **Atribuciones para establecer contribuciones sobre:**
  1. **Comercio exterior;**
  2. **Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;**
  3. **Instituciones de crédito y sociedades de seguros;**
  4. **Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y**
  5. **Especiales sobre:**
    - a) **Energía eléctrica;**
    - b) **Producción y consumo de tabacos labrados;**
    - c) **Gasolina y otros productos derivados del petróleo;**
    - d) **Cerillos y fósforos;**
    - e) **Aguamiel y productos de su fermentación;**
    - f) **Explotación forestal; y**
    - g) **Producción y consumo de cerveza.**
- **Facultades para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otros que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. (artículo 73 fracción XXIX E)**

- Competencia para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. (artículo 73 fracción XXIX F.)
- Facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; (artículo 73 fracción XXIX G.)

#### **1.5 Facultades del Ejecutivo en materia económica.**

En el artículo 89 de la Carta Magna se establecen las facultades que corresponden al Presidente de la República, y de acuerdo a su texto, por lo que hace a la materia económica, tenemos las siguientes:

- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, lo que da cabida a la facultad reglamentaria, (fracción I);
- La de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción

no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (fracción II);

- La de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado (fracción X).
- La de habilitar toda clase de puertos, establecer además aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación (fracción XIII);
- La de conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo industrial (fracción XV); y
- Otros que le estén conferidas expresamente por la Constitución (fracción XX)
- Cabría hacer la consideración en el sentido de que otros artículos de la Ley Suprema, otorgan al Presidente de la República facultades de gran relevancia en materia económica, como es el caso del artículo 27 en materia de expropiación, o el 25 y 26 que procesan la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional, así como la planeación democrática como tarea del Estado, y que ubican al Ejecutivo federal en un papel de primer orden en dichas tareas y actividades del propio Estado.

## **1. 6. La Intervención del Gobierno Mexicano en la Economía**

Uno de los mayores problemas que ha tenido México a lo largo de su historia lo constituye, sin duda, el que no han existido los mecanismos legales y procedurales para que los servidores públicos

respondan con efectividad ante la ciudadanía por sus actos de administración y gobierno, sobre todo cuando son resultado de la adopción y ejercicio de medidas de política económica equivocadas.

La historia contemporánea de México está llena en ejemplos en los cuales los gobernantes, principalmente el Poder Ejecutivo, han establecido medidas de política económica que en lugar de promover el desarrollo lo han inhibido, resultando una distribución inequitativa de los beneficios y de los costos de tales medidas.

Por otra parte, también se puede afirmar que la desmedida intervención del Gobierno que históricamente ha tenido en la economía mexicana, ha impuesto a la población también una desigualdad de oportunidades de acceso a los diferentes servicios, entre los que destacan el de la educación, el laboral y el financiero. Esta ausencia de igualdad de oportunidades, derivada principalmente de una regulación ineficiente a la que se ha sujetado a los diferentes mercados en la economía, induce una asignación ineficiente de recursos, inhibe el proceso mismo de desarrollo económico y genera una inequidad cada vez más profunda de los resultados.

Es por ello procedente llevar a cabo un análisis somero de las principales formas que adopta la intervención del Gobierno en la economía mexicana y señalar los efectos de tal intervención sobre la evolución general de la economía, principalmente sobre el crecimiento socio-económico. Exponiéndose algunas consideraciones sobre las dos formas principales de intervención: El Gasto Público y la Regulación de los Mercados.

### 1.7. El Gasto del Gobierno.

Una de las principales formas de intervención del Gobierno en la economía lo constituye el gasto que ejerce. Hay quienes señalan que el gasto gubernamental tiene un efecto multiplicador sobre la economía, es decir que un incremento en el gasto ejercido por el Gobierno, al dar un impulso a la demanda interna, se traducirá en un nivel de producción agregada mayor que si ese gasto no se hubiese ejercido.<sup>12</sup>

*"El argumento del multiplicador del gasto gubernamental sobre el nivel de ingreso de la economía, es similar a la historia sobre la multiplicación de los panes y los peces por Jesucristo. Para que se dé, se requiere un milagro".<sup>13</sup>*

Este argumento teórico, no toma en consideración dos elementos importantes. El primero es que el gasto que el Gobierno ejerce hay que financiarlo de alguna manera, lo que implica necesariamente obtener recursos del sector privado, ya sea mediante impuestos o a través del endeudamiento interno o externo.

---

<sup>12</sup> Para un análisis del multiplicador del gasto del gobierno puede consultarse cualquier texto de MACRO-ECONOMIA en particular se consulto Fisher Stanley, Dornbusch Rudiger y Schmalensee Richard "Economía", Editorial Mc Graw Hill, México, 1990

<sup>13</sup> Katz, Isaac, "Los determinantes del ahorro en México". Doc. de trabajo No. 11, Departamento de Economía, ITAM, 1993 pp 40.

Debido a que los recursos son escasos, el gasto gubernamental siempre desplazará al gasto privado, sobre todo cuando es necesario financiar un déficit fiscal.

*"El Gobierno debe evaluar su gasto de inversión utilizando una tasa social de descuento. Es decir que si el gobierno extrae recursos para financiar su déficit fiscal, mismos que podían haber sido utilizados por el sector privado para el financiamiento de la inversión, debe evaluar el gasto que realiza - sobre todo los proyectos de inversión que lleva a cabo- tomando en consideración la caída que experimentará la inversión privada por el hecho de que el gobierno le haya quitado recursos financieros"<sup>(4)</sup>*

Cuando el Gobierno recurre al endeudamiento interno, la demanda que ejerce sobre los recursos financieros que existen en la economía tiende a presionar al alza las tasas reales de interés. Aunque en el corto plazo el aumento de las tasas pudiere incentivar al público a ahorrar una fracción mayor de su ingreso, el incremento en el monto de recursos financieros disponibles será menor que el incremento en la demanda de recursos por parte del Gobierno. Esto implica que para cubrir integralmente el aumento en la cantidad demandada de recursos financieros, el Gobierno quita recursos al sector privado, lo cual se traduce en una menor inversión por parte de este sector. Además, debido a que en el largo plazo el ahorro que el público

---

<sup>(4)</sup> Idem, p. 79.

realiza es independiente de nivel de la tasas de interés, la mayor cantidad de recursos financieros que el gobierno demanda desplaza, en igual magnitud, a la inversión del sector privado.<sup>15)</sup>

Por otra parte, el mismo efecto desplazamiento de la inversión privada puede registrarse, aunque en diferente magnitud, cuando el Gobierno recurre al endeudamiento externos del país tenderán a incrementar su percepción sobre el riesgo de que el país no tenga la capacidad para pagar el servicio de esta deuda externa, tanto lo que se refiere a los pagos de capital como a los pagos de intereses.

Los recursos que el Gobierno gasta, y que el sector privado deja de gastar, generalmente se traduce en un nivel de ingreso menor que si el sector privado los hubiese usado. Esto se debe a que cuando los agentes privados utilizan los recursos de los cuales son propietarios, buscan asignarlos a aquella actividad en la cual sean más productivos y que les permita maximizar el rendimiento. En contraste, puesto que el Gobierno no es propietario de los recursos que utiliza, no tiene incentivos para asignarlos eficientemente ni para maximizar el flujo de ingresos que recibe por usarlos.

La política expansiva de gasto público seguida a partir del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, alimentada en gran parte por la participación del gobierno en la producción de bienes privados a través de las empresas del sector paraestatal, se reflejó en el aumento de subsidios.

---

<sup>15)</sup> Katz Isaac M. *Los determinantes del ahorro en México*, documentos de trabajo núm. 11, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico autónomo de México, 1993. p. 43.

El significativo incremento que experimentó el gasto del sector público a partir de los primeros años setenta se tradujo en un aumento de déficit fiscal, el cual fue financiado principalmente con crédito del Banco de México y con deuda externa, el primero generó inflación y crisis de balanza de pagos y cambiarias, mientras que la segunda se tradujo en que, a partir de 1983 y hasta 1992, el país transfirió al exterior, en el servicio de la deuda externa, una fracción importante del ahorro generado internamente, lo que se reflejó en que hubiese menores recursos disponibles para el financiamiento de la inversión, y por lo mismo, menor crecimiento económico.

Durante el período de 1981-1982 como resultado de la "petrolización" de la economía y la irresponsabilidad fiscal en el gobierno de José López Portillo. A partir de 1979, ante el incremento en el precio internacional del petróleo y el aumento que experimentaron las exportaciones de este producto, el Gobierno adoptó la política de gasto creciente, aumentando el tamaño mismo del sector público, así como incrementando los subsidios que el Gobierno otorgaba. Simultáneamente, el Gobierno descuidó las fuentes tradicionales de ingresos tributarios y por concepto de ventas internas de bienes producidos por empresas paraestatales cuyo precio relativo cayó. Esto se tradujo en una creciente dependencia fiscal en las exportaciones de petróleo <sup>(8)</sup>

Al caer en 1981 el precio internacional de este bien, en lugar de llevar a cabo un ajuste en los niveles de gasto e inducir una

---

<sup>(8)</sup> Gil Diaz Francisco, "México's Path from stability to inflation", en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth, Case Studies of Developed and Developing Nations*, ICS Press, San Francisco, California, 1984, pp 333-376

depreciación real del tipo de cambio, el gobierno optó por cubrir la caída en los ingresos petroleros con un mayor flujo de endeudamiento externo. De esta manera, la deuda externa, que entre 1977 y 1982 había acumulado un total de 38.9 miles de millones de dólares, únicamente durante 1981 se incrementó en 19.2 miles de millones de dólares<sup>(7)</sup>

Al igual que había sucedido en 1976, el endeudamiento en que incurrió el gobierno para tratar de mantener fijo el tipo de cambio sólo tuvo un efecto transitorio. Debido a un desequilibrio fundamental en las finanzas públicas y a la imposibilidad de conseguir más recursos externos a través de la deuda, en febrero de 1982 el gobierno finalmente se vio forzado a devaluar. Derivado de este incremento en el saldo de la deuda pública externa, el servicio de la misma, sobre todo en la parte correspondiente al pago de intereses, también aumentó. La transferencia al exterior de recursos reales generados internamente, implicó que se dispusiera de menores recursos para ser canalizados a la inversión.

Estas circunstancias dieron lugar a lo que se conoce como "la década perdida" para México, periodo que recibe este calificativo debido a que, entre 1982 y 1991, el ingreso per capita prácticamente se mantuvo constante. A partir de 1983, el gobierno se enfocó a tratar de alcanzar dos objetivos, el primero fue reducir la inflación y el segundo iniciar el proceso de cambio estructural de la economía.

---

<sup>7)</sup> Katz Isaac M. "El Entorno Institucional de la Política Monetaria", en Gaceta de Economía, suplemento, año 3, número 5, otoño, 1997, pp. 103-136

Sin embargo, a partir de septiembre de 1984, ante la proximidad de elecciones legislativas en julio de 1985, el gobierno volvió a instrumentar una política fiscal y monetaria expansiva, lo que restableció las presiones inflacionarias en la economía. La modificación de la política económica al abandonar el programa de estabilización tenía un propósito electoral. Esto fue claro cuando, después que el resultado de las elecciones fue publicado, el Gobierno devaluó el tipo de cambio y anunció un nuevo programa de estabilización.

Este nuevo programa fracasó en 1986 cuando el precio internacional del petróleo cayó. La forma en que el Gobierno reaccionó a la pérdida de ingresos fiscales y de divisas fue significativamente distinta de la que había adoptado en 1981 ante un fenómeno similar. En 1986, en lugar de recurrir a un mayor endeudamiento externo para tratar de cubrir la pérdida de ingresos, el Gobierno Federal ajustó su gasto programable y permitió una depreciación del tipo real del cambio, tratando que el ajuste se diera principalmente a través de los precios y minimizar el efecto de este choque negativo sobre la producción.

El peligro de que la economía mexicana cayera en un contexto de inflación creciente, llevó al Gobierno a redefinir su papel en la economía, lo que necesariamente implicaba eliminar el déficit fiscal que había prevalecido los tres lustros anteriores.

El ajuste en las finanzas públicas se logró a través de una disminución del tamaño del sector paraestatal, la reducción de subsidios y transferencias y un menor gasto destinado a servir la

deuda interna y externa. Todo esto se tradujo en una significativa reducción en la inflación.

### 1.8. En Regulación de mercados.

La segunda forma de intervención gubernamental en la economía es a través de la regulación de los mercados. En esta vertiente podemos señalar que a partir de los años cuarenta, el gobierno generó un marco legal (incluyendo leyes y reglamentos) que en lugar de sentar las condiciones para lograr el crecimiento económico sostenido, vinieron a incrementar los costos de transacción en la economía, generado una asignación ineficiente de recursos e inhibiendo el desarrollo económico del país. El inicio de un proceso acumulativo de regulaciones puede situarse en la promulgación, en 1946 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Afirma al respecto Isaac M'Kats:

*"Obviamente, hay una gran cantidad de leyes y reglamentos con un claro ámbito económico de aplicación que anteceden a la ley que aquí se menciona. Entre ellas destacan la propia Constitución, el Código de Comercio de 1889 (aún vigente), la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941, el Código Civil de 1932, etcétera. Aunque todas estas leyes son preexistentes e importantes por su efecto sobre la asignación de recursos en la economía, la promulgación de la Ley Sobre Atribuciones del*

***Ejecutivo Federal en Materia Económica si marcó el inicio de un intervencionismo creciente del gobierno en la economía, pues determina como habrán de asignarse los recursos en la economía mediante controles directos a los precios y con controles cuantitativos. La promulgación de esta ley marcó el inicio de la pérdida de libertad económica para los mexicanos".<sup>(8)</sup>***

La adopción explícita, al término de la Segunda Guerra mundial, de la política de sustitución de importaciones de bienes industriales, que protegía a los productores nacionales de la competencia externa mediante barreras al comercio exterior (aranceles, restricciones cuantitativas y precios oficiales de importación) y que tenía como objetivo lograr una rápida industrialización de la economía, fue complementada con una política expresa de tratar de mantener bajos los costos de operación de las empresas del sector industrial, tanto en lo que correspondía al costo de la mano de obra, cuanto de insumos energéticos. Desde el punto de vista de los costos de la mano de obra se planteó, equivocadamente, que para lograr que éstos se mantuviesen bajos, era necesario mantener también bajos los precios de los alimentos.

Dicha ley tenía como objetivo principal controlar el poder monopólico y garantizar el abasto de productos alimenticios de consumo generalizado a bajos precios. Sin embargo es claro que incluso en ausencia de prácticas monopólicas, los alimentos no necesariamente

---

<sup>(8)</sup> Isaac M. Katz "Un Análisis económico de la Constitución" en *Gaceta de Economía*, año 3, núm. 6, primavera, 1998, pp. 161-188

van a tener un bajo precio, ya que los precios dependen de las condiciones propias de cada mercado (en el caso particular de los alimentos, los precios están íntimamente ligados con el ciclo natural de producción). Sin embargo, la ausencia de un diagnóstico correcto de la determinación de precios llevó al Gobierno a imponer, cada vez con una mayor intensidad, precios máximos a los bienes de consumo generalizado, es decir, aquellos considerados como bienes básicos.

Adicionalmente, la política de controles de precios, al sacar del mercado a las empresas más pequeñas que por el propio control de precios dejan de ser rentables, reduce el número de organizaciones productoras de estos bienes. Es decir, la política de precios máximos tiende a monopolizar los mercados y, así, a reducir el bienestar de los consumidores.

Además de que la intervención gubernamental en la economía ha inhibido el crecimiento, distorsionado los mercados -principalmente el educativo, el laboral y el financiero- con una estructura impositiva ineficiente, altos déficit fiscales, altas y variables tasas e inflación y una regulación ineficiente, también se ha traducido en una alta inequidad social en la distribución del ingreso.

### **1.9. Responsabilidad Gubernamental en México.**

La calidad de la intervención gubernamental en la economía depende en gran medida de la eficacia de los mecanismos por lo que se ven obligados los Gobiernos a responder ante el pueblo por sus acciones. Es frecuente que los políticos y burócratas actúen bajo sus propios intereses, pues se afirma que no hay ninguna razón para esperar que

los funcionarios gubernamentales estén motivados por otra cosa que la motivación de todos: el interés personal. Sin embargo, aun si los funcionarios gubernamentales no tuvieran ningún sentido de servicio público, bajo la democracia deben de estar sujetos no sólo al imperio de la ley, sino también a diversos mecanismos de rendición de cuentas. Las instituciones políticas bien elaboradas harían que los Gobiernos realizaran intervenciones económicas socialmente deseables, de modo independiente de sus motivaciones. Por tanto, se cree que la reforma de Gobierno no debería orientarse hacia la limitación, del papel del Gobierno en la economía sino hacia su eficiencia en este papel y hacia el establecimiento de su responsabilidad efectiva ante los ciudadanos.

Una posible enunciación de las condiciones necesarias para una intervención estatal eficaz es la que el Gobierno debe poder controlar las acciones económicas de los sectores privados y los ciudadanos deben poder controlar al gobierno. La iniciativa privada debe beneficiarse cuando actúa en aras del interés público, lo mismo debe ocurrir con el Gobierno.

La intervención gubernamental puede ser mejor que la no intervención cuando la elaboración institucional permite que el Gobierno intervenga en la economía y que los ciudadanos controlen al Gobierno. A riesgo de parecer repetitivos, conviene subrayar que ambos elementos son necesarios. El Gobierno debe discernir cuándo su intervención incrementará las tasas del rendimiento social y debe tener instrumentos para una intervención eficaz. Pero el propio gobierno debe tener incentivos para intervenir bien y debe estar sujeto a sanciones cuando no actúen en aras del interés público.

Es conveniente examinar las condiciones en las que pueden los ciudadanos controlar a los políticos y a los burócratas. No es posible la responsabilidad completa, pero la responsabilidad puede ser fortalecida por varias condiciones institucionales. Los mecanismos de la responsabilidad no deben ser solo "verticales" de los políticos elegidos a los votantes, sino también "horizontales". (de diferentes ramas del gobierno entre sí).

Los mecanismos de la responsabilidad horizontal, no solo obligan al ejecutivo a justificar y defender sus acciones ante otros órganos del Gobierno como sería el legislativo, sino que también debe informar a los ciudadanos.

El Poder Legislativo debe desempeñar un papel más activo en la deliberación y la formulación de políticas económicas. El Ejecutivo debe ser capaz de controlar a la burocracia. Fortalecer este control por mecanismos institucionales, con los cuales los ciudadanos pueden vigilar y supervisar no solo denunciar directamente el funcionamiento de la burocracia e informar a los políticos, para que estos asuman oportunamente su responsabilidad.

#### **1.10.- El Derecho Económico en el país. Evolución y Actualidad.**

Si bien el Derecho como disciplina científica tiene una larga antigüedad, como también la tiene la Economía como ciencia, fue tardío el hecho de que se estructurara una disciplina común de estas dos áreas del conocimiento; esto es que se diera un análisis en torno al contenido económico de las normas jurídicas.

Siguiendo ideas del Doctor Jorge Witker, entendemos que la evolución del Derecho Económico a partir de su nacimiento, en los albores del siglo XX, ha obedecido en buena medida a la confrontación que se ha dado de los propios sistemas económicos, ya de orden socialista o capitalista, o también de acuerdo a las orientaciones neoliberales que caracterizan al mundo contemporáneo.

En este sentido la propia concepción del Derecho Económico ha evolucionado paralelamente a las transformaciones del Estado y de la Economía. Han surgido así una serie de doctrinas que han enfocado ya de forma genérica o técnica a esta disciplina.

El citado maestro propone la siguiente clasificación de estas doctrinas:

**1.- Doctrinas genéricas**

- a).- Primitiva.
- b).- Del método sociológico-jurídico.
- c).- Determinación Atópica.

**2.- Doctrinas técnicas**

- a).- Diferenciación por objeto.
- b).- Determinación por el sujeto de la norma.
- c).- Determinación por el sentido <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Witker, Jorge. - *Introducción al Derecho Económico* - Ed. Mc. Graw Hill, México 1999, p. 27.

Afirma el Dr. Witker que el representante más importante de la Doctrina primitiva, lo es el jurista Justus Wilhelm Hedeman, quien desde los años 20 del siglo pasado, entendió que esta disciplina simplemente debe ser considerada como el ordenamiento jurídico fundado sobre consideraciones y motivaciones de naturaleza económica.

Posteriormente, con autores como Geiler, Rumpf, Kronstein y Nipperdey, surge un enfoque distinto de esta ciencia jurídica conceptualizando al Derecho Económico como el resultado de la aplicación de un método a la vida económica. Estos autores entienden al Derecho Económico, como:

"El resultado de la aplicación del método sociológico-jurídico a los dominios del derecho que afectan la vida económica, o lo que es igual, el derecho actual examinado a través de perspectivas económicas".<sup>10</sup>

Por lo que hace a la denominada "determinación atópica", sobresalen los autores Sinzheimer y Klaussing, quienes asignan al Derecho Económico la tarea de encontrar para el sistema económico actual una serie de directrices que superen las inequidades que se derivan del sistema de libre mercado.

---

<sup>10</sup> Cita tomada de la obra de Jorge Witker; Op. cit; p. 26

De manera breve, detallo algunos aspectos de la orientación técnica de la disciplina, ya en cuanto al enfoque de diferenciación por el objeto o por la determinación de la norma.

En la primera corriente sobresale el maestro argentino Juan Sibarú quien desde los años 30 del siglo pasado, esbozó un aceptable concepto sobre el Derecho Económico.

Bajo esta propia perspectiva se sitúa la definición de Guillermo Cabanellas en el Diccionario de Derecho Usual, cuando entiende por Derecho Económico: <sup>11</sup>

“...las relaciones jurídicas originadas por la producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza”.

Aunque son importantes los precedentes enunciados, será hasta la década de los años setentas del siglo XX cuando se generaliza el estudio del Derecho Económico tanto en países desarrollados, como en los que se encuentran en proceso de desarrollo. Los años ochentas y noventas de aquel siglo, incrementaron todavía más la investigación de la disciplina en comentario, dados los fenómenos de gran integración y globalización económica que se ha venido viviendo en el mundo.

Por otra parte, se puede afirmar de manera específica sobre nuestro país, que fue a partir de las reformas Constitucionales de 1983 en

---

<sup>11</sup> Cabanellas, Guillermo, Op. Cit. p. 343.

que se introdujo con claridad el concepto de Derecho Económico en nuestras normas positivas. Otro punto relevante de estos antecedentes en México, lo encontramos en el complejo proceso de privatización de empresas públicas, entre ellas los Bancos que habían sido "nacionalizados", que se dió en 1988. Igualmente resulta fundamental en el tema la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por el Presidente de la República y aprobado por el Senado en 1994.

Aunque académicamente ha evolucionado de manera notable el Derecho Económico, ya que se trata de una materia obligatoria que se ha venido incluyendo desde la década de los ochenta en los planes de estudio de las principales Facultades y Escuelas de Derecho, aun no se consolida del todo, puesto que todavía no se cuenta con una amplia literatura de los textos, que son necesarios para la actividad docente.

No obstante podemos citar, principalmente, a los siguientes autores:

a).- Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, con su obra *Entorno Socioeconómico de México*, de la Editorial Noriega, México 1983.

b).- Isaac M. Katz, con el texto *La Constitución y el Desarrollo Económico de México*, de Ediciones Cal y Arena. México 1996.

c).- Andrés Serra Rojas, con la obra *Derecho Económico*, de la Editorial Porrúa, México, 1966.

d).- Jorge Witker, con el texto *Introducción al Derecho Económico*, de la Editorial Mc. Graw Hill, México, 1999.

e).- Roberto Baez Martínez, con el texto *Principios Básicos de Derecho Económico*, de la Editorial PAC., México, 2001.

Independientemente de estos textos, son múltiples las revistas de corte jurídico que publican con frecuencia artículos de fondo sobre una amplia gama de cuestiones económicas enlazadas al derecho.

## CAPITULO II

### LA MICROEMPRESA COMO FACTOR DE DESARROLLO SOCIAL

#### 2.1. Efectos de la pobreza familiar sobre la oferta laboral mexicana.

El mercado laboral mexicano está fuertemente impactado por la pobreza tanto de los habitantes del campo, como de las zonas urbanas. La falta de instrucción de los agricultores y su emigración a los grandes centros urbanos para incorporarse al sector terciario (servicios) y no al sector secundario (industrial), es una constante en prácticamente todo el territorio nacional. De ahí que el interés por la actividad comercial no se debe circunscribir al análisis económico únicamente, sino que debe entenderse bajo un enfoque socioeconómico, pues sus alcances sociales son más que considerables.

Ello explica porqué en las décadas pasadas ha habido un aumento en la proporción de trabajadores involucrados en el sector terciario (comercio, servicios, gobierno), mientras que en 1950, aproximadamente 22.4% de la población trabajaba en el sector terciario, para 1990, 47.7% de la fuerza laboral figuraba en éste.

Lo cierto es que el mercado laboral mexicano está fuertemente influenciado por la pobreza de los hogares. Sin recursos alternativos muchas familias tienen que depender absolutamente del mercado laboral, haciéndolo muy flexible. Por ello si no existe un colchón de ingresos para enfrentar las eventualidades, el esfuerzo laboral de los hogares aumenta.

Es importante señalar que en la evolución de la fuerza laboral se ha presentado una tendencia creciente de la tasa de participación femenina, mientras en 1950 alrededor del 13% de las mujeres participan en la fuerza laboral, 34.5% de la población femenina se encontraba trabajando en 1995. En cuanto a la tendencia de participación masculina en el mercado laboral esta ha sido variable, así dicha tasa cambió de 88.2% en 1950, a 71.3% en 1979, aunque ésta ha estado aumentando desde entonces y ya en 1995 el 78.2% de los hombres en edad de trabajar participaron en la fuerza laboral.

En el caso de los desempleados las familias no tienen los recursos suficientes para poder iniciar largos períodos sin tener un trabajo. Las bajas tasas de desempleo abierto, reflejan por tanto los bajos niveles de ingreso no laboral (ahorro, renta de propiedades, u otros ingresos) de las familias. De igual forma, tampoco existe la protección Institucional que se brinda en países más desarrollados, en términos de programas directos de apoyo al ingreso y al desempleo, como son los seguros de desempleo<sup>12</sup>.

Otra característica de la fuerza laboral, de la cual también se puede hacer responsable de la falta de recursos económicos de las familias mexicanas, son las altas tasas de participación laboral de menores de edad y ancianos. La tasa de participación para personas entre los 12 y los 15 años fue de 1.8% en el primer trimestre de 1993, en las áreas urbanas,<sup>13</sup> pero no es difícil encontrar gente aún más joven trabajando en

---

<sup>12</sup> A partir de 1995, se implementó por el gobierno un programa de capacitación al desempleado a cargo de la Secretaría del Trabajo, sin embargo este programa no tiene aun una cobertura amplia.

<sup>13</sup> INEGI (1993) *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*

las calles de nuestros centros urbanos. La situación es similar para los ancianos, en efecto el 26.6% de personas entre los 66 y 75 años de edad estaban en fuerza laboral en 1993.

Los bajos niveles de ingreso no laboral pueden dar lugar a un fenómeno económico importante, en la oferta de trabajo de las familias pobres. La teoría económica general indica que la curva de oferta laboral tiene pendiente positiva. De esta forma si los salarios reales caen, el trabajador tendrá menores incentivos para trabajar y ofrecer menos tiempo al mercado. Un salario aun menor puede eventualmente llevar al trabajador a dejar la fuerza laboral para buscar otra actividad como la venta callejera o en general actividades de economía informal.

Sin embargo, esto sólo puede ser cierto si la persona tiene otras fuentes de ingreso que le permitan sobrevivir con un salario bajo que podría mantenerlo mientras está fuera de la fuerza laboral. Si los ahorros de la persona no son suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas, la oferta de trabajo se comportará de manera muy diferente. En ausencia de cualquier apoyo económico adicional, las personas no reducirán su tiempo de trabajo si el salario real cae, más aún, necesitarán trabajar más, como tiempo extra, para mantener un nivel básico de subsistencia.

Todos estos hechos, sugieren que las personas y sus familias dependen fuertemente del mercado de trabajo al no haber ingresos no laborales u otros apoyos institucionales de gran magnitud. En nuestro país "los gobiernos benefactores" han estado empujando constantemente a todos los individuos a entrar a la fuerza laboral, especialmente por el marcado sentido corporativo de las agrupaciones sindicales que a la vez representaban importantes fuerzas políticas y de votantes.

Sin embargo, a través del tiempo, esta realidad ha ayudado a la creación y fortalecimiento de una institución que aun hoy día es de las más sólidas en México: la familia.

Al efecto Lommitz, señala que:

Los hogares en toda la República, crean complejas redes de seguridad, dentro de las cuales las personas se ayudan unos a otros de diferente manera. Para evitar o no caer en el exceso y antes de tiempo, en el estancamiento. Otros en la periferia, temen y corren el riesgo de caer en ese estado. La familia nuclear algunas veces se extiende y todos los miembros se benefician, tanto de las economías a escala que surgen mientras viven bajo el mismo techo, como de la relativa abundancia de trabajo, misma que se asigna tanto a las ocupaciones caseras como las del mercado laboral. Esta situación hace que algunos miembros de la familia no tengan forzosamente que entrar al mercado laboral y aminorar el efecto de la situación económica adversa sobre el nivel de vida de las personas<sup>14</sup>.

El efecto del ingreso no laboral y los ingresos laborales de la familia sobre la oferta laboral permite reconocer el hecho de que la familia juega un papel crucial en las decisiones laborales de sus miembros. Esto puede verse también con otras variables familiares. Si el jefe de familia tiene un negocio, la mayoría de hombres casados y los solteros de la familia, ven

---

<sup>14</sup> Lommitz, J. *Como Sobreviven los marginados* 9a Edición México, Siglo XXI (1987), pág. 123.

incrementado su probabilidad de entrar en la fuerza laboral, cuestión que también sucede con las mujeres. Ello sugiere que algunos miembros de la familia trabajan en el negocio familiar, aún si no reciben ningún pago directo por hacerlo. Es interesante que las parientas casadas y algunas mujeres de edad adulta se retiran de la fuerza laboral si el jefe de familia tiene un negocio. Ello puede indicar que si la mayoría de los miembros masculinos trabajan en el negocio familiar, esos grupos de mujeres realizan gran parte de las labores domésticas.

## **2.2. El significado de las micro y pequeñas empresas.**

Existe un amplio consenso en valorar las unidades productivas de pequeña escala por sus pocas exigencias de capital, por la aptitud que tienen para ubicarse con flexibilidad en gran diversidad de medios, por su escasa dependencia tecnológica, por su orientación al mercado popular y, sobre todo, por la capacidad que tienen de generar ocupación a la población.

Sin embargo, existen otros factores económicos, sociales, políticos y culturales menos conocidos, pero igualmente importantes que conviene tomar en consideración sobre esta materia de pequeñas empresas.

Desde una perspectiva económica, la pequeña empresa participa en el proceso de acumulación de capital, hace viable la articulación productiva entre sectores heterogéneos y facilita su integración espacial y laboral a

la órbita de producción capitalista.<sup>15</sup> Gran parte de las pequeñas unidades productivas no están marginadas de la dinámica industrial, sea porque utilizan materias primas, máquinas y herramientas, o incluso subproductos o desperdicios de otras empresas. Muchas de ellas están articuladas orgánicamente, pero por la simetría de la relación, en forma subordinada a otros establecimientos industriales mayores transfiere valor de unas empresas y ramas productivas a otras a través de los diferenciales de salarios y precios. De igual forma, asumen riesgos importantes paralelamente a los grandes establecimientos y son una fuente esencial de capacitación y transferencia de personal.

Desde una óptica social, desempeñan un papel de "esponja" ocupacional al absorber a amplios sectores de la población utilizando poca inversión de capital. Entre el contingente ocupacional de la pequeña empresa están los sectores que por su temprana o avanzada edad no pueden ser integrados a la vida productiva por las empresas formales, en razón del cumplimiento de disposiciones legales. Además estas microempresas han sido una vía privilegiada para el paso de las mujeres campesinas y urbanas al trabajo industrial remunerado, lo cual está modificando sus condiciones social y familiar.<sup>16</sup>

Por otra parte, las pequeñas unidades productivas son empresas familiares cuyos trabajadores son parentes, amigos o paisanos. Algunos de los mecanismos informales de distensión están constituidos por el

---

<sup>15</sup> Giner de los Ríos, Francisco *Microindustria y unidad doméstica*, en Oriandina de Oliveira, Marielle Pepin Laheur y Viana Salle (comps), *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*, México, El Colegio de México/UNAM/Porrúa, 1989

<sup>16</sup> González de la Rocha, Mercedes *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara*, Guadalajara, el Colegio de Jalisco, 1986, y Oriandina de Oliveira, Marielle Pepin Lehalleur y Vania Salles (comps), Op. Cit.

contacto directo entre propietarios y trabajadores. El tuteo, la participación conjunta en actividades deportivas, religiosas y otro tipo de ceremonias donde algunas veces ocurre una especie de catarsis que cohesiona al grupo, favoreciendo su actividad económica.

En el contexto de la crisis de los "gobiernos benefactores", así como del desmoronamiento de las economías socialistas y del auge del neoliberalismo, las pequeñas empresas promueven un modelo social cimentado en valores, normas y comportamientos, que si bien destacan el esfuerzo personal necesario, la iniciativa y la creatividad, inculcan también una idea de movilidad social y de oportunidades que con frecuencia son difíciles de realizarse, como lo muestra la gran extinción de pequeños establecimientos o la inamovilidad en su escala de producción a pesar de la edad de tales establecimientos. En otras ocasiones los resultados son positivos lográndose desarrollos en algunas circunstancias hasta impresionantes.

Los puntos anteriores sugieren que el mercado laboral en México es muy flexible, lo cual implica, como en cualquier otro mercado, que se reasignan los recursos fácilmente y que estos ajustes se realizan en un plazo relativamente corto. Las fuentes de flexibilidad de este mercado son principalmente la falta de recursos económicos a nivel familiar (ahorro, ingreso patrimonial, etc.) que en especial hace que los salarios reales sean muy flexibles a la baja, los débiles sistemas de apoyo al ingreso y al desempleo, así como la facilidad de evadir las regulaciones laborales.

Si bien un mercado necesita flexibilidad para operar eficientemente, queda claro que cuando las personas toman sistemáticamente sus

decisiones frente a un horizonte con pocas opciones, la asignación de los recursos no será la óptima en el largo plazo. De esta forma, si las personas deben trabajar todo el tiempo para satisfacer sus necesidades más inmediatas, sacrificando tiempo para otras actividades y cuidado de los hijos, no podrán reasignar en un futuro sus posibles recursos hacia actividades más productivas, aún si el mercado así lo indicara.

Los cambios estructurales realizados en nuestro país en los últimos años, exigen la asignación constante de actividades y recursos y exigen por lo tanto una mayor capacitación en muchas áreas. Pero habrá muchas personas de escasos recursos que no tengan tiempo de llevar a cabo dicha inversión y por lo tanto no podrá aprovechar las nuevas oportunidades, con lo que se verá afectado su desarrollo individual y familiar, así como la distribución de oportunidades y eventualmente la distribución general del ingreso.

### **2.3. La microempresa como una forma de especialización flexible.**

La microindustria ha puesto en evidencia tanto sus virtudes como sus defectos, no sólo en actividades consideradas como periféricas o marginales, sino también bajo su forma de especialización flexible en acciones que son centrales al desarrollo del propio sistema económico. Su importancia se ha puesto de manifiesto no tanto en los momentos de crecimiento fácil, sino sobre todo en los periodos de crisis. Si el modelo altamente tecnificado de producción masiva declina en los países desarrollados, emergen las actividades basadas en estructuras menos rígidas y más adaptables, como las denominadas de especialización flexible.

Este tipo de producción industrial no es exclusivo de las pequeñas empresas, algunas grandes industrias se descentralizan en unidades especializadas semiautónomas y adoptan nuevas técnicas organizativas (justo a tiempo y calidad total) cuando los mercados no son estables y algunos conceptos como el de las economías de escala, dejan de ser variables clave. Ante mercados, productos y procesos de producción cambiantes, la innovación y la flexibilidad adquieren un lugar central, en donde la microempresa tiene mucho que hacer.

El debate sobre la especialización flexible nació a mediados de los años ochenta para referirse al cambio industrial en los países desarrollados. Si embargo no hay consenso para hablar con propiedad de especialización flexible en la pequeña industria de los países en desarrollo. Para algunos analistas la especialización flexible en estos países que se abren más recientemente a la economía global en un grado sin precedentes, se encuentra ante un dilema. Por una parte las grandes empresas son rígidas y tienen muchas dificultades para adaptarse a los cambios del mercado internacional. Por la otra, las microempresas, más adaptables y flexibles, operan a baja productividad en sectores tradicionales con pocas innovaciones y también con poca división del trabajo entre las empresas de dimensiones similares.

Los principales atributos del paradigma de la especialización flexible para el estudio de la microempresa, que generalmente no están presentes en otro enfoque como el del sector informal, según algunos estudios del tema, son los siguientes: en primer lugar, la incorporación de la variable espacial, ya que la proximidad geográfica y la aglomeración son consideradas como cruciales para el éxito de las microempresas. Gracias a estos factores las empresas pueden establecer redes de intercambios

productivos, de división del trabajo y, en general, de cooperación entre ellas.

En segundo lugar, factores socioculturales como las relaciones entre grupos étnicos, religiosos o familiares, influyen en la confianza y la reciprocidad, bases fundamentales del desarrollo de los pequeños negocios.

En tercer lugar, la atención explícita al papel que desempeñan las instituciones locales para el desarrollo de las empresas, tanto en las públicas (agencias de promoción de los gobiernos locales y regionales) como de las organizaciones y asociaciones empresariales (Cámaras, asociaciones empresariales, consorcios).

Finalmente, bajo el enfoque de la especialización flexible se observa a la microempresa no sólo como una unidad productiva que reacciona defensivamente ante ambientes económicos y socio-culturales determinados, sino que también actúa y toma decisiones correctas o equivocadas.

En nuestro país pueden distinguirse al menos dos tipos que funcionan según el esquema de la especialización flexible, como son algunas pequeñas unidades productivas modernas del centro y occidente de México y el de las empresas norteamericanas ligadas al auge maquilador.

Para el primer caso, se pueden identificar microempresas modernas en los sectores de alimentos, confección de calzado, confección de ropa, productos de cuero y piel, productos de vidrio y cerámica, regalos

decorativos y productos de plástico. Fiona Wilson ha estudiado el caso<sup>17</sup> de la industria de la confección en pequeños talleres que emplean a unos cuantos trabajadores asalariados y llega a la conclusión de que este sector, ubicado en cerca de 50 a 60 pueblos, aunque minoritario respecto a los talleres más tradicionales, puede ser considerado como perteneciente a la especialización flexible. Según sus hallazgos, en el momento en que surgieron estas microempresas, desde los años cincuenta, los intereses colectivos y la cooperación entre ellas era mayor que años más tarde, cuando crecieron y aumentaron las desigualdades entre los talleres.

Este vínculo entre las micro y las grandes empresas es el más reciente, flexible e innovador, aunque también el más difícil de conseguir.

#### **2.4. - Urbanización popular y pobreza**

El tema de la urbanización popular se ha vinculado con las nociones de marginalidad e informalidad, en cambio, las referencias a los pobres o a la pobreza, como categorías sociológicas, no han sido muy frecuentes en la investigación urbana. Más recientemente, cuando la lucha contra la pobreza se volvió una estrategia prioritaria por lo menos en el discurso oficial - la noción de pobreza comenzó a aparecer en los estudios

---

<sup>17</sup> Wilson Fiona "Modern Workshop Industry in Mexico. On its Way to Collective Efficiency?", IDS Bulletin, VOL. 23, núm. 3, 1992, pp. 57-63

publicaciones referidos al tema <sup>18</sup>. De todas maneras, en México, son pocos los trabajos que han relacionado pobreza y urbanización popular.

El concepto de pobreza, parte de considerar las necesidades humanas, cuyo carácter histórico y universal es ampliamente aceptado. Sin embargo, pasar de estos conceptos generales a un acuerdo sobre cómo definir las necesidades básicas o el nivel mínimo debajo del cual una necesidad se considera insatisfecha, constituye una tarea compleja y la diversidad de orientaciones ideológicas de los investigadores o de posiciones políticas de técnicos y funcionarios públicos al respecto, ha generado grandes divergencias e incompatibilidades, entre instituciones e individuos <sup>19</sup>. Ello explica las diferencias en estadísticas referidas a los pobres, las cuales varían según el grupo que hace la medición. Otro aspecto que está presente en la definición de la pobreza es el que tiene que ver con las formas de producción y de acceso a bienes y servicios, éstas indudablemente están detrás de las posibilidades concretas de una familia o un grupo social de poseer o consumir una determinada canasta familiar o bienes colectivos provistos por el Gobierno.

La urbanización popular, concebida fundamentalmente como una forma de acceso a la tierra, la vivienda y los servicios, juega, entonces, un papel importante en la definición de la pobreza; sin embargo, no necesariamente se da una coincidencia total entre las dos nociones o conceptos. Mientras no todos los pobres viven en asentamientos que fueron o son irregulares, no todos los habitantes de esos asentamientos

---

<sup>18</sup> Schtengar, M. *Urban Research in México, Colombia and Central América: an agenda for the 1990s*, en Richard Stren (ed) *Urban Research in the Developing World*, Toronto, Universidad de Toronto (1995)

<sup>19</sup> Bolvinik, Julio, capítulo 12 de esta obra.

son pobres (aunque sí la gran mayoría). También existen otras modalidades de asentamiento o de acceso al suelo y a la vivienda para los pobres urbanos: el tugurio central y algunos desarrollos habitacionales financiados por el Gobierno. Por otra parte, si ubicamos este fenómeno dentro de la dinámica social y urbana, podemos observar que en algunos casos, con la consolidación y mejoramiento de las colonias, la situación de pobreza puede comenzar a superarse.

Los primeros trabajos importantes que hacen referencia a este fenómeno de la urbanización para los pobres en México, se publicaron durante la primera mitad de los años setenta y lo vinculaban con el tema de las migraciones a las grandes ciudades, sobre todo a la ciudad de México. Por parte de Cornelius W.; Lomnitz L. A.; Montaña J. El trabajo de Cornelius<sup>20</sup> pone énfasis en los efectos de las colonias marginales sobre los migrantes a la ciudad y en particular, en cómo las necesidades de tierra, vivienda y servicio influyen en la conducta y las actitudes políticas de éstos. Los investigadores han demostrado que estos asentamientos no son un foco de subversión sino un entorno sobre los pobladores que mostraban un bajo nivel de politización, que aun podía reducirse al mejorar sus condiciones materiales de vida. La erradicación, como se planteaba en los cincuenta, no era necesaria y las colonias podían transformarse en un lugar de "integración" de los migrantes al medio urbano. Los trabajos de Lomnitz y de Montaña que también pusieron énfasis en los migrantes, sus estrategias de sobrevivencia y sus actitudes políticas, aportan elementos importantes al conocimiento de las condiciones físicas y sociales en las que se desarrollaba la vida de

---

<sup>20</sup> Cornelius W. *Political Learning Among the Migrant Poor, the Impact of Residential Context*. Comparative Politics Series, A Sage Professional Paper, vol. 4.

crecientes contingentes de migrantes pobres en las ciudades. Estos autores empleaban todavía, en cierta medida, ciertos conceptos relacionados con la corriente "marginalista".

En los años ochenta, los estudios, sobre asentamientos populares cambiaron de enfoque; con jerarquizaciones temáticas divergentes, la mayoría de los trabajos revisados han priorizado los aspectos de apropiación ilegal del suelo, los procesos de regulación y consolidación de las colonias y las luchas que han llevado a los pobladores a enfrentarse con el Gobierno o con otros agentes sociales. La existencia de esos asentamientos se explica a partir del proceso global de urbanización capitalista y más específicamente, de procesos de acceso al suelo y producción del marco construido, dentro de los cuales las acciones de los agentes implicados, las contradicciones y conflictos entre los mismos y las luchas de los pobladores, ocupan un lugar privilegiado del análisis Azuela, A.; Calderón, J.; Cruz; Moctezuma P y Navarro, B. El intento de vincular la inserción de la población en el mercado de trabajo urbano, con el consumo, ha ido surgiendo como recurso para elaborar una explicación más global de estos fenómenos de la urbanización popular.

Sin embargo, esos esfuerzos han tenido hasta ahora una presencia limitada. No obstante, por medio de estos trabajos, se ha ido estableciendo una vinculación más permanente y productiva con los habitantes de las colonias estudiadas y sobretodo con las organizaciones independientes de colonos. Así, han surgido nuevos aspectos que se deben considerar en la vida cotidiana de las familias, particularmente el

papel de las mujeres en la formación y consolidación de esos asentamientos <sup>21</sup>.

En las últimas décadas, las necesidades habitacionales de los llamados "sectores populares" urbanos no han sido satisfechas ni mediante el mercado inmobiliario formal ni por los programas públicos de vivienda. El acceso a un lote, ya sea por medio de la ocupación de hecho (invasión) o de procedimientos de compra venta -que se desenvuelven fuera de los marcos jurídicos que regulan la transmisión de la propiedad inmueble y la subdivisión y urbanización del suelo, así como la autoproducción de la vivienda- han permitido a esos sectores asentarse para satisfacer mínimamente sus necesidades habitacionales en las periferias de las ciudades.

Su importancia relativa como forma de solución habitacional y de producción del espacio urbano, aunque no ha sido cuantificada en forma precisa, ha sido el objetivo de algunas estimaciones relativamente confiables. De acuerdo con Connolly <sup>22</sup>, no resulta arriesgado afirmar que la formación y el crecimiento de las colonias populares definidas como asentamientos irregulares significan en la actualidad, por lo menos 50% de la vivienda urbana en México. Una estimación amplia para la ciudad de México es que alrededor de 60% de la producción de vivienda durante las últimas décadas es atribuible al sector popular", fundamentalmente en asentamientos irregulares de autoconstrucción.

---

<sup>21</sup> Massolo, A. *Mujeres y Ciudades Participación social vivienda y vida cotidiana en México*. El colegio de México (1992)

<sup>22</sup> Connolly, P. *Housing and the state in México*. México. Departamento de Sociología, UAM-A, multicopiado (1989)

La irregularidad de un asentamiento urbano no está constituida por atributos físicos sino por las normas jurídicas - y su interpretación - que regulan la propiedad del medio y el proceso de urbanización. Existe como calificación de procesos que se alejan de lo que las leyes prescriben, pero es por eso mismo por lo que prescriben. De este modo, la irregularidad debe ser concebida como resultado de las formas por medio de las cuales el Gobierno define, califica y regula los procesos de urbanización popular. Normalmente, la calificación de su asentamiento popular como irregular no se refiere en lo fundamental a la vivienda sino a la situación de la propiedad y al proceso de urbanización; es decir, al cambio o adaptación de la tierra desde un uso no urbano a un uso habitacional.

La irregularidad se define necesariamente en relación con la ley. La falta de correspondencia con el marco legal está asociada en gran parte con la localización en lugares poco aptos para la urbanización, pero no es esto lo que los hace irregulares, sino la existencia de leyes que impiden la creación de asentamientos en tales áreas. También el trazo irracional de la vida, la división caótica del suelo, la ausencia de servicios constituyen connotaciones de la irregularidad. Pero ello también implica la no adecuación a normas de urbanización, al igual que al incumplimiento de ciertos estándares de edificación. Finalmente, la irregularidad remite a la situación de propiedad: los residentes rentan no adquieren la tierra de modo ilegal.

Un aspecto importante señalado por los trabajos que tratan este tema, se refiere al aumento desproporcionado en los precios de los materiales de construcción y a la tendencia cada vez mayor a la comercialización, incluso de los materiales de desecho, lo cual dificulta enormemente la

actividad de los autoconstructores, retrasando el proceso de consolidación de la vivienda. Esos incrementos en los precios han sido mucho mayores que los correspondientes a los salarios mínimos. Así, entre 1974 y 1985 los salarios mínimos en México se han incrementado más de 200 veces mientras que los precios de los materiales subieron más de 3 200 veces. Es sobre todo desde 1983 que el deterioro de los salarios se vuelve mucho más grave, resultando un indicador importante de las dificultades de los autoconstructores. En un estudio formulado por Bazant, Jan <sup>23</sup>, sobre la ciudad de México se muestra que los gastos que realizan las familias para construir la vivienda son relativamente mayores cuando menores son los ingresos, porque es justamente en las etapas iniciales de la construcción cuando deben hacerse mayores gastos y coinciden con las etapas del ciclo familiar en que se cuenta con menores ingresos.

Asimismo, la mayor parte de los trabajos consultados se refieren a la renta de cuartos en las viviendas de los asentamientos irregulares, como una forma de proveer alojamiento a aquellas familias que no tienen acceso a otras formas habitacionales. Esta proliferación del llamado "alquiler periférico" ha producido una sobresaturación de las colonias.

El importante problema de los servicios básicos en las colonias populares, relativo al servicio de agua y drenaje se puede señalar que éstas carecen durante muchos años de todo tipo de servicio, lo cual unido a la precariedad de la vivienda, configura una situación muy desventajosa para la población que las habita; las consecuencias son negativas para las condiciones de vida y salud de los pobladores, en especial de los menores hijos en cada pareja. Por otra parte, debemos

---

<sup>23</sup> Bazant, Jan, *Autoconstrucción de vivienda popular*, México, editorial Trillas (1982).

aclarar que mientras la vivienda depende en una medida importante de las acciones individuales de las familias, los servicios de agua y drenaje, en general, son productos de la intervención del Gobierno y de acciones colectivas de los pobladores, por medio de sus organizaciones comunitarias.

La población en las colonias populares es más joven que en la ciudad en su conjunto y el grueso de las familias se encuentran en etapas tempranas del ciclo familiar. Alrededor del 60 al 65% de los hijos son preescolares o escolares, cifras que adquieren sentido al considerar que es precisamente en esa etapa de su vida cuando las madres deben estar más presentes en el hogar, enfrentarse a mayores exigencias en el cuidado de los hijos, lo que trae aparejadas mayores dificultades en las tareas domésticas, debido a la ausencia de apoyos institucionales o de otros adultos, para la atención de los menores. Estas enormes dificultades por las que ellas deben de atravesar, que a su vez repercuten en la salud mental y física de las madres y niños y en la armonía familiar. Es posible afirmar que la carga de la dependencia económica y las exigencias del trabajo doméstico son mayores, ya que en aquellas el tamaño medio de los hogares y la población en edades improductivas son mayores, condiciones que se vuelven más agudas en las colonias más pobres.

Los Jefes de hogar laboran en una medida importante como obreros industriales u obreros de la construcción, mientras las mujeres jefas lo hacen fundamentalmente en el comercio, los servicios personales o el servicio doméstico; se da asimismo una gran afinidad entre las ocupaciones del jefe y las de sus hijos que trabajan. Esto estaría mostrando la ausencia de superación social de los hijos con respecto a

sus padres por medio del trabajo, y al mismo tiempo confirmaría que éstos asentamientos constituyen también el marco de vida de trabajadores integrados al sector moderno de la economía, cuyos bajos salarios y dificultades para acceder a los insuficientes programas habitacionales del gobierno, los orillan a participar en los procesos de "urbanización popular"

## **2.5. Entorno Institucional en México.**

A raíz del notable deterioro que experimentó la economía mexicana a principios de los años ochenta, que tuvo su origen inmediato a la caída de los precios internacionales de petróleo y la crisis de la deuda externa, a partir de 1985 la política económica comenzó a introducir un profundo cambio estructural encaminado a lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos económicos. Los principales elementos de este cambio estructural, que se aceleró y profundizó a partir de 1988, fueron la apertura comercial, la desincorporación de empresas gubernamentales y la adopción de una regulación más eficiente de los mercados.

Hacia una política de desarrollo regional. La modificación que han experimentado los precios relativos de los bienes y factores de producción ha llevado a las empresas a buscar aprovechar las ventajas comparativas que ofrece la economía mexicana. Para ello, han tendido a relocalizarse en aquellas regiones donde se pueden explotar con mayor profundidad las ventajas comparativas que la propia apertura comercial otorga.

Haber pasado de un contexto de economía protegida a otra abierta a los flujos de comercio internacional, obliga a los gobiernos, federal y

estatales, a replantear la política de desarrollo económico a nivel nacional y regional, buscando con ello generar las condiciones para que las empresas privadas puedan aprovechar integralmente las ventajas que la apertura comercial ofrece. En este sentido, según Isaac M. Katz, las políticas gubernamentales de desarrollo regional pueden dividirse en tres grandes rubros: Ampliación de la infraestructura física; Desregulación y Formación de capital humano.

**Por lo que respecta a la infraestructura física con la que actualmente se cuenta, fue diseñada para un contexto de economía protegida donde el mercado interno era el único relevante para las empresas. Así, las mayores obras de infraestructura se localizaron en las ciudades relativamente grandes, y se dejó sin atender a las ciudades de tamaño medio. Además, las obras de infraestructura de transporte se planearon en forma radial a partir de las tres ciudades más grandes del país, principalmente la Ciudad de México, con el objeto de facilitar el abastecimiento de materias primas y bienes intermedios a las empresas localizadas en estas ciudades.**

El Distrito Federal siempre ha sido la entidad federativa que mayor inversión pública recibe, hecho que tiende a reforzar el centralismo económico y político que tradicionalmente ha imperado en México. Destaca aún más que el porcentaje de inversión federal que recibe esta entidad es mayor que la participación que tiene en el PIB nacional (que es casi 25% del total nacional), lo que efectivamente implica una transferencia de recursos del resto del país a los habitantes del Distrito Federal a través de la política de gasto del Gobierno Federal.

Respecto de la inversión pública federal llevada a cabo en las otras entidades federativas, la mayoría de éstas reciben un porcentaje notoriamente bajo, excepto aquellas en donde PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad tienen una participación importante, como Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, que en conjunto recibieron, en 1993, 19% del total. De manera que entre estos cinco estados y el Distrito Federal absorbieron en ese año 52.6% de la inversión pública federal total, lo que contrasta con una participación agregada en el PIB nacional de las seis entidades federativas de únicamente 36.5%.

Al ser especialmente relevante la inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes para el desarrollo de las actividades económicas en cada uno de los estados y regiones del país, es importante analizar cuál ha sido el destino de la inversión pública federal en este rubro, comunicaciones y transportes se observa prácticamente el mismo patrón de distribución estatal de la inversión que favorece al Distrito Federal. La relativamente baja inversión en otras entidades del país hace más costoso el desplazamiento de la planta productiva hacia otras regiones donde podrían explotarse ventajas comparativas que hoy permanecen dormidas, lo cual por sí mismo hace más costoso el proceso de convergencia en los niveles de desarrollo de cada uno de los estados.

El patrón de inversión pública federal ha generado un patrón desigual de desarrollo regional, además de que tiende a reforzar el grado de concentración de la actividad económica que se generó con la protección que recibió el sector industrial nacional durante casi medio siglo. Con la modificación que se ha observado en los patrones regionales de producción es necesario replantear el destino de la inversión

gubernamental en cada uno de los estados del país, así como el financiamiento de la misma.

Al desplazar la producción industrial hacia el centro y norte del país, la demanda derivada por infraestructura en instalaciones industriales, el abastecimiento de insumos (electricidad y agua) y la infraestructura de transportes, comunicaciones y urbana en estas regiones ha sido creciente. Por ello, los recursos federales y estatales destinados a la inversión en infraestructura tendrían que dirigirse, en principio, hacia la validación de esa mayor demanda, para evitar que aparezcan "cuellos de botella" que entorpezcan el desarrollo, sin que ello implique desatender la inversión requerida en otras regiones del país, básicamente los estados del sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y los del Golfo de México.

Los relativamente altos requerimientos de inversión en infraestructura a nivel nacional implican replantear el gasto federal realizado en otros rubros, así como las fuentes de financiamiento del mismo. Tradicionalmente, como resultado de esquema fiscal de carácter federal, para financiar sus egresos los estados dependen mayoritariamente de las participaciones que reciben de la recaudación federal total, y su recaudación propia representa una fracción muy baja de sus ingresos totales. Esta estructura de financiamiento del gasto estatal obviamente limita a las entidades para llevar a cabo las obras de infraestructura que requieren para reducir los costos de producción y atraer mayores flujos de inversión.

En ambos sentidos dependen de las decisiones de inversión que tome el Gobierno federal. En consecuencia, es necesaria una reforma profunda del sistema de participaciones federales para otorgar a cada estado

mayor autonomía y, complementariamente, es necesario que cada entidad federativa instrumente una reforma fiscal de carácter local, como la revisión periódica del catastro y la actualización de precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por los gobiernos estatales y municipales. Más aún como se indicó, es necesario que los Gobiernos municipales concesionen al sector privado la provisión de aquellos servicios municipales que no son estrictamente bienes públicos; esta medida los dotaría de ingresos adicionales con los cuales ofrecer una mayor cantidad de bienes públicos de mejor calidad.

Además, contar con mayores ingresos propios es una condición indispensable para que cada estado y municipio pueda financiar las obras de infraestructura industrial, urbana y de comunicaciones y transportes que permitan a las empresas del sector privado operar con menores costos de producción y transacción y aprovechar las ventajas comparativas que cada región del país ofrece. Todo lo anterior se reflejaría en un mayor nivel de actividad económica y por lo mismo en un mayor ingreso estatal y nacional.

La ausencia de una política coordinada, en materia regulatoria, entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales ha generado contradicciones en la regulación, lo cual por sí mismo aumenta los costos de transacción en la economía y entorpece una asignación eficiente de recursos tanto a nivel sectorial como regional. Por ello, además de que es indispensable seguir con el proceso de regulación a nivel federal, es necesaria una revisión profunda de las regulaciones de carácter estatal y municipal a las que se enfrentan las empresas del sector privado, ya que reducir los costos de transacción y de operación permitiría alcanzar una asignación

de recursos que efectivamente reflejara las ventajas comparativas sectoriales y regionales.

El tercer elemento, sin lugar a dudas el más importante para el proceso de desarrollo económico de cada entidad federativa, es el proceso de acumulación de capital humano, principalmente a través del proceso educativo formal. En cualquier economía la continua acumulación de capital humano, tanto en cantidad como en calidad, constituye el elemento más importante para determinar el grado de desarrollo económico que ésta puede alcanzar. Existe evidencia de que la tasa de rendimiento social de la inversión en capital humano es, en el margen, mayor que la obtenida en otro tipo de inversiones, como las realizadas en capital físico. Además, el valor productivo de estas últimas, sobre todo cuando incluyen un cambio tecnológico, es cercana a cero si ésta no va acompañada de un proceso de acumulación de capital humano.

## CAPITULO III

## LA CIENCIA COMO FACTOR DE DESARROLLO SOCIAL.

## 3.2. Perspectiva Histórica.

Al despuntar el siglo XX la ciencia y la tecnología en México presentaban una panorámica no muy alentadora. Los pocos avances que se habían logrado en estos campos, merced a los empeños de algunos de los ideólogos porfiristas comprometidos con el prurito cientificista del positivismo, resintieron los estragos de la lucha armada, reduciéndose a su expresión mínima. Si bien llegó a existir alguna tecnología de punta en el país, el contexto del Porfiriato no debe incluirse en estas consideraciones, puesto que hasta los operarios de aquellos equipos de avanzada eran de nacionalidad extranjera. De hecho, podemos decir que una vez que la Revolución estalló, el de por sí débil aparato de investigación y desarrollo de la ciencia fue desarticulado.

El caso es que mientras la violencia iba dando cuenta de lo poco que se había logrado estructurar para fomento de la ciencia, la flamante y amenazada Universidad, integrada como Nacional por Don Justo Sierra en septiembre de 1910, se aferraba a la existencia que gracias a la convicción y a los desempeños de hombres insignes se ha conservado hasta la fecha. Ahí se sostuvo el impulso a favor de la ciencia, pero no logró salir inerte de las repercusiones de la época, ya que la Escuela de Altos Estudios, que venían a ser los actuales posgrados, vanguardia del desarrollo científico del país y parte constitutiva de la Universidad Nacional, pasó de ser una institución predominantemente científica y humanística, a un mero centro académico en crisis, llegando, en el

transcurso de 1912, y a consecuencia de los drásticos recortes presupuestales, al extremo de verse incapacitada incluso para la contratación de profesores mexicanos regulares, siendo que hasta entonces contaba dentro de su planta con prestigiados académicos extranjeros. Es de suponer que el costo menor de las indagaciones humanísticas fue lo que marcó la pauta para que lo científico cediera terreno ante otros programas menos costosos.

La nueva orientación de Altos Estudios se perfiló, en lo que a ciencia se refiere, hacia la creación de cursos *libres*, llamados así porque no dependían ni de financiamiento, ni de matrícula, ni de sistematización formal, ni de nada, como no fuera la vocación y el ánimo inquebrantable de unos cuantos eruditos empeñados en que la sociedad contara con espacios para la actividad científica. De esta manera, Adolfo Castañares en Química y Sotero Prieto en Matemáticas, son dos de los conspicuos personajes que mantuvieron vivo el interés por la ciencia en circunstancias muy poco propicias de aquellos difíciles años.

Tengamos en cuenta a nivel comparado que antes de que se iniciara la Revolución en México, ya se había logrado la comunicación telegráfica sin hilos a través del Atlántico. Orville Wright había conseguido el vuelo de un artefacto propulsado, más pesado que el aire; y ya habían aparecido los trabajos de Lorentz, Einstein y Minkowski sobre la relatividad restringida. La ciencia y al tecnología se encontraban en auge y su papel en el desarrollo de los pueblos adquiría un relieve cada vez más acusado. Lejos quedaban los tiempos en los que el conocimiento científico había suministrado la máquina de vapor a una industria basada casi por entero en las técnicas tradicionales y que debía mucho más al talento de los artesanos que a la ciencia. Ahora, la ciencia asumía un

papel protagónico y estrechaba nexos con la tecnología. Se puede decir que el siglo XX comenzaba para Occidente bajo el signo de las tecnologías con una cuota creciente de sofisticación científica. Era la ciencia, y sigue siendo, la base y la pauta del progreso. Desafortunadamente la nación Mexicana entró al siglo XX soslayando esta promisorio vertiente, por atender cuestiones de sobrevivencia social derivadas del movimiento revolucionario.

En 1917 se reinició la vida constitucional de México y se daba comienzo a un nuevo proyecto nacional. La educación fue enarbolada como parte fundamental de este proyecto, con un marcado sesgo popular que desde luego hizo de lado la atención de la educación superior. La ciencia no formó —como desafortunadamente no forma hasta ahora— parte del proyecto nacional. El aparato educativo fue descentralizado y se asignó en cuanto a la educación básica a las administraciones municipales, desapareciendo la Secretaría de Instrucción Pública. Se creó, en cambio, el Departamento Universitario y de Bellas Artes con el presupuesto más bajo de todas las dependencias gubernamentales. Ese año de 1917, se le asignaron cuatro millones de pesos, frente a los ciento veinte millones que recibió la Secretaría de Guerra.

El impacto de esta baja de recursos se resintió aún después de concluida la etapa militar. En 1910 el presupuesto ordinario destinado a educación, todavía bajo más en la administración de Díaz pues representaba el 7.0% del total. En 1917 esta relación fue de 1.2% y de 0.8% al año siguiente. Debiendo esperar hasta 1922 para que el gasto educativo mejorase su participación relativa con un 12.9% sobre el total. De acuerdo con los datos del III Censo General de Población de 1910 en México había 15 160 000 habitantes, de los cuales poco menos de medio millón se

ubicaba en la Ciudad capital. La población rural, en comunidades menores de diez mil habitantes, representaba 86.5% del total y la población analfabeta, con diez años o más, ascendía a 72.3%. Es evidente que el objetivo prioritario, y urgente, era el de dar atención a segmentos muy amplios de la población que carecían de enseñanza básica, subordinando y postergando el fomento a la educación superior y, con ella, la desarrollo científico.

De esta manera, México dio comienzo a la fase contemporánea de su historia, con la virtual inexistencia de un aparato científico y tecnológico y con la disponibilidad de fomentar estos campos, reducida prácticamente a una sola instancia: la Universidad Nacional de México, actualmente Universidad Nacional Autónoma de México (U.N.A.M.).

### **3.2. *El papel estratégico de la Universidad Nacional Autónoma de México.***

Las naciones que han marcado la pauta del progreso científico y tecnológico en el mundo de manera particular durante el pasado siglo, han contado con un aparato bien estructurado que se encarga de gestar el desarrollo en tales campos y que además de ser funcional se encuentra articulado con otros componentes de la realidad social. Los dispositivos que conforman este aparato son de índole diversa e incluyen universidades, tecnológicos, academias de ciencias, laboratorios, centros de investigación privados y públicos, etc. Es evidente que en todos los casos se trata de una responsabilidad compartida y de funciones diferenciadas entre el Estado y los grupos privados dedicados a esta actividad.

De hecho, la gran mayoría de estas actividades han sido históricamente confiadas a una única institución: La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sólo hasta fechas más o menos recientes esta ingente responsabilidad se ha ido descargando y compartiendo con otras instituciones, se puede decir, sin exageración, que los dos primeros tercios del siglo XX, la Máxima Casa de Estudios del país, con la honorosa y excepcional colaboración de otras instituciones de mucho menor cobertura como el Instituto Politécnico Nacional, ha encarado por su cuenta estos amplísimos cometidos, supliendo el lugar y las funciones de entidades que, por inexistencia (las universidades y tecnológicos que el desarrollo de la sociedad ha reclamado), por ineficiencia (todos los organismos antecesores del CONACYT) o por insuficiencia, ha generado un vacío. Sus aportaciones en el campo de la investigación han sido imprescindibles. No existe duda alguna de que la mayor parte de lo que en México se ha logrado en materia de ciencia, en un doble sentido cualitativo y cuantitativo, ha tenido su origen en la Universidad Nacional.

Las anteriores consideraciones, aparte de ser un justo reconocimiento, sirven para abordar de manera analítica la función de la Universidad en el contexto de la República. Se trata de un papel estratégico que ha rebasado de forma franca los linderos de las instituciones particulares, para ubicarse en una perspectiva mucho más amplia. Los mexicanos estamos de cierto familiarizados con formas cuyos contenidos efectivos no se corresponden con las definiciones nominales. El asunto se refiere en realidad al funcionamiento de determinados mecanismos o dispositivos que operan a manera de subterfugio, con los cuales se ejerce una práctica que es distinta a la que se designa en la definición formal correspondiente. En el caso que nos ocupa, el de la Universidad, este subterfugio ha tenido como eje dos elementos operativos: el

concepto de autonomía y la categoría de nacional. De estos dos elementos se ha valido el poder público para realizar un transferencia de responsabilidades, pero sin la correspondiente transferencia de recursos efectivos y suficientes, lo que ha permitido al Gobierno desentenderse directamente de tales responsabilidades, a la vez que mantener su imagen como patrocinador de la Universidad. Es decir, hacia la UNAM se fueron canalizado obligaciones que no han sido acompañadas de los recursos adecuados, dejando la respuesta a las limitadas posibilidades de la institución y desbordando el ámbito propio de su competencia. En este horizonte, la Universidad se ha visto compelida a la formación de profesionales en ramas descuidadas por otras instituciones en cuanto a la calidad y también a la cantidad; a la creación de planteles de enseñanza y de investigación que el desarrollo o las previsiones de desarrollo reclaman, y que no son atendidas por alguna otra instancia; a la realización de investigaciones "sobre los problemas nacionales"; financiando, formando investigadores, procurando equipos y laboratorios, etcétera, abarcando un espectro en el que potencialmente todo queda incluido; a la formación de la planta académica de otras instituciones; a la colaboración en el trabajo de elaborar planes de estudio en dependencias ajenas, a la impartición de cursos especiales; a la creación de especialidades y postgrados, al otorgamiento de becas; a la difusión del conocimiento; etcétera, etcétera.

Así, podemos afirmar que gran parte de lo que en materia de ciencias y tecnología se ha realizado en el país se le debe a la Universidad Nacional Autónoma de México y que ésta ha actuado de conformidad con su propia vocación, su propia inercia y con recursos escatimados que nunca han resultado suficientes, los que ha tenido que administrar con malabaramos que muchas veces rayan en lo milagroso.

Es conveniente añadir una precisión de gran importancia para ubicar correctamente lo que se ha expuesto. Aparte de la enorme negligencia con la que el Gobierno mexicano actúa cuando se trata de asuntos que no le son rentables políticamente en un plazo inmediato, la cuestión del escaso desarrollo de las ciencias en nuestro país, se relaciona más a profundidad con el desarrollo de las fuerzas productivas. La producción de ciencia y de tecnología propias no se han presentado históricamente en nuestro país como una necesidad generada por la sociedad, la cual ha satisfecho esos requerimientos por la vía de las importaciones.

Una sociedad atrasada, marcada por la desigualdad, y una economía desequilibrada, marcada por la dependencia, constituyen condiciones de fondo que se reproducen a sí mismas, determinando un rango de factibilidad sumamente restringido para la ciencia generada en el país. La ciencia y, desde luego, el desarrollo tecnológico resultan inversiones rentables sólo a mediano plazo. El problema es el del financiamiento a corto plazo. Tengamos en cuenta que el capital doméstico no está "acostumbrado" a invertir en negocios que no le redituen ganancias inmediatas y seguras. Se trata de grupos o corporaciones locales marcados asimismo por el atraso, con la jerarquía de intereses en donde los nacionales se subordinan.<sup>24</sup> No ha resultado, pues, un agente viable para el fomento a la ciencia y la tecnología, como se ha constatado en los hechos, la alternativa, en semejantes condiciones, quedó a cargo del Gobierno, el que, a su vez, delegó esa tarea a un reducidísimo grupo de

---

<sup>24</sup> Es del conocimiento público que doscientas familias mexicanas detentan el 75% del capital nacional, según aparece frecuentemente en notas informativas.

instituciones, encabezadas por la Universidad Nacional Autónoma de México.

### 3.3. Tecnología, Economía y Sociedad.

Lo que no se entiende bien en México, es que si bien nuestros científicos están a la altura de cualquier otro en todo el mundo, ellos no cuentan con oportunidades de desarrollo<sup>25</sup>. Por lo que hace falta vincular la investigación de la ciencia y el desarrollo de la tecnología, para lograr la transformación de México en un país desarrollado. Hace falta considerar infinidad de factores interrelacionados y diversos enfoques sistemáticos. Uno de ellos, quizá el más importante, es la interacción de las acciones del Gobierno, de las Universidades y centros de investigación, de los laboratorios industriales y las de las propias empresas.

Pragmáticamente es posible observar que la brecha entre los grandes consumidores y quienes mueren de inanición, crece. Que la diferencia económica entre países desarrollados y los subdesarrollados aumenta, y que la tarea de promover economías de industrialización, en países subdesarrollados, parece ser cada día más ardua e inaccesible.

La dificultad en la tarea de industrializar se asocia con la impotencia de los países subdesarrollados durante las transacciones comerciales en el nivel internacional. Mientras el recurso estratégico de los no industrializados es solamente la materia prima, el de los industrializados

---

<sup>25</sup> Moshinsky B Marcos, "Marcos Moshinsky y su gran pasión por la física", art. Públ. En la revista Ciencias y Desarrollo, mayo/junio, Vol XXV, núm. 146, México 1999

es, además de ésta, el capital y los conocimientos. En las operaciones comerciales, estos dos últimos elementos son los que más se toman en cuenta en el reparto de beneficios.

La importancia de los conocimientos sobrepasa por la capacidad de innovación de un pueblo. En los países industrializados, una de las formas para medir el desarrollo industrial, consiste en el estudio de las mercancías que no existían hace diez años. Si el 50% o más de las operaciones de una empresa está basado en estas últimas mercancías, se considera que la empresa tiene un desarrollo sano. Finalmente, sobre la etapa más adelantada del mercado internacional se puede decir que esta caracterizada por la tecnología intelectual, y que el lucro mayor de este nuevo sistema cambiario internacional está siendo dado a quienes "más saben", y a quien tiene "el saber hacer".

Por otra parte ¿cómo actualizar el desarrollo social de México a los requerimientos del mundo que nos toca vivir en este siglo XXI?. Del análisis sobre desarrollo social en el mundo se puede aceptar como válido el modelo de las fases propuesto por Daniel Bell <sup>26</sup>. Este modelo contiene la comparación entre las fases preindustrial, industrial y posindustrial que caracteriza al desarrollo social. La información a través del procesamiento de datos, el almacenamiento de conocimientos y la investigación de mercados son la fuente de transformación en una sociedad posindustrial, en la misma forma en que la electricidad, el petróleo, el carbón y la fuerza nuclear lo son en una sociedad industrial, el viento, el agua y la fuerza bruta lo son en una sociedad preindustrial.

---

<sup>26</sup> Bell Daniel, "Physics Feday" Febrero 1996, pág 46

### Cuadro comparativo de las fases de desarrollo social

Acción	Preindustrial	Industrial	Posindustrial
Modo de producción	Extractivo	Fabricación	Reprocesamiento
Sector económico	Primario Agricultura Minería Pesca Maderería Petróleo y gas	Secundario Bienes de reproducción Manufactura Durables (instrumentos, maquinaria). No durables	Servicios Tercera Cuaternaria Transportación Comercio Utilidad pública Finanzas (teléfono, ferrocarril) Seguros Bienes Raíces Quintana Salud Educación Investigación Gobierno Recreación
Fuente de transformación	Naturaleza Viento, agua, animal, de carga, músculo humano	Energía Electricidad, petróleo, gas, carbón, fuerza nuclear	Información Computador y sistemas de transmisión de datos
Recurso estratégico	Materia prima	Capital	Conocimiento
Tecnología	Artisanal	Maquina	Intelectual
Metodología	Artisanos, trabajador manual agricultor	Ingenieros, técnicos	Científicos otros profesionales

Perspectiva del tiempo	Sentido comun, error acierto experiencia	Adaptabilidad "ad hoc" experimentación	Teoria abstracta, modelos simulaciones, teoria de decisiones, análisis de sistemas
Características	Juego contra la naturaleza	Juego contra la "naturaleza fabricada"	Orientada al futuro Predicción y planeación
Principio fundamental	Tradicón	Crecimiento económico	Codificación del conocimiento técnico

Es importante resaltar que las tres fases de desarrollo social no se remplazan entre sí. El desarrollo es integral ya que comprende las tres fases como una estructura de capas, la sociedad posindustrial no sustituye a la sociedad industrial, ni ésta remplazada a la sociedad preindustrial.

México debe continuar impulsando sus tres fases, actualmente incompletas, de desarrollo social. Tomando conciencia del problema y trabajando con enfoques sistémicos. Es probable que en el futuro exista una retroalimentación positiva entre las fases. El país debe industrializarse de acuerdo con los actuales patrones internacionales de desarrollo, pues las condiciones actuales son diferenciados de acuerdo a las diversas regiones y sectores de la comunidad nacional.

### 3.4. Importación y creación tecnologías.

Para la futura industrialización del país resulta importante considerar la dinámica de la tecnología, ya que las tecnologías tienen vida limitada; no hay tecnología que dure eternamente. Se acepta entonces que la flexibilización industrial del país debe ser una actividad permanente. No debemos importar tecnología que este muerta, o con más de media vida; si se adquiere este tipo de tecnología, nuestras industrias siempre serán deficitarias, nunca conseguirán llegar a su completa capacidad de operación.

Dado que no podemos intentar un desarrollo tecnológico aislado, debemos encarar el desafío de entrar industrialmente a la competencia internacional. Existe una experiencia exitosa en otras latitudes, consistente en favorecer el papel de las Universidades como "incubadoras" de pequeñas compañías tecnológicas en la que los empresarios son generalmente científicos o ingenieros que poseen una idea comercializable o un producto, así como una experiencia limitada en el ámbito de los negocios.

Este tipo de vinculación ha dado lugar a importantes complejos científicos en los alrededores de Boston (MIT), y en el área de Ann Arbor, de la Universidad de Michigan, entre otros.

Otra experiencia posterior en el campo de la Biotecnología,<sup>27</sup> se presenta en el cuadro siguiente, en el cual se aprecia que los fundadores principales de estas empresas han sido investigadores universitarios. Si

las Universidades y Tecnológicos, estimulan este tipo de vinculación, seguramente se creará un nuevo espacio de importancia singular para aquellos sectores relacionados con las nuevas tecnologías con las que la sociedad tendrán que encontrarse en el futuro.

Empresa	Año de fundación	Fundador	Capital*	Empleados	Principales accionistas
Molecular Genetics	1979	A. J. Faras 1 F. Pass 1	81	110	American Cyanamid (9.6%) Martin Maneta (16.8%) Mooman Mtg. (6.1%)
Biogen	1978	W. Gilbert 2	125	331	Inco (17.4%) Schering-Plough (11%) Monsanto (10.8%)
Genentech	1976	J. W. Boyer 3	203	550	Lubrizo (17%)
Cetus	1971	P. J. Farley	270	500	Standard Oil of Indiana (21%) Standard Oil California (21%) National Distillers and Chemicals (10.9%)
Genex	1977	J. L. GLICK	50	230	Koppers (25%)

<sup>27</sup> Goldstein, D.J. "Imperativa para América Latina. Red de Centros de la Biotecnología" *Interciencia*, Julio-Agosto, vol. 8, 1984 pp 2412-245

* En millones de dólares	2 Universidad de Harvard, premio Nobel,
1 Escuela de Medicina de la Universidad de Minnesota	3 Universidad de California, San Francisco
Fuente: Referencia num. 54.	

Tenemos en este terreno el caso de Alemania, país que posee una gran tradición científica y tecnológica y que ahora se lanza de lleno a este tipo de experiencia, imitando en cierta medida el modelo del Valle del Silicio, de California, Estados Unidos, con una extensa red de parques tecnológicos y con la inversión de cuantiosos recursos para establecer pequeñas empresas de alto riesgo en ese sector. Una de las mayores dificultades a las que se enfrenta este proyecto es la inercia institucional; esto es, la dificultad de producir cambios dentro de estructuras con tradiciones muy arraigadas, como es el caso de las Universidades alemanas.

Los objetivos que se persiguen son estimular la innovación tecnológica, aumentar el poder de negociación de las Universidades y Tecnológicos y canalizar importantes recursos hacia la investigación tecnológica. Situación que retroalimenta esta vinculación haciéndola autosuficiente. Sin embargo hay quienes plantean dudas sobre este tipo de esfuerzos cooperativos y proponen aproximaciones cautelosas a los mismos, a pesar de que el programa del MIT <sup>28</sup> es un excelente ejemplo de este tipo de cooperación <sup>29</sup>

<sup>28</sup> Gilbert, "Licensing patents from the University" Chemtech, mayo 1975, pp. 287-281

<sup>29</sup> Hackerman "Confusión Over Innovación Highlighted Again" Chemical And Engineering News, marzo 3, 1980 pp. 22-24.

Según opinan algunos científicos e ingenieros, el ingreso de nuestros productos a los mercados internacionales conduce al establecimiento de directrices tecnológicas que redunden en la fabricación de artículos competentes y de óptima calidad; a través de tres conceptos: competitividad, modernización y gestión de tecnología.

El primero se define como la capacidad que tiene una empresa para que sus productos y servicios sean aceptados en los mercados. Si se profundiza un poco se concluirá que no se trata de una, sino de varias capacidades y procesos estrictamente relacionados entre sí y muy difíciles de adquirir.

El segundo concepto, la modernización es un concepto más complejo, ya que no se trata de cambiar de lo antiguo a lo actual de manera arbitraria; se trata de un ingrediente indispensable para competir y que no se deja definir fácilmente.

El tercer concepto, la gestión de tecnología es una rama naciente del conocimiento. Mediante la investigación pretende establecer las relaciones entre las tecnologías, el sistema productivo y la sociedad. En otras palabras, la gestión de tecnología no estudia las tecnologías en sí mismas, sino las formas en que su manejo beneficia o perjudica a las empresas y a la sociedad.

De acuerdo con los Editores Tarek, K. M. y B.A. Bayraktar<sup>20</sup> alguna de las ponencias que presentaron en el " Segundo Congreso Internacional de

---

<sup>20</sup> Tarek, K. M. Y B. A. Bayraktar *Management of Technology II proceedings of Second International conference of management of technology. Fe 28 marzo 2, 1990, Miami Florida Industrial engineering and Management Press Nontcross, Georgia, Estados Unidos, 1990. 1337 pp*

Gestión de Tecnología ", celebrado en Estados Unidos (1990). Permiten captar un panorama inicial de las áreas y los temas generales que se investigan en la gestión de tecnología:

Ponencias Públicas en las memorias		
Área de Interrelación	capítulo de las memorias (Núm.)	Ponencias publicadas completas
Gestión de	Política de ciencia y tecnología (1)	5
Tecnología-ciencia y	Infraestructura de investigación y desarrollo (4)	4
Desarrollo humano	Gestión de la investigación y desarrollo (5)	6
32%	Cooperación entre empresas en investigación y desarrollo (6)	5
	Aspectos tecnológicos y humanos (13)	3
	Aspectos tecnológicos y culturales (14)	5
	Aspectos de seguridad y ambiente (21)	2
	Aspectos de educación y entrenamiento (15)	7
Gestión de	El proceso de la innovación tecnológica (2)	8
Tecnología-	Transferencia tecnológica (3)	6
Conocimiento,	Innovaciones tecnológicas y planeación estratégica (7)	5
Economía y producción	Transferencia tecnológica internacional y	
68%	Multinacionales (8)	6
	Tecnología y análisis económico (9)	5
	Interfase tecnología mercado (10)	3
	Cambio tecnológico y estructura organizacional (11)	2
	Aspectos de calidad y productividad (19)	5
	Metodología en el manejo de tecnología (12)	11
	Tecnología de información (18)	6
	Gestión de proyectos técnicos (20)	4
	Aspectos generales relacionados con la gestión	
	Tecnológica (22)	9
	Gestión tecnológica en el sector manufacturero (16)	5
	Gestión de tecnología en el sector servicios (17)	4

Nota Los porcentajes en la primera columna se refieren al total de 236 ponencias. Las cifras entre paréntesis indican el número del capítulo de las memorias. 2

En la ponencia de los profesores Saras Ozatalay y B.J Reilly <sup>31</sup> sobre "aspectos humanos de la revolución tecnológica", enfatizaron en que la modernización tecnológica es una tendencia inevitable, que requiere de un cambio profundo en las relaciones "trabajo- trabajador" en un ambiente de tecnología tradicional y en otro de tecnología moderna. Proponiéndose una interesante definición de modernidad: "consiste en una integración de los tres recursos críticos (para la producción), y que son: los humanos, los tecnológicos y los de información".

La gestión de tecnología, incide en la capacidad para competir de todos los actores de la producción: patronos y técnicos, por una parte, trabajadores por la otra, y los responsables de la infraestructura de ciencia y tecnología. Sin embargo, las variables y relaciones que maneja la gestión de tecnología se aplican preferentemente a las actividades de directivos y técnicos de la empresa. Si estas personas conocen de la gestión de tecnología, es probable que la empresa sea competitiva casi con cualquier tipo de trabajador y de infraestructura.

En cuanto a la capacitación competitiva de los trabajadores, ésta depende del cambio de actitud, la responsabilidad y el compromiso sobre su propia labor. Culturalmente, es conveniente combatir valores sociales negativos que asociamos a quien emprende y falla, mismos que contribuyen a restringir las iniciativas de riesgo innovador.

---

<sup>31</sup> Ozatalay Saras y Reilly B.J. "The aspects of Technology Revolution", op. Cit. P. 749.

El contraste es total, ya que el factor dominante de la economía mexicana no es la falta de recursos naturales, sino el mal aprovechamiento de los numerosos y abundantes recursos con que cuenta nuestro país. En cuanto al factor superficie, todas las islas japonesas ocupan menos de la quinta parte del territorio de México, sin embargo Japón posee una población mayor.

La actitud mental de nuestros trabajadores, al igual que en Estados Unidos y en general en el mundo occidental es individualista. Incluso, dentro de las empresas subsisten rivalidades y otras actitudes negativas que entorpecen la competitividad.

El trabajador japonés, por ejemplo, no es menos individualista, sin embargo, entrega toda su capacidad y esfuerzo en favor del beneficio de su empresa y grupo de trabajo, esto es, de un fin común. Esta conciencia que del éxito de su empresa depende su fuente de trabajo y el bienestar de su familia. Esta fidelidad se corresponde con la del empresario o patrón, el que procura la seguridad y mejoría de sus empleados.

Además de las actitudes, la capacidad competitiva del trabajador se relaciona con su nivel cultural, especialmente, sobre aspectos básicos, de la historia y cultura científica y tecnológica. Esta se adquiere y forma parte del capital humano que debería adquirirse desde la educación básica y más formalmente, en la secundaria. Desafortunadamente en nuestro medio no sucede así.

Por otra parte, la tercera capacidad competitiva, además de la de los directivos, técnicos y trabajadores es la infraestructura de apoyo que hoy financia y administra el Gobierno. Ciertamente se han propuesto por

parte del Gobierno, diversas medidas para actualizar las actividades económicas a partir de la ciencia y la modernización de la tecnología, todas ellas de gran interés, aunque planteadas desde un punto de vista macroeconómico. El problema estaba en que las acciones de mayor importancia que se necesitan emprender en relación a la competitividad tienen que adoptarse dentro de las propias empresas. Los empresarios de éstas, debido a la escasa cultura científica y tecnológica en general, que priva en nuestro medio, no están dispuestos a invertir en investigación y desarrollo tecnológico y en la infraestructura de información. Tienen más interés en proteger el pasado que en crear espacios competitivos nuevos; se niegan a capturar una dinámica de adquisición de competencias bajo elementos de flexibilidad, velocidad, gestión, calidad, etc., etc..

### 3.5. Protección Constitucional a la propiedad intelectual.

Uno de los párrafos finales del artículo 28 Constitucional se refiere a los derechos de autor y de invención.

Al afirmar que:

*"Tampoco Constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora"*<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Isaac Katz "La inversión en desarrollo tecnológico", en Pablo Mulàs (comp.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*. 1995

La importancia de proteger los derechos de propiedad sobre el trabajo intelectual y sobre las invenciones tecnológicas radica en que la explotación monopólica por tiempo determinado de estas obras genera el incentivo para que los individuos y las empresas (incluyendo universidades y centros de investigación) estén dispuestos a dedicar recursos a la investigación en el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos de producción. Si el beneficio que se deriva de este trabajo no estuviera legalmente garantizado, no existiría incentivo alguno para la investigación.

La principal fuente de crecimiento económico en el largo plazo es el cambio tecnológico en los procesos productivos, ya que es lo que permite romper con la restricción que impone la cantidad limitada de recursos productivos primarios e incrementar la productividad de los factores de producción, principalmente la mano de obra. Para que estas mejoras tecnológicas se introduzcan, se requiere, por tanto, que legalmente estén garantizados los derechos temporales de explotación de éstas.

Una de las características más notonas de la economía mexicana es su atraso tecnológico frente a otras economías más desarrolladas. Este atraso se debe en parte a la política de sustitución de importaciones que, por décadas prevaleció en el país, protegiendo a las empresas domésticas de la competencia externa, cuestión que les permitió operar con tecnologías obsoletas en los procesos de producción. Se debió también en gran parte a que, pese a tener garantía constitucional, los derechos de explotación de las inversiones se violan continuamente. El caso más común de esto es la venta de bienes con una determinada marca sin pagar las regalías que se devanan por el uso de la misma, fenómeno que en términos populares se conoce como pirateo de marca.

y que también ocurre en el uso de tecnología y de procesos de producción.

Un indicador del bajo nivel de investigación y desarrollo tecnológico en la economía mexicana es el número de patentes concedidas en México por nacionalidad de los titulares. Cifras de 1981 a 1990 claramente indican que las empresas mexicanas realizan un muy bajo nivel de investigación y desarrollo tecnológico y, en consecuencia, presentan un muy bajo número de solicitudes de patentes, tal como se observa en el siguiente cuadro, donde destaca el número de patentes concedidas a titulares en Estados Unidos.

Patentes concedidas en México por  
nacionalidad de los titulares, 1981-1990

País	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
México	188	197	162	138	100	41	67	256	194	132
Alemania	168	170	175	109	85	73	78	229	156	111
EUA	1225	1524	1222	981	646	605	625	1697	1237	957
Francia	116	134	131	69	66	58	63	186	110	89
Italia	61	59	52	58	26	21	34	93	67	33
Japón	59	88	101	88	52	43	69	186	84	72
Gran Bretaña	73	85	69	81	37	26	40	88	55	49
Suiza	59	59	64	46	25	20	45	91	44	50
Otros	261	257	271	187	135	100	135	332	194	147

Fuente: La economía mexicana en cifras, Nacional Financiera 1992

Obviamente, el registro de patentes en México por parte de titulares extranjeros refleja la investigación realizada por éstos en sus países de origen. El registro de la patente únicamente se deriva de la transferencia de la tecnología de producción. Así, entre 1981 y 1990 el número de patentes otorgadas a titulares mexicanos representó únicamente 7.81% del total de patentes otorgadas.

En cuanto al total de certificados de invención otorgados, el correspondiente a titulares mexicanos representó únicamente 2.97% del total. Estas dos cifras reflejan el extremadamente bajo nivel de investigación realizado en México. Otro indicador del nivel relativamente bajo de investigación realizado por las empresas<sup>1</sup> en México es el porcentaje de los ingresos totales que se destinan a la inversión y desarrollo tecnológico. Por otra parte, también se hace evidente que entre mayor es el tamaño de la empresa, mayor es también el porcentaje de los ingresos totales que se destinan a la inversión y desarrollo tecnológico. Esto refuerza la hipótesis de que las empresas grandes otorgan una mayor importancia a la investigación y desarrollo de nueva tecnología, que les permita mantener su posición competitiva en los mercados.

De esta manera, la política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones industriales y otros sesgos regulatorios en contra del cambio tecnológico llevó a que el gasto nacional realizado en la economía mexicana en investigación y desarrollo tecnológico durante 1991 fuera de únicamente 0.33 % del producto interno bruto total, mientras en Estados Unidos fue de 2.75% en Japón 2.87% y en Alemania 2.66% del PIB.

En el siguiente cuadro se presenta la información del gasto realizado en investigación y desarrollo tecnológico y el grado de apertura de la economía (medido por la relación de exportaciones de bienes y servicios a PIB) para los 23 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como se puede observar, existe evidencia de que los países más abiertos presentan, en general, un mayor gasto en investigación, lo cual fortalece la hipótesis de

que entre mayor sea el nivel de competencia interna y externa que enfrentan las empresas, mayor será el incentivo a introducir cambios tecnológicos continuos.

Gasto en investigación y desarrollo tecnológico y exportaciones  
de bienes y servicios Países miembros de la OECD, 1991 (% del PIB)

País	GIDT	EXPORTACIONES
Alemania	2.66	38.51
Australia	1.34	17.70
Austria	1.51	40.91
Bélgica	1.69	89.26
Canadá	1.50	24.47
Dinamarca	1.69	37.13
España	0.87	17.26
Estados Unidos	2.75	10.54
Finlandia	2.02	21.70
Francia	2.42	22.71
Grecia	0.46	22.66
Holanda	1.91	54.07
Irlanda	1.04	61.73
Islandia	1.01	33.13
Italia	1.32	17.96
Japón	2.87	10.38
México	0.33	13.95
Noruega	1.84	44.79
Portugal	0.61	36.41
Reino Unido	2.08	23.53
Suecia	2.90	26.11
Suiza	2.86	35.08
Turquía	0.47	19.68

Fuentes: Review of National Science and Technology Policy México, 1994, Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales

Ahora bien, existe clara evidencia de una relación positiva entre el PIB per capita y los niveles de gasto en investigación y desarrollo tecnológico. De modo que los países que tradicionalmente han dedicado una fracción relativamente alta del PIB a la investigación tienen un alto PIB per capita, que indica que al incrementar la productividad de la mano de obra en los procesos productivos la investigación y el desarrollo tecnológico se convierten en la principal fuente del crecimiento económico en el largo plazo.

Mientras no se cumpla de manera efectiva con el mandato constitucional de protección intelectual, la inversión privada destinada al desarrollo de nuevas tecnologías de producción, seguirá estando deprimida y, más aún, seguirán faltando los incentivos adecuados para que la inversión extranjera directa introduzca nuevas tecnologías de producción que se filtren hacia el resto de la economía. Esto, obviamente, implica que la brecha tecnológica entre México y el resto del mundo seguirá ampliándose, por lo que debe buscarse un remedio adecuado a esta tendencia.

### **3.5.1. Ordenamientos legales que protegen la propiedad intelectual en México.**

De manera reseñativa y sin pretender abordar exhaustivamente este punto por no ser el aspecto central de la tesis, resulta, sin embargo de interés, precisar que dos son los principales ordenamientos legales que protegen en nuestro país los derechos intelectuales.

En efecto, por una parte está la Ley Federal del Derecho de Autor, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de diciembre de 1996. Por la otra, se cuenta con la Ley de propiedad Industrial, que a su vez fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de junio de 1991.

Ambos ordenamientos establecen, respectivamente, el estructura y la operación de dos entidades que con carácter de organismos descentralizados federales tiene a su cargo los asuntos de propiedad intelectual, como son el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA) y el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPIN) que han procurado modernizar este importante aspecto de la vida jurídica del país, a fin de garantizar de mejor manera los registros de obras, intelectuales, de patentes y marcas, etc.; a más de que llevan a cabo una multiplicidad de tareas correlativas a estos derechos intelectuales.

## **CAPITULO IV EL CAPITAL HUMANO COMO FACTOR DEL DESARROLLO SOCIAL**

### **4.1. El capital humano como factor del desarrollo social.**

La acumulación continua de capital humano, tanto en cantidad cuanto en calidad, constituye en la actualidad un elemento importante para determinar el grado de desarrollo que cualquier economía puede alcanzar. Para una economía que se encuentra en un proceso de crecimiento económico, la tasa de rendimiento social de la inversión en capital humano es mayor que la obtenida en otro tipo de inversiones, como serían las realizadas en capital físico. Además, el valor productivo de la acumulación de capital físico, sobre todo cuando se incluye un cambio tecnológico en este proceso de acumulación, es cercano a cero si no va acompañado de un incremento del capital humano de la población.

La importancia de que en el proceso de crecimiento económico se incremente el capital humano, entendiéndolo éste como el acervo de conocimiento y

habilidades que los habitantes de un país poseen y que son directamente aplicables a los procesos productivos de bienes y servicios, se debe principalmente a dos razones. La primera es que entre mayor sea el nivel educativo promedio de la población, más eficiente será la asignación de recursos en la economía, es decir que serán mayores los niveles de producción que se alcancen con los mismos recursos. La segunda razón es que entre mayor sea el acervo de educación que la población tenga, más fácil, rápida y eficiente será la introducción del cambio tecnológico en los procesos productivos.<sup>23</sup>

Además del factor económico, la educación tiene importantes efectos adicionales que pueden ser englobados en un concepto de capital humano como desarrollo social. Uno de éstos efectos es el que tiene la educación sobre los niveles de salud de la población. Entre mayores sean los niveles educativos, los habitantes tendrán un mayor conocimiento de las

---

<sup>23</sup> Shultz Theodore, "The Value of the Ability to Deal With Disequilibrium", en *Journal of Economic Literature*, vol. 13, núm. 3, septiembre, 1975, pp. 827-846.

medidas de carácter preventivo en cuanto a salud e higiene. Esto, por sí solo incrementa los niveles de bienestar de la población. Existe además el efecto retroalimentador sobre la educación, ya que los individuos sanos gozan de mayor capacidad para acumular y ejercer sus habilidades y conocimientos, que a su vez se reflejan en una mayor productividad presente y futura en el mercado laboral, y en un mayor ingreso <sup>14</sup>

Otro de los efectos de un mayor grado de educación en la población es el impacto sobre las tasas de fertilidad, natalidad, mortalidad y, en conjunto, sobre la tasa de crecimiento de la población. Cuando los habitantes de un país, principalmente las mujeres, incrementan su educación y por lo mismo el valor de sus conocimientos y habilidades en el mercado, el costo de oportunidades del tiempo se incrementa, lo cual se traduce en menores tasas de fertilidad y de natalidad.

---

<sup>14</sup> Mushkin J.S. "Health as an Investment", en Journal of Political Economy, vol. 70, suplemento, octubre, 1962, pp 149-151. Isaac Katz, "Educación Elemento clave del desarrollo económico", Colegio Nacional de Economistas, México desarrollo de recursos humanos y tecnología Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.

Lo anterior, combinado con un incremento en los estándares de salud y por lo mismo en una menor tasa de mortalidad infantil, resulta en menores tasas de crecimiento de la población. Obviamente, entre menor sea el número de miembros en la familiar, para cada nivel de ingreso, la "calidad de vida" familiar tenderá a ser mayor.

Por último, el grado de educación que tengan los habitantes de un país será, en el mediano y largo plazo, el principal determinante de la distribución personal y sectorial del ingreso. Entre mayor sea el acervo de capital humano en la economía y por lo mismo mayor la productividad marginal de la mano de obra, mayor será la participación del ingreso laboral dentro del ingreso nacional. Además, en términos de la distribución personal del ingreso, mayores niveles de educación tienden a reflejarse en una mayor igualdad de oportunidades en el mercado laboral, lo cual se traduce en una distribución personal del ingreso más equitativa.

Por lo anteriormente mencionado, no existe inversión más productiva que la inversión en capital humano. Para una economía como la mexicana, que se encuentra en un proceso de modernización caracterizado por mayores niveles de competencia, tanto interna como frente al exterior, invertir en la formación de capital humano, primordialmente mediante la educación formal, adquiere una importancia mayor que en el pasado.

La pregunta relevante es qué tipo de educación se requiere y cuál es el entorno institucional y de incentivos necesarios para alcanzar el objetivo de que la población adquiera los conocimientos necesarios para incrementar su productividad, la del cambio tecnológico, la competitividad de la economía, y alcanzar en última instancia mayores niveles de desarrollo económico y de bienestar de la población.

En el desarrollo de la teoría del capital humano se considera a la educación formal como un gasto de capital y no como un bien de consumo. Es decir, la

educación aumenta la capacitación del trabajo para producir bienes materiales. La teoría nos dice que los gastos en la educación, vía incremento en la productividad de la fuerza de trabajo, y merced a una reasignación de recurso en base al análisis costo-beneficio, contribuyen al crecimiento económico. Es decir que, por una parte, la educación proporciona conocimientos y habilidades que aumentan la capacidad de los trabajadores para resolver problemas de la producción (aumento en la productividad) y, por otra, las técnicas de previsión de recursos humanos, de tasa de rendimiento y costo-beneficio pueden ser los criterios utilizados para orientar la asimilación de recursos de manera que permita la absorción de los desempleados.

Además, si consideramos que existe una escasez en la oferta y un exceso de demanda de personas capacitadas y que debido a ello se explican los aumentos de salarios, comprenderemos que el gasto en educación sea uno de los factores importantes que determina una mayor posibilidad de conseguir mejores

empleos. Así mismo un mayor crecimiento económico acompañado de una ampliación del sistema educativo genera movimientos hacia una distribución del ingreso menos desigual. Por tanto, la demanda de fondos para invertir en educación esta en función de la tasa marginal de retorno, de las diferencias en habilidades y de la actitud hacia el riesgo, mientras que la oferta de fondos está en función de la tasa marginal de interés. Es decir, la distribución del ingreso está en función de oferta y demanda, de las elasticidades y de la correlación positiva entre las habilidades y la disponibilidad de fondos.<sup>31</sup>

En una economía estática, organizada generalmente bajo un sistema tradicional y en la cual no existe cambio tecnológico, la tasa de rendimiento de la inversión en capital humano es relativamente baja. En cambio, en la economía moderna, sujeta a la competencia, la producción es tecnológicamente dinámica y los factores de la producción pueden

---

<sup>31</sup> Pescador, José Angel, *La economía de la educación: alternativa de análisis; Trabajo mimeografiado; Colegio de México, 1977.*

convertirse en obsoletos incluso antes de que su productividad sea totalmente explorada e introducida en el proceso productivo. El efecto asignativo de la educación permite una evaluación crítica de los nuevos factores y técnicas, por lo que en un contexto dinámico los productores y los trabajadores con alto grado de educación tienden a ser más productivos.

Cabe señalar también que durante el decenio de los noventas presenciamos la renovación del interés por los problemas de la distribución del ingreso y el crecimiento, contrastando con la atención relativamente menor que se prestara a los problemas de la distribución durante el decenio de los ochenta. Las razones que aparecen como posibles explicaciones de este hecho son:

a).- Las políticas económicas de los pasados 15 años se ocuparon en gran medida de la estabilización, el ajuste y la liberación del mercado. La crisis de la deuda de los años ochenta y la crisis macroeconómica que siguió hicieron que la atención se centrará en los problemas de la desigualdad social.

b).- El ambiente intelectual de la política económica sobre desigualdad social se configuró desde mediados del decenio de los ochenta por el ascenso de la economía de mercado libre.

Por oposición al keynesianismo y al desarrollismo, en el paradigma del libre mercado, están en gran medida ausentes las preocupaciones distributivas o se limitan a los problemas de la pobreza, un ámbito políticamente menos contencioso que el de la distribución del ingreso y la riqueza.

A fines del decenio de los ochenta y durante la primera mitad del siguiente resurgió la investigación académica de la distribución del ingreso y el crecimiento. Estas cuestiones han sido estudiadas en un marco que combina la teoría del crecimiento endógeno con la teoría de la política económica endógena. Esta teoría se basa en diversos supuestos metodológicos, al estimar que ahora la causalidad va de la distribución al crecimiento. En los nuevos modelos el crecimiento es impulsado por la inversión; se introduce un mecanismo

político junto con un mecanismo económico para representar los efectos de la desigualdad del ingreso en el crecimiento.

El mecanismo económico asigna un papel prominente a la acumulación de capital como la fuerza que impulsa al crecimiento. Las políticas económicas reflejan así las preferencias de los ciudadanos a favor de políticas redistributivas frente a las políticas orientadas hacia el crecimiento. Además, el conducto por el que las políticas afectan el crecimiento es la rentabilidad del capital físico y/o humano.

El mecanismo político se centra en el proceso que tienen que ver con las votaciones en elecciones o referendos. Cuando más se concentre la distribución del ingreso a favor de los trabajadores, más podrán sesgarse las políticas hacia la redistribución, porque en términos relativos serán menor el número de personas que se benefician directamente de las remuneraciones de la acumulación de capital y el crecimiento. Por otra parte, cuanto más numerosas y poderosas sea la clase capitalista en la sociedad y en

el propio gobierno más posible será la adopción de políticas favorables para las empresas y el crecimiento.

La conclusión principal es que la desigualdad del ingreso perjudica al crecimiento económico. En efecto, se espera a nivel global que las sociedades cuya distribución del ingreso es más desigual crezcan menos que las economías con una distribución más igualitaria del ingreso y la riqueza.

Una variante respecto a la teoría del crecimiento endógeno se centra en la existencia del racionamiento crediticio y los mercados de seguros incompletos para explicar la persistencia de las desigualdades de la riqueza y el ingreso. El argumento básico es el siguiente: dada una distribución inicial de la riqueza, la riqueza futura y su distribución estarán condicionadas por el acceso al financiamiento para la acumulación de capital físico y humano. Los ricos tienen más acceso al crédito que la clase media y los pobres, porque los primeros tienen activos que pueden usarse como garantía de los préstamos. En

consecuencia, de un conjunto dado de oportunidades de acumulación potencialmente abiertas para todos los individuos, sólo podrán aprovecharlos quienes puedan financiar proyectos (con sus propios recursos y/o mediante préstamos).

Por tanto, la riqueza de la clase alta y de la clase media alta, crecerá a una tasa mayor que la riqueza del resto de la población, sin que opere ningún mecanismo de corrección automática. La raíz del problema es el acceso socialmente estratificado a los mercados de capital que genera una inversión insuficiente (desde un punto de vista social) en capital físico y humano y un crecimiento menor.

Estimo que el desafío para nuestro país consiste en encontrar procedimientos para reducir la desigualdad y hacer más incluyente al crecimiento, no imponiendo transferencias y regulaciones que inhiban el crecimiento, sino mejorando las oportunidades de inversión de los pobres y cambiando a una vía de crecimiento más demandante de mano de obra.

#### 4.2. Estrategias que ofrezcan acceso al financiamiento para familias pobres.

Los nuevos datos empíricos de la relación entre la desigualdad y el crecimiento, contradicen una dimensión importante de lo que suele creerse acerca de la naturaleza del proceso de transformación de las economías de bajos ingresos en economías de altos ingresos.

Sin embargo, hay algunos datos de que ciertos países con desigualdad relativamente menor en 1960 crecieron durante los tres decenios siguientes más de prisa que los países donde la distribución del ingreso era más desigual<sup>31</sup>. En lugar de asociarse con un crecimiento más rápido, la gran desigualdad parece ser una limitante para el crecimiento. Por tanto, la mayor desigualdad ayuda a explicar el crecimiento más lento de la América Latina que han tenido los países de Asia Oriental.

---

<sup>31</sup> Birsall, Nancy, Thomas C. Pinckney y Richard H. Sabot, "Inequality, Savings, and Growth", Memorando 148, Centro para la Investigación de la Economía del Desarrollo de Williams College, mimeografiado (1995)  
Clake, George, "More Evidence on Income Distribution and Growth", Journal of Development Economics (1995)

Por otra parte, la mayor desigualdad conduce a la alienación política de los pobres y por ende a una inestabilidad política y económica mayor. Igualmente la inestabilidad desalienta la inversión, lo que reduce el crecimiento. En una democracia, en cambio, una desigualdad grande ocasiona demandas populares para que se grave el capital de los ricos, lo que suele desalentar la inversión y reduce el crecimiento.

Centrándonos más bien en el comportamiento microeconómico de las familias pobres y describiendo un conjunto de circunstancias que pueden alentar un auge del ahorro y la inversión entre los pobres. Los pobres están restringidos por el crédito, lo que implica que no pueden obtener préstamo para financiar ni siquiera las inversiones. Sin embargo, si los rendimientos de la mano de obra son suficientemente altos, los pobres podrán intensificar su esfuerzo de trabajo para generar ingreso adicional a fin de financiar las inversiones de gran rendimiento.

Una estrategia de crecimiento orientada hacia fuera, que demande intensivamente mano de obra, como la adoptada por los países de rápido desarrollo del Asia Oriental, puede generar las condiciones necesarias para el inicio de un auge de ahorro e inversión entre los pobres. Tal estrategia puede generar oportunidades de inversión de alto rendimiento para los pobres y elevados rendimientos para la mano de obra. A su vez, un auge del ahorro y la inversión entre los pobres puede reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso al mismo tiempo que estimula el crecimiento, lo que ayudaría a explicar el crecimiento con equidad alcanzado en el Asia Oriental.

En cambio, una estrategia de crecimiento orientada hacia adentro e intensiva en capital, que es común en América Latina, puede restringir la oferta de mano de obra, el ahorro y la inversión de los pobres, contribuyendo así a una desigualdad mayor y a un crecimiento económico bajo.

### 4.3. Un ejemplo de orden comparado: el caso de Corea y Brasil.

Estos países son sin duda significativos en sus respectivos Continentes, tanto por sus aspectos económicos como sociales.

Se puede observar en primer lugar, que los pobres del Asia Oriental han participado con sus propias inversiones en el crecimiento agrícola y en el cambio educativo que impulsaron el éxito económico de esa región, mientras que los de la América Latina no han participado de igual forma.

En Asia Oriental, como es el caso de Corea, los pobres del sector agrícola tuvieron crecientes oportunidades de inversión de alto rendimiento, lo que no ocurrió en la América Latina. Estas oportunidades surgieron en un contexto de rápido crecimiento de la demanda de mano de obra a medida que aumentaban rápidamente los salarios y la fuerza de trabajo en el sector manufacturero (el empleo del sector manufacturero de Corea aumentó 58% entre 1975 y 1985).

Por otro lado las marcadas diferencias entre Corea y Brasil, en cuanto a la inversión del capital humano, contribuyeron a las diferencias entre los dos países en lo relativo a las tasas de crecimiento y los niveles de la desigualdad, y políticas propicias para un auge del ahorro y la inversión entre los pobres contribuyeron a la mayor tasa de crecimiento de Corea y a su éxito en la reducción de la desigualdad.

En general se presentó en países de Asia y de América Latina una regresión de las tasa de inscripción en la escuela secundaria en el ingreso nacional *per capita* para más de 90 países en desarrollo en el período 1965-1987, pero se puede apreciar que Corea estaba muy por encima de la línea de regresión- las tasas de inscripción en la escuela secundaria eran mayores que las pronosticadas para los países con ingreso similar-, mientras que Brasil estaba muy por debajo de la línea. Cuando las tasas de inscripción son bajas, los hijos de los pobres son quienes tienen menos posibilidades de ser inscritos.

La poca inversión en educación, sobre todo para los pobres, parece haber impedido también todo mejoramiento de la distribución muy desigual del ingreso en Brasil. En Corea, gracias a la rápida expansión educativa de los decenios de los sesenta y setenta, aumentó la abundancia relativa de los trabajadores educados lo que redujo la desigualdad del ingreso en los decenios de los setenta y ochenta. En cambio, en Brasil fue tan pequeño el incremento absoluto de la fuerza de trabajo de los trabajadores relativamente bien educados en los años setenta, que no se requirió un gran incremento de la demanda de trabajadores educados para contrarrestar cualquier efecto de compresión salarial del aumento de la oferta. Casi no cambió la estructura educativa de los salarios. El efecto neto de la expansión educativa ocurrida en Brasil durante el decenio fue un incremento del logaritmo de la varianza de los salarios cercanos a 4%, lo que contrasta mucho con la declinación de 22% resultante de la expansión educativa ocurrida en Corea.

Las diferencias marcadas en el desempeño educativo ayudan a explicar el hecho de que Corea haya experimentado un crecimiento más rápido y una desigualdad menor que Brasil. Pero ¿por qué han sido tan altas las tasas de inscripción (y las tasas de deserción y repetición tan bajas) en Corea, sobre todo entre los pobres? ¿Por qué han sido las tasas de inscripción, sobre todo entre los pobres y tan bajas (y las tasas de deserción y repetición tan altas) en Brasil?

En Corea hubo grandes incentivos para que los pobres invirtieran en sus hijos y trabajaran más para financiar esa inversión. Suponemos que las tasas de ahorro marginal entre los pobres eran excepcionalmente elevadas, a medida que las familias ahorraban invirtiendo en la educación de sus hijos. Este ahorro nuevo entre las familias más o menos pobres, cuando las inscripciones en escuelas primarias y secundarias aumentaron mucho durante dos decenios, ayudó a asegurar la contribución de la educación al crecimiento agregado antes mencionado.

En cambio, la estrategia de crecimiento de Brasil no era demandante intensiva de mano de obra, de modo que para los pobre eran muy bajos los rendimientos del tiempo de trabajo adicional dedicado al trabajo. La falta de dinamismo de la demanda de mano de obra y capacidad mantuvo bajos los rendimientos esperados de la inversión en la educación.

De todo ello se deduce que para América Latina el desafío consiste en encontrar procedimientos para reducir la desigualdad y hacer más incluyente el crecimiento, no imponiendo transferencias y regulaciones que inhiban el crecimiento, sino mejorando las oportunidades de inversión de los pobres y cambiando a una vía de crecimiento más demandante de mano de obra.

#### 4.4. Entorno institucional en México sobre el tema.

Nuestro país sin duda aún tiene niveles de desigualdad económica muy notables, sin embargo no se puede dudar del gran esfuerzo educativo que a lo largo de

cuando menos siete décadas se ha venido haciendo en la formación de capital humano.

La Constitución General del país, establece como obligatoria la educación básica que se encuentra integrada por la primaria y la secundaria, como lo precisa el proemio del artículo 3° de la Ley Suprema.

Si bien existe dicha disposición legal superior, desafortunadamente un alto porcentaje de la población no logra cursar efectivamente la primaria y menos la secundaria, sobre todo por problemas económicos de las familias.

Hacia otros niveles educativos, como son la preparatoria o las licenciaturas, se van restringiendo todavía más los porcentajes de estudiantes, no obstante que dichos cursos son prácticamente gratuitos en las escuelas y Universidades públicas.

Es por ello que con el afán de seguir integrando la riqueza de capital humano que urgentemente le hace

falta al país, se pueden destacar una serie de programas e instituciones que tratan de resolver el problema de la pobreza y sobre todo al nivel de lo que se llama "pobreza extrema".

De esta manera se han diseñado a lo largo de las últimas décadas una serie de programas a fin de atender estos asuntos. Tales programas podemos clasificarlos como: programa de tipo y programas sociales de orden financiero.

Por lo que hace a los programas sociales, en el siguiente apartado de la tesis se abordan éstos de manera más detallada, pasando a comentar enseguida lo relativo a los programas de orden financiero.

#### **4.4.1. Servicios Financieros Gubernamentales para mexicanos de bajos ingresos.**

México se encuentra inmerso hoy en día en una evidente crisis financiera, que hacen necesario

establecer políticas más justas y eficaces para ayudar a mejorar los servicios financieros para consumidores, agricultores y microempresarios de bajos ingresos.

Por otra parte, multitud de programas caritativos y gubernamentales han intentado ayudar a los pobres y han otorgado créditos a tasas de intereses inferiores a las del mercado con propósitos "productivos" específicos, sin preocuparse por captar simultáneamente ahorros. Los resultados han sido en general desastrosos. Las entidades de préstamo han caído en situaciones deficitaria debido a varias razones.

- a) Contratos "arreglados" en condiciones muy favorables
- b) Políticas de cobro inadecuadas
- c) Altísimos costos de transacción
- d) El crédito subsidiado nunca ha llegado a una gran proporción significativa de la gente pobre.
- e) La desilusión se ha reforzado y la necesidad de disponer de otros servicios financieros ha quedado relegada.

Sin duda, los pobres no sólo disponen de menos recursos económicos, sino también de menos conocimientos, información y experiencia para utilizar los servicios del sector financiero formal. Asimismo, suelen tener una baja autoestima, pocas expectativas y una tendencia a realizar planes con una expectativa de corto plazo. No obstante, ya existe literatura económica sobre las nuevas metodologías para llevar los servicios financieros a los pobres, incluidas aquellas desarrolladas por el Banco Grameen en Bangla Desh, la Foundtion For International Community Assistance (finca) con sus "Village Banks" o "bancos comunitarios", y el Sistema Unit desa del Banco Rakyat de Indonesia.

En México existe una institución similar (Al Sistema Unit Desa del Banco Rakyat de Indonesia), adoptado por el Patronato del Ahorro Nacional, el cual se renovó y está extendiendo a toda la República Mexicana, su programa para pequeños ahorradores.

#### 4.4.1.1. La Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Dentro de las políticas de orden financiero que el actual régimen está impulsando destaca esta ley que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de junio de 2001, que precisa como objeto del ordenamiento:

*Artículo 1°.- La presente Ley tiene por objeto:*

- I. Regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que aquéllas voluntariamente se agrupen;*
- II. Regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar con el propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo;*
- III. Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades, y*
- IV. Establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión de Sistema de Ahorro y Crédito Popular.*

*Esta Ley es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de la presente ley y, en general, para todo cuanto se refiera a los sujetos de la misma.*

**Artículo 2°.-** El Sistema de Ahorro y Crédito Popular estará integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y, las sociedades financieras populares que sean dictaminadas favorablemente por una Federación y autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de esta Ley; por las Federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las Confederaciones autorizadas por la propia Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección.

**Artículo 4°.-** Las Entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular, facilitar a sus miembros el acceso al crédito, apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

Se entenderá como ahorro y crédito popular la captación de recursos en los términos de esta ley provenientes de los Socios o Clientes de las Entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la Entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los Socios o Clientes

El ordenamiento en comentario pretende estructurar y operar un sistema de captación de recursos para los sectores de pocos ingresos, coordinando de esta manera a las cajas de ahorro, a las cajas populares u

otras instituciones, que como federaciones y confederaciones de las anteriores operan en el país.

Sin duda la idea es buena, aunque la ley en sí misma no parece la mejor forma de organizar a esas instituciones, es evidente que brinda una alternativa frente al hecho de que el crédito a nivel popular para pequeños empresarios y empresas familiares es sumamente escaso y con niveles de verdadero agiotismo en el cobro de réditos e intereses.

De esta forma se está brindando una nueva instancia que en su momento podrá ser mejorada en su operatividad y alcance para ese sector que es sumamente numeroso en el país.

#### **4.4.1.2. El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.**

En este propio orden de ideas, dentro de los programas de orden financiero de la actual administración se encuentra la creación del Banco del Ahorro Nacional y

Servicios Financieros, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 1° de junio de 2001.

Si bien se trata de la transformación del antiguo Patronato del Ahorro Nacional (PHANAL), sin duda esta nueva integración del citado banco pretende brindar mejores servicios a los ahorradores, especialmente de clases populares.

De hecho el Patronato del Ahorro Nacional, que como se ha dicho es el antecedente de este Banco inició sus operaciones desde 1950 y para principios decenio de los setenta, ya captaba más del 4% de todos los depósitos. Sin embargo, durante el período de inflación volátil y severa de los decenios setenta y ochenta, el PHANAL no ajustó adecuadamente sus tasas de intereses la cual disminuyó drásticamente su importancia en el mercado de inversiones de ahorro.

A principio del decenio de los noventas, una vez recuperada la estabilidad económica nacional, el

PAHNAL realizó amplios estudios sobre la experiencia de otros países en captar depósitos de los pequeños ahorradores, incluidas:

- Las cajas de España, Holanda, Colombia y Canadá;
- Las cuentas de ahorro del servicio postal de Alemania, Francia, Singapur, Malasia y Japón.

El PAHNAL seleccionó este último modelo y en 1993, inició una ambiciosa expansión ofreciendo servicios de ahorro sencillos con tasas de intereses atractivas en las oficinas de correos así como en sus propias oficinas en toda la República.

En septiembre de 1994, el PAHNAL contaba con 240 ventanillas, de las cuales 142 se encuentran en oficinas de correos y 98 eran independientes (propias del PAHNAL). Manejándose aproximadamente 200 mil cuentas con cerca de 74 millones de dólares, gracias a su rápida expansión el PAHNAL pudo dar servicio a tres "mercados" distintos.

1.- Las zonas urbanas que no contaban con servicios suficientes de las Instituciones Financieras formales.

2.- A la frontera así como otras zonas por el Bajío que recibían importantes flujos de dólares de quienes trabajan en Estados Unidos.

3.- Y las zonas rurales remotas sin servicios financieros, en particular los Estados de Oaxaca y Guerrero.

Los productos que se ofrecían eran muy sencillos: La "tanda-ahorro" y la "cuenta-ahorro".

a) La primera se trató de un plan de ahorro donde el cliente se comprometía a depositar cierta cantidad de dinero mensualmente por un periodo de 12, 24 o 36 meses. El pago mensual podría ser cualquier monto igual o mayor de cincuenta pesos.

La "tanda-ahorro" no era en realidad una tanda; lo que tenía en común con ella era la periodicidad de los

pagos y el pago de un monto de capital acumulado en una fecha preestablecida.

El dinero no podía retirarse antes del vencimiento y era entonces cuando el ahorrador recibía el capital acumulado más los intereses. No se cobraban ningún cargo o comisión. Las tasas de intereses variaban de acuerdo con las que prevalecían en el mercado entre el 60% o 70% de las devengadas por los Cetes.

Cada mes PAHNAL anunciaba las tasas aplicables para el mes siguientes. Si la tasa de interés resultaba menor que la inflación y el ahorrador había cumplido con todos sus depósitos mensuales y su cuenta tenía un saldo de por lo menos \$1,800.00 pesos, también recibía un pago en efectivo para compensarlo por la diferencia como incentivo adicional. Cada cuenta tenía una póliza de seguro de vida de hasta \$10,000.00 pesos y con cada depósito de \$250.00 se podía participar en un sorteo mensual con un premio de \$50,000.00.

b) La "cuenta-ahorro", se podía abrir con \$50.00 pesos es una cuenta a la vista porque pueden hacerse retiros de inmediato, no tiene cargos ni comisiones y ofrece tasas de intereses un poco más bajas. Al igual que la "tanda-ahorro", quienes tenían una "cuenta-ahorro" también recibían una póliza de seguro y con cada depósito de \$250,000.00 M.N., participaba en un sorteo. Los costos de transacción también se mantenían bajos, reduciendo al mínimo los trámites. Sólo era necesario llenar una forma sencilla y los estados de cuenta no eran enviados a los clientes (aunque podían consultarlos en cualquier momento sin costo alguno), así mismo, las cuentas de "tanda-ahorro", se renovaban automáticamente si no se retiraba el capital al vencimiento y los privilegios de retiro eran limitados.

Por último, y quizá lo más importante relacionado con los instrumentos son las economías de escala que podían lograrse, se siguió la política de abrir oficinas en los establecimientos de las sucursales de las

oficinas de correo ya existentes. El PAHNAL también había comenzado a explotar (o ayudando a otras entidades a explotar) las economías de alcance: por ejemplo, un convenio con el Centro de Apoyo al Micro-Empresario (CAME) permite a los microempresarios ahorrar, recibir crédito y efectuar pagos dentro de la misma cuenta y en el mismo lugar.

Sin embargo muchos de estos programas de fomento del ahorro popular se vieron drásticamente afectados por los actuales programas de tipo social de atención a la pobreza.

Características de los mercados globalizados, que requieren un incremento de otros instrumentos de fomento del ahorro que privilegian al ahorrador mediano o de mayor capital.

No obstante ello, con este nuevo diseño del Banco en análisis se podrán lograr algunas mejoras en el ahorro popular.

**El Banco tiene por objeto:**

**Artículo 3°.- El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito de ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.**

**La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar en colaboración con el Sector, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4° de la Ley de Instituciones de Crédito.**

**Artículo 7°.- La Institución, con el fin de fomentar el desarrollo integral del Sector y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultada para:**

- I. Promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades de los Organismos de Integración y que permitan cumplir con su objeto, en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región.**
- II. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en el Sector.**
- III. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.**
- IV. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del**

exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del Sector, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.

- V. Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permiso y autorizaciones para la prestación de servicios vinculados con la consecución de su objeto;
- VI. Realizar los estudios económicos, sociales y financieros necesarios para el desarrollo del Sector;
- VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito, con los sectores social y privado y con los Organismos de Integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;
- VIII. Ser administradora y fiduciaria de fideicomisos, mandatos y comisiones que se constituyan para el adecuado desempeño de su objeto, y
- IX. Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

La Institución deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país y en su caso, en el extranjero.

Artículo 8° - Para el cumplimiento del objeto y la realización de los objetos a que se refieren los artículos 3 y 7 anteriores, la Institución podrá:

- I. Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito;
- II. Establecer planes de ahorro.

- III. Emitir o garantizar valores, así como garantizar obligaciones de terceros, ya sea a través de operaciones particulares o de programas masivos de garantías, sin que sean aplicables las limitantes previstas en el artículo 46 fracción VIII de la Ley de Instituciones de Crédito.
- IV. Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento, conforme a las disposiciones legales aplicables;
- V. Adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables;
- VI. Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto;
- VII. Otorgar financiamiento a fondos y fideicomisos públicos de fomento;
- VIII. Realizar sorteos conforme a las reglas generales de operación que autorice la Secretaría, y
- IX. Realizar las demás operaciones y servicios de naturaleza análoga o conexas que autorice y regule la Secretaría.

**Artículo 28.-** Conforme a las reglas generales de operación que autorice la Secretaría, los planes de ahorro; así como los demás instrumentos de captación que determine el Consejo Directivo, participarán en sorteos con derecho a premio durante todo el tiempo de su vigencia y hasta que sean pagados al depositante.

Los sorteos serán públicos y se harán ante Notario Público o Corredor Público con la intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo a las bases que al efecto establezca la Institución.

**Artículo 29.-** Los premios son una ganancia adicional y, en consecuencia, por ningún motivo se considerarán como un pago anticipado del valor de vencimiento de los planes de ahorro o de los demás instrumentos

*de captación que determine el Consejo Directivo.*

*El derecho a recibir el pago del premio prescribe en un año, contado a partir de la fecha en que se haga la publicación de los resultados del sorteo respectivo, en un periódico de circulación nacional, o de su colocación en lugares abiertos al público en las sucursales de la propia Institución.*

#### **4.5. Principales programas gubernamentales de tipo social para combatir la pobreza: Solidaridad; Progreso y Oportunidades.**

En las últimas tres administraciones federales se han venido diseñando y aplicando diversos programas sociales con la finalidad de combatir la pobreza en el país.

De esta manera se puede citar el "Programa Nacional de Solidaridad" (PRONASOL) que impulso Carlos Salinas de Gortari y que si bien tuvo algunos logros significativos, se trató, no obstante, de un programa político de penetración y de imagen previdente aprovechando recursos públicos.

El PRONASOL contó con un marco legal muy endebles, por lo que el Presidente de forma unilateral y personal destinaba recursos a su arbitrio y en las zonas que el mismo elegía, por lo que inclusive se le tacho con frecuencia con el calificativo de ser un programa "electorero".

En la administración del Presidente Ernesto Zedillo subsistió este programa con diversos cambios tanto jurídicos, como de orden operativo, denominándole "Programa para la Educación, Salud y Alimentación" (PROGRESA):

El planteamiento del Progresá incorpora un término que expresa el modo en que se ha extendido la pobreza en el país durante los recientes años, y también las nuevas exigencias de la política económica y del papel del gobierno. Se utiliza de modo explícito la noción de "exclusión social extrema" para definir las condiciones de vida de la población más pobre. La exclusión es un fenómeno social distinto y más pernicioso que la desigualdad, y se asocia con factores que son reconocidos

en la misma táctica gubernamental para la asignación de los recursos públicos.

Exclusión significa literalmente dejar fuera o sacar a alguien de una reunión o de una sociedad. Para los efectos del análisis de la política económica, y de la política social en particular, se refiere a los que no tienen lugar en los circuitos de la producción de la riqueza.

Los excluidos están, por ello, marginados. Se puede distinguir, sin embargo, la pobreza de la exclusión, ya que los pobres pueden estar integrados y formar parte de la organización prevaleciente, pero los marginados se convierten en verdaderos extraños.

En México operan cuando menos dos mecanismos de exclusión de forma paralela y hasta complementaria. Por un lado están los grupos que de manera crónica han estado al margen del proceso de desarrollo y, por el otro, los grupos de la sociedad que han visto estrecharse los espacios y las formas de capilaridad social creada por las oportunidades que fueron

generando los cambios sociales y, sobre todo, las generadas por el crecimiento productivo.

Por lo que hace a las desigualdades: "significaba inscribirse en la trayectoria ascendente de una sociedad caracterizada por lo centralizado del trabajo salarial y alimentada por el crecimiento y la creencia en el progreso social. Si se rompe esa dinámica, parecería que el problema principal pasa a ser el de intentar reducir los riesgos de la lucha contra la exclusión, que en la actualidad está reemplazando la temática de la lucha contra la desigualdad".

La política social está esencialmente dirigida a contener la pobreza y continúa presentado características de naturaleza asistencial que cumplen una función de compensación de los efectos adversos que han generado los procesos de ajuste y estabilización impuestos en la economía mexicana durante dos decenios. Pero la creciente desigualdad e inequidad, así como la incapacidad de generar suficientes empleos productivos y bien remunerados, están provocando formas nuevas y extensas de vulnerabilidad en la sociedad.

En 1997 se puso en marcha el esquema de política social en torno del Programa de Educación, Salud y Alimentación, denominado Progresá. Este programa se presentó oficialmente como una nueva estrategia para combatir la pobreza extrema, lo que pone en evidencia el carácter político que tienen las acciones de tipo focalizado que instrumentan los distintos gobiernos. Mientras que se podría sugerir que las políticas de cobertura universal están de alguna manera integradas a la gestión propiamente estatal, en este otro ámbito el sello del gobierno en turno es mucho más apreciable como parte de una estrategia, pero también como un instrumento de control.

En el caso particular del Progresá, se observó un intento por desvincular las prácticas de atención a la creciente pobreza del modelo implantado por el anterior gobierno alrededor del Programa Nacional de Solidaridad. Ese esquema se constituyó en su momento como un amplio instrumento de promoción y organización política en el país, más allá de sus alcances en el campo del bienestar social. Esta separación respecto a la práctica anterior se observa no sólo en el cambio respecto al discurso político y la instrumentación de los

programas sociales de atención a la pobreza extrema, sino en la presentación de las estadísticas oficiales, de las que a partir de 1995 desapareció prácticamente el rubro de Solidaridad.

La estrategia de organización y aplicación del programa de Solidaridad era muy amplia y consistía no sólo en la asignación de recursos para atender los atrasos sociales de los grupos marginados, sino en una verdadera política de organización comunitaria y de diversas entidades del gobierno que configuraba un proyecto de reordenación de las estructuras políticas en particular en las zonas rurales y, también, en las urbanas más pobres. Las comunidades en las que operaban los proyectos se organizaron en los llamados Comité de Solidaridad, que debían tener capacidad para definir las obras o las acciones que habrían de realizar y controlar su ejecución. Así, se constituyeron más de 150 mil comités y alrededor de 200 coordinadoras de comités. Los Convenios de Desarrollo Social funcionaron como el instrumento jurídico y administrativo mediante el cual el gobierno federal, los estados y los municipios planeaban y coordinaban los proyectos.

Solidaridad operó en tres distintos cauces. el bienestar social (al cual se destinó 68%) de los recursos), el desarrollo regional (18%) y la producción (13%). En el primer caso, el propósito era la construcción de aulas y la rehabilitación de escuelas, el equipamiento de clínicas, la extensión de los servicios de agua potable y alcantarillado, edificación de viviendas, electrificación y regularización de la propiedad de lotes urbanos. En cuanto a la producción, los proyectos buscaron aumentar la capacidad productiva de los grupos pobres de indígenas y campesinos, generar empleos y aprovechar los recursos de las comunidades. Mediante el programa de Empresas en Solidaridad se fomentaría la creación y consolidación de pequeñas empresas en ciudades y en el campo. El desarrollo regional se instrumentó mediante tres programas de escala nacional y 16 de escala regional, que debían apoyar el proceso de descentralización. Con los Fondos Municipales de Solidaridad se buscaba fortalecer los ayuntamientos, tanto en sus capacidades de administración como en términos financieros. Estos apoyos incluyeron la construcción de carreteras alimentadoras y caminos rurales.

El alcance que se dio al programa fue creciendo dentro de la estrategia de la política social del gobierno, como lo indica la creación de programas como Jóvenes en Solidaridad, Solidaridad Forestal y el programa de Cien Ciudades, e incluso, otros localizados en regiones como La Chontalpa y Los Ríos en Tabasco. Esto da cuenta del horizonte de amplio alcance de la estrategia en términos propiamente sociales, sobre todo en una perspectiva política. Esta última cuestión se advierte en la manera en que paralelamente se fueron modificando la organización y la estructura tradicionales del propio Partido Revolucionario Institucional en el marco de la creación de los comités territoriales, que alteraban los modos de control político local.

Las sucesivas crisis económicas ocurridas desde 1976 fueron restando fuerza a las propuestas gubernamentales de gestión y al proyecto político asociado con el régimen de la Revolución. Después de 1982 fue evidente que se requerían grandes transformaciones estructurales e institucionales, pero también fue claro que el costo para la sociedad, en particular para los grupos más vulnerables, estaba siendo muy grande en términos no sólo de bienestar sino de la misma capacidad de

una parte creciente de la población para mantenerse como un jugador muy desigual, pero todavía activo en el terreno económico. En esa perspectiva, Solidaridad ha sido ubicado como un instrumento que habría de permitir a los nuevos operadores del Gobierno crear condiciones políticas para sustentar el nuevo modelo económico (llamado neoliberal) y reconstruir las bases sociales que le dieran sustento. En ese sentido, Solidaridad ha sido visto por muchos observadores, mexicanos y extranjeros, como una manera de recuperar la legitimidad política que se estaba perdiendo.

La rebelión en Chiapas y la crisis de fines de 1994 pusieron en entredicho la viabilidad política de Solidaridad y llevaron al nuevo gobierno a cuestionar esa estrategia como un modo de desligarse de las condiciones que le resultaban muy onerosas. De esa manera, una política que tenía intenciones tan amplias de integración de las reformas en las esferas económicas, social y política acabó siendo un proyecto sexenal cuya extensión como política de Estado quedó trunca. Es más, Solidaridad se desvirtuó en una de sus expresiones más ambiciosas como mecanismo de reestructuración social, puesto que fue incluso concebido como una manera de adaptar

al país a las exigencias de la mundialización, por medio de la creación de arreglos institucionales y estructuras operativas que permitieran sostener las nuevas maneras de apertura económica y las modalidades de organización en torno del mercado que se iban desarrollando.

Una vez que la economía empezó a recuperarse de la profunda crisis de 1995, el nuevo gobierno impulsó su propio proyecto de política social en un marco en el que la situación de bienestar se deterioraba de manera constante. El Progreso, como ya se señaló, se puso en marcha en 1997 y, conforme con su racionalización oficial, partió del reconocimiento del círculo vicioso por el cual una parte creciente de la población permanece en condiciones de pobreza extrema y ésta se transmite a las nuevas generaciones. De tal modo, no se planteó como un conjunto de políticas que básicamente brindaran asistencia a esos grupos, sino que pretendía realizar acciones que complementaran la atención de una serie de necesidades básicas, en particular alimentación, salud y educación. En el caso de este programa social se puede notar no sólo una vía política de atención a la pobreza, como parte de la responsabilidad del Estado, sino que a esta

via que era la privilegiada por Solidaridad se añaden nuevos elementos de carácter técnico administrativo, asociados con la asignación de los subsidios como factor de eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La cuestión que enfrenta esta política es si realmente ese tipo de apoyos sociales, tanto por su definición como por su aplicación y su alcance, son capaces de revertir las condiciones endémicas y estructurales que generan y procrean la pobreza.

La cuestión que constituye parte central del debate de la política económica actual, en especial de la política social, se refiere al hecho de que la definición de las condiciones que deben cumplirse para alcanzar la eficiencia esperada del funcionamiento de los mecanismos del mercado, y para plantear los efectos esperados y controlar su dinámica, depende de la existencia de las fuerzas de mercado, las cuales, en el mejor de los casos, están ausentes en particular en el ámbito de la pobreza extrema y de la exclusión.

Otra interpretación es que justamente las reglas de funcionamiento del mercado sin "red social" son las que

agudizan y tienden a reproducir las condiciones de la extrema pobreza.

El programa plantea de modo explícito transformar la orientación de los subsidios aplicados a la alimentación y las distintas acciones en el campo de la salud y la educación hacia un enfoque integrado, al mismo tiempo que refuerza la focalización de las acciones en busca de su "eficiencia". El programa hace transferencias monetarias a las familias para adquirir productos básicos y, para atender los cambios en las necesidades familiares, revisa las aportaciones básicas mientras los hijos asisten a la escuela. Esos recursos tienen un tope máximo, para desalentar el crecimiento excesivo de las familias y evitar la continua dependencia de las transferencias del gobierno. Para fomentar la asistencia y la permanencia en la escuela se otorgan becas educativas desde tercer año de primaria y hasta el ciclo de la secundaria. Las becas aumentan a medida que se avanza en el grado escolar para desmotivar la deserción y las cantidades asignadas son mayores para las mujeres, lo que reduce sus desventajas sociales y también sus tendencias de fecundidad. En cuanto a la atención de la salud, y en términos preventivos, se

proporcionan un paquete básico de servicios y se imparten cursos de capacitación en materia de higiene y nutrición, además de la asignación de complementos alimenticios a las mujeres embarazadas y a los niños de cuatro meses a dos años de edad, así como a los menores de cinco años que padecen desnutrición.

Por lo que hace a la actual administración del Presidente Vicente Fox, por un tiempo se continuó operando el PROGRESA tal y como venía diseñado del sexenio anterior, sin embargo a partir del mes de febrero del presente año 2002, se ha cambiado la denominación de ese programa por el "Oportunidades" fijándole una serie de nuevos objetivos, como son:

- Mejorar el ingreso de las familias en pobreza extrema.
- Mejorar y diversificar la alimentación mediante transferencia monetarias.
- Generar oportunidades de ingreso, empleo y ahorro.

De acuerdo a los datos obtenidos de la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa OPORTUNIDADES, es una herramienta de la política social de la nueva administración que a su vez encuentra sustento en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como son:

Acrescentar la equidad y la igualdad de oportunidad, impulsar la educación para el desarrollo de las y de iniciativa individual y colectiva, fortalecer la cohesión social y el capital social.

También se apoya en objetivos estratégicos de otros programas sectoriales; como son:

- Programa Nacional Educación 2001-2006 para avanzar hacia la equidad en educación, y proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- Programa Nacional salud 2001-2006 con el fin de abatir las desigualdades en salud y mejorar las

condiciones de salud de los mexicanos y redu que afectan a los más pobres.

- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, para generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres, reducir la pobreza extrema y fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el comunitario.

Se plantean también nuevos criterios y estrategias de cambio, a fin de lograr un crecimiento y ampliación de cobertura, más y mejores servicios, acceso a nuevas opciones y posibilidades para el desarrollo personal y colectivo, transparencia, apartidismo y contraloría social, corrección de aspectos críticos y problemas operativos, innovación de procesos y adecuación a nuevas realidades.

Para lograr estos fines se precisan en función de tener un crecimiento de cobertura, logrando la incorporación de 1 millón de nuevas familias de todo el país, densificación y crecimiento en localidades rurales para

atender la demanda, y crecimiento en localidades urbanas mediante módulos de atención.

Si bien era tener a mayor transparencia y supervisión externa por lo que se tendrá el uso de tarjetas de débito en zonas urbanas, depósito en cuenta en zonas rurales con servicios de BANSEFI y BANRURAL, fortalecimiento del Sistema Integral de Información Operativa, Mecanismos de supervisión externa, Nueva ronda de evaluación externa a cargo de instituciones académicas nacionales, campaña de partidismo en estados con procesos electorales, nuevos buzones de acceso a la contraloría social, cambio de promotoras y sustitución por la figura de comité colegiado con vocales de educación, salud y desarrollo comunitario, y convenios de vigilancia con las organizaciones civiles de acuerdo con la Comisión de Transparencia.

Finalmente se esta planteando ahora una mayor participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía, con el fin de lograr el fortalecimiento de los Comités técnicos Estatales, mecanismos

compartidos de planeación para la ampliación de cobertura en los estados, acceso a las bases de datos y asistencia técnica para su uso en el diseño de programas sociales y planeación de la cobertura de salud y educación, apertura de la información en Internet y a bases de datos en medios electrónicos, y la colaboración con otros programas confluyentes de organizaciones civiles.

#### **4.6. La Secretaría de Desarrollo Social como entidad operadora de los programas de atención a la pobreza.**

Esta dependencia del gobierno federal está prevista en los artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalando el precepto que:

*Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

- I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.*
- II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los*

- gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;*
- III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;*
- IV. Elaborar los programas regiones y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con el Secretario de Hacienda y Crédito Público;*
- V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de los Estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;*
- VI. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos*

- estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- VII. Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas.
- VIII. Se deroga.
- IX. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
- X. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.
- XI. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población en coordinación con las dependencias y entidades de la

- Administración Pública Federal correspondientes y a los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos.*
- XII. *Promover y concentrar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;*
- XIII. *Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;*
- XIV. *Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;*
- XV. *Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;*
- XVI. *Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.*

**XVII. Los demás que se fijan expresamente las leyes y reglamentos.**

A su vez el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de septiembre de 2001 precisa en diversos artículos las dependencias internas de la Secretaría que tiene materialmente a su cargo la atención de los citados programas sociales.

En este orden de ideas, tenemos los siguientes artículos del citado Reglamento:

**Artículo 7.- Corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.**

- I. Definir las microrregiones del país que requieran atención inmediata a prioritaria;**
- II. Proponer los programas, proyectos y acciones para la atención integral a las microrregiones y establecer los criterios que deban regir el diseño y la ejecución de los mismos.**
- III. Vigilar que los programas a cargo de la Subsecretaría operen con calidad y eficiencia y sean congruentes con los objetivos institucionales y con el Plan Nacional de Desarrollo.**
- IV. Coordinar la estrategia de operación intersecretarial para el desarrollo social y humano y el combate a la**

pobreza y promover la celebración de convenios de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social;

- V. Impulsar el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, el federalismo y la participación comunitaria, a través de los programas regionales, municipales y especiales de desarrollo, promoviendo la conjunción de esfuerzos y recursos con los gobiernos estatales y municipales y con las demás dependencias de la Administración Pública Federal;
- VI. Promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en los programas de desarrollo social y humano;
- VII. Establecer los criterios que deban regir el diseño de las reglas de operación de los programas encomendados a la Subsecretaría, y
- VIII. Apoyar y fortalecer la atención a los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad por parte de los gobiernos municipales, así como la operación de los programas para el desarrollo social y la superación de la pobreza, en las entidades federativas y municipios que así lo requieran.

**Artículo 17.-** La Coordinación General de Padrones de Beneficios de los Programas Sociales tendrá las siguientes atribuciones:

- i. Integrar y mantener actualizado el padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a partir de los padrones de beneficiarios de los

- diversos programas a cargo de la Secretaría y de las entidades del Sector;
- II. *Normar la construcción de modelos de captura de las bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría y las entidades del Sector, que permitan conformar el padrón único de beneficiarios;*
  - III. *Efectuar auditorías técnicas de los métodos de recolección de información socioeconómica de los hogares, para la identificación de la población susceptible de ser beneficiaria de los programas sociales;*
  - IV. *Apoyar a las áreas de planeación del Sector en la generación de información estratégica para la política social;*
  - V. *Diseñar y operar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y las entidades del Sector correspondientes, un sistema único de identificación de beneficiarios de los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad;*
  - VI. *Establecer y operar los sistemas y procedimientos informáticos para la integración y actualización de los padrones de beneficiarios de los programas sociales, en coordinación con la Dirección General de Informática, Telecomunicaciones y Desarrollo Tecnológico;*
  - VII. *Formular proyectos de investigación informática para integrar y actualizar los padrones de beneficiarios de los programas sociales, por estado, municipio y localidad, junto con otras unidades administrativas de la Secretaría, y*
  - VIII. *Apoyar a la Dirección General de Evaluación de los Programas Sociales en el diseño de proyectos*

de evaluación para medir los impactos sociales y económicos de los programas de referencia.

**Artículo 22.-** La Dirección General de Desarrollo Social y Humano tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Hacer del conocimiento de las Delegaciones Estatales, los programas y presupuestos anuales aprobados;
- II. Apoyar la integración del programa-presupuesto de la Dirección, objeto de los convenios de desarrollo social que celebre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas;
- III. Dar seguimiento al ejercicio del gasto público asignado a la ejecución de acciones e inversiones de los convenios de desarrollo social, así como a la aplicación de las transferencias de fondos que se realicen a favor de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, derivadas de dichos convenios, en los términos de las reglas de operación relativas a los diferentes programas.
- IV. Proponer y evaluar la instrumentación de las reglas de operación aplicables a los programas encomendados a la propia Dirección General.
- V. Promover la celebración de convenios de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social, para llevar a cabo acciones e inversiones de desarrollo social y humano, relativas a los diferentes programas;
- VI. Proponer políticas, estrategias, acciones y mecanismos para apoyar

- y fortalecer la atención a los sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad, por parte de los gobiernos municipales;*
- VII. *Dar apoyo a la Dirección General de Políticas Sociales para el mejor funcionamiento de los comités de planeación para el desarrollo, estatales y municipales, conforme a las disposiciones jurídicas y convenios aplicables;*
- VIII. *Proponer políticas, lineamientos y criterios para la operación eficaz y eficiente de los programas encomendados a la propia Dirección General, así como prestar el apoyo técnico que se requiera;*
- IX. *Proporcionar, de acuerdo a las políticas de la Secretaría, la información y, en su caso, la cooperación, técnica que le sea requerida por otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como otras unidades administrativas de la dependencia, y*
- X. *Proponer a la Coordinación General de Microrregiones la ejecución de obras y acciones de desarrollo social y humano en los municipios de alta marginalidad, en donde se apliquen recursos de los programas a su cargo.*

De acuerdo a lo especificado en los numerales transcritos, tanto de la Ley de la Administración Pública Federal, como del Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social, es precisamente dicha dependencia la instancia principal que debe canalizar

los esfuerzos de la administración federal en el ataque a la pobreza de los sectores sociales más desprotegidos de nuestro país.

Dichos programas sociales, aunados con los de orden financiero que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son hoy en día los instrumentos centrales de gobierno en esta difícil tarea.

## V.- CONCLUSIONES:

**PRIMERA.-** El pensamiento económico ha recorrido un largo camino desde la economía clásica hasta las actuales propuestas del gobierno mínimo, pasando por el intervencionismo marxista o keynesiano, para llegar hoy en día a nuevos enunciados que toman principalmente en cuenta reglas de eficacia, así como rendición de cuentas a la sociedad y el aprovechamiento de los recursos para resolver efectivamente los problemas sociales.

**SEGUNDA.-** La economía internacional de nuestros días propone una serie de planteamientos que toman en cuenta sobre todo la competitividad del capital y la mano de obra calificadas, a fin de poder competir con efectividad en mercados globalizados de orden universal y regional.

Sin embargo, por seguir esos principios se han descuidado con frecuencia importantes aspectos de política social en los países que de manera ortodoxa los aplican, propiciando desempleo, inconformidad social y muchas veces pobreza extrema.

**TERCERA.-** En México si bien existen importantes intentos por llevar al país a la realización de políticas públicas de orden económico plenamente identificadas con las tesis de la globalización, esto no se ha alcanzado plenamente por virtud de que

nuestro ordenamiento constitucional contiene provisiones legales que afortunadamente lo impiden, como es el caso de la propiedad de empresas públicas y estratégicas, en manos del Estado; así como las garantías laborales que rigen las relaciones entre los factores de la producción, al igual que otros ordenamientos de orden social que garantizan el hecho de que el Estado tome como prioridad en su actuación las necesidades y los derechos de las grandes mayorías y no los reclamos de particulares, de grupos económicos o de empresas, ya sean nacionales o internacionales.

**CUARTA.-** Históricamente el país se ha significado porque siempre han prevalecido las causas populares y la consolidación de la soberanía nacional. En este sentido se puede citar en el siglo XIX el trascendente legado de los hombres de la Reforma, como Don Benito Juárez, Juan N. Álvarez, Sebastián Lerdo de Tejada, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José María Iglesias y otros personajes de aquella época, que ratificaron las bases de nuestro federalismo y lograron la consolidación de la República a nivel internacional.

En este mismo sentido cabe resaltar también el legado de la Revolución de 1910, que dio las bases a nuestra actual Constitución Federal aprobada en la Ciudad de Querétaro a principios de 1917, documento jurídico que contiene los derechos sociales a que antes hemos aludido.

**QUINTA.-** La propia Constitución de 1917 establece importantes principios que regulan la actividad económica del país, como es el caso del artículo 25 del ordenamiento, que precisa al Estado como rector del desarrollo, le da el papel de ser la principal entidad de planeación nacional, señala la participación del sector público, del sector privado y del sector social en la actividad económica, y autoriza una serie de áreas exclusivas de la economía como monopolio estatal.

A su vez el artículo 28 de la Constitución define importantes principios de Derecho Económico, al prohibir los monopolios y prácticas monopólicas al igual que los estancos. Determina la posibilidad de fijar precios máximos a diversos satisfactores, prevé el establecimiento de un Banco Central; establece una serie de acciones para promover el desarrollo; y otorga facultades al Estado para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de diversos bienes del dominio del Estado.

Por lo que hace al artículo 73 del ordenamiento Constitucional, en varias de sus fracciones establece las atribuciones del Congreso de la Unión en materia económica; además corresponde al artículo 89 de la Carta Magna señalar las atribuciones del Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo, en la planeación y ejecución de la política económica del país.

**SEXTA.-** El Derecho, como disciplina científica, tiene notable antigüedad, sin embargo ha sido hasta etapas recientes en las que la ciencia jurídica ha abordado

los asuntos económicos, surgiendo de esta forma el Derecho Económico, que tiene por objeto el estudio del marco normativo de los contenidos legales relativos a la actividad productiva de la sociedad en sus diversas fases, como son la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes económicos.

A su vez el Derecho Económico en México cuenta con pocos expositores en su desarrollo académico y científico, por lo que existen todavía un número reducido de estudios, textos o tratados sobre esta materia; siendo importante, por ello, fomentar las investigaciones que a este respecto debe aportar nuestra Universidad y la Facultad de Derecho.

**SEPTIMA.-** Las actuales condiciones de la economía mexicana son poco propicias para el fomento de las actividades de las microempresas o empresas familiares; lo que aunado al desempleo generalizado, deja como saldo enormes sectores empobrecidos y frecuentemente cayendo en niveles extremos de la propia pobreza, por lo que dichas condiciones son poco propicias para acelerar el desarrollo del país, y mucho menos para alcanzar niveles adecuados en la formación educacional y capacitación profesional para el trabajo, a fin de fomentar la existencia más alta de un capital humano.

**OCTAVA.-** En el sentido anterior, cabe destacar el papel estratégico que juega la educación para una sociedad. Especialmente hago referencia al papel fundamental que adquiere la UNAM en estas tareas, ya que a nuestra casa de

estudios corresponde la preparación científica, tecnológica y humanística de muy importantes contingentes de mexicanos, a más de que la UNAM tiene a su cargo un poco más del 50% de las investigaciones científicas y tecnológicas del país.

La educación como sistema general de apoyo de las tareas económicas, es el método que debe seguirse para lograr la consolidación del capital humano necesario para el país.

**NOVENA.-** Se entiende por *capital humano* el acervo de conocimientos y habilidades que son directamente aplicables a los procesos productivos de bienes y servicios, pues entre mayor sea el nivel educativo promedio de la población, más eficiente será la asignación de recursos en la economía. Es decir que serán mayores los niveles de producción que se alcance con los mismos recursos, puesto que los procesos productivos necesarios habrán de estar en manos de operadores calificados, profesionales y competentes que aprovechen integralmente los recursos a su disposición.

**DECIMA.-** Por otra parte, también resulta de gran importancia destacar que para el fomento de la actividad de los productores intelectuales, es necesario reforzar los instrumentos legales que garanticen el respeto de sus derechos sobre las obras producidas, que les faciliten su explotación legal y que les rindan frutos razonables por su esfuerzo.

Actualmente, partiendo del artículo 28 Constitucional, se concede a los autores y artistas el uso exclusivo de sus obras, al igual que a los inventores sobre su inventos.

Corresponde a la Ley Federal de Derecho de Autor y a la Ley de Propiedad Industrial establecer las normas de orden operativo para garantizar suficientemente estas prerrogativas a favor de los creadores intelectuales.

**DECIMA PRIMERA.-** Ha quedado demostrado universalmente que aquellos países que han dado una amplia prioridad a la formación del capital humano, han logrado procesos de desarrollo acelerados y muy significativos, como es el caso de diversos países de Europa, así como Korea y Taiwan. Por lo contrario en los países en los que el promedio educativo sigue siendo bajo, como desafortunadamente son las naciones latinoamericanas, el desarrollo económico ha sido, a su vez, más lento y con muchas dificultades en su planeación y ejecución.

México se encuentra en un incipiente despegue económico si bien se aprecia un claro afán de entrar plenamente a la economía globalizada, especialmente teniendo como base de este esfuerzo el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Es incuestionable que nuestro país deberá destinar mayores recursos a la educación básica y profesional, pues sólo de esa manera podremos acelerar las tareas de formación de nuestro capital humano.

**DECIMA SEGUNDA.-** Un grave problema que enfrenta nuestra sociedad es el relativo a la pobreza de grandes sectores de la población, resultado de la gran desigualdad del ingreso percapita. A ello se debe que desde hace varias administraciones federales se hayan venido estableciendo una serie de programas financieras y sociales cuyo objeto ha sido buscar alternativas para integrar a los pobres a la economía, o cuando menos para que sirvan de paliativos a su precaria situación.

De esta manera, encontramos el Programa Nacional de Solidaridad, (PRONASOL) surgido en la administración de Carlos Salinas de Gortari, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de la época de Ernesto Zedillo, que se ha transformado en la actual administración del Presidente Vicente Fox en el Programa OPORTUNIDADES.

**DECIMA TERCERA.-** Desde una perspectiva financiera, la actual administración ha establecido una serie de instituciones y medidas que pueden ser factor de fomento de la actividad de pequeños ahorradores y microempresas. Este es el caso de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (D.O. del 4 de junio de 2001) y la

transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PANHAL) en el Banco Nacional del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (D.O. del 1° de junio del 2001).

**DECIMA CUARTA.-** Corresponde en lo social a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ser la instancia gubernamental federal que tiene a su cargo la conducción de los programas de ataque a la pobreza, así como del fomento de sectores marginados para lograr su integración a la vida productiva.

Un buen ejemplo de ese esfuerzo lo representa el Programa IMSS-SOLIDARIDAD que otorga servicios médicos a campesinos y no asalariados rurales, y que les brinda un nivel aceptable de seguridad social.

**DECIMA QUINTA.-** México se encuentra en un difícil momento económico, sin embargo la previsible recuperación de la economía de los Estados Unidos, así como la diversificación de nuestro comercio internacional, pueden jugar a favor del mejoramiento de la actividad económica del país.

Sin embargo otros factores políticos y sociales también deberán influir en esta nueva etapa de la economía que se prevé para los siguientes años, a fin de lograr que las grandes diferencias de ingresos de los mexicanos se atenúen, para consolidar una economía moderna y justa.

**BIBLIOGRAFIA**

ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*; Editorial Porrúa; 15ª. Edición México, 2000.

ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc; *Entorno Económico de México*; Editorial Noriega; México, 1983.

AGUILAR M. Alonso; *Cultura Historia y Luchas del Pueblo Mexicano*; Editorial Nuestro Tiempo, México, 1988.

AÑON ROIG, María; *Necesidades y Derechos, Un ensayo de fundamentación*; Centro de Estudios Constitucionales; Madrid, España, 1994.

ASTUDILLO URSUA, Pedro; *Elementos de Teoría Económica*; Editorial Porrúa, México, 1999.

BAEZ MARTINEZ, Roberto; *Principios Básicos de Derecho Económico*; Editorial PAC; México, 2001.

BURGOA ORIGHUELA, Ignacio; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 13ª. Edición, México, 2000.

DELGADILLO G., Luis Humberto; *Elementos de Derecho Administrativo*; Editorial LIMUSA, México, 1991.

DOMINGUEZ VARGAS, Sergio; *Teoría Económica*, Editorial Porrúa; 19ª Edición; México, 2000.

FAYA VIESCA, Jacinto; *Rectoría del Estado y Economía Mixta*; Editorial Porrúa, México, 1987.

FISHER, Stanley y otros; *"Economía"*; Editorial MacGrawHill; México 1990.

FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*; Editorial Porrúa, 4ª Edición México, 1999.

GINER DE LOS RIOS, Francisco; *Microindustria y Unidad doméstica*; El Colegio de México. UNAM. Porrúa; México, 1989.

GONZALEZ DE LA ROSA, Mercedes; *Los Recursos de la Pobreza, Familias de bajos ingresos*; El Colegio de Jalisco; Guadalajara, 1986.

KATS, Isacc; *Un Análisis Económico de la Constitución*; Gaceta Económica; año 3, número 6; México, 1998.

\_\_\_\_\_ *Los determinantes del Ahorro en México*; Dep. de Economía ITAM; México; 1993.

KRAUSE, Enrique; *La Presidencia Imperial; ascenso y caída del Sistema Político Mexicano*; Ed. Siglo XXI, México, 1997.

LOMMITZ, J.; *Como sobreviven los marginados*; Editorial Siglo XXI. México, 1987.

MASSOLO, A; *Mujeres y Ciudades. Participación Social, vivienda y vida cotidiana en México*; El Colegio de México; México, 1992.

PACHECO MARTINEZ, Filiberto; *Derecho de la Integración Económica*; Editorial Porrúa, México, 1998.

PALACIOS LUNA, Manuel; *El Derecho Económico en México*, Editorial Porrúa, México, 1993.

PARDO, María del Carmen; *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*; Instituto de Administración Pública (INAP) México, 1996.

PESCADOR, José Angel, *La Economía de la Educación; alternativa de análisis; trabajo mineografiado*, El Colegio de México, 1977.

POSNER, Ricard A. *El Análisis Económico del Derecho*; Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

RANGEL COUTO, Hugo; *El Derecho Económico*; Ed. Porrúa, México, 1986.

ROGOZINSKI, Jacques; *La Privatización en México; razones e impactos*; Editorial Trillas; México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho Económico*, Editorial Porrúa, México, 1996.

SCTENGAN, M; *Urban Research in México, Colombia and Centro América*; Ediciones de la Universidad de Toronto, Canadá, 1995.

SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio; *Economía Política*; Editorial Porrúa, México; 1994.

TENA RAMIREZ, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*; Ed. Porrúa, 32ª Edición México, 1988.

WILSON, Fiona, *Modern Workshop Industry in México*; IDS Bulletin; Vol. 23, núm. 3.

WITKER, Jorge; *Introducción al Derecho Económico*, Editorial Mc Graw Hill; México, 1999.