



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN

EL COMBATE A LA POBREZA EN LA REFORMA DE  
ESTADO EN MEXICO (1982-1996).

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
P R E S E N T A :  
**ISAIAS ESAU SORIANO ANGEL**

ASESOR: DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. MEX.

NOVIEMBRE 2006.



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.

## **A G R A D E C I M I E N T O S**

### **A MIS PADRES:**

Por su infinito amor. Gracias por darme la vida y consejos, aliento, reconvenciones, alegrías. Con mi eterno cariño por todo lo que me han dado.

### **A ISABEL:**

Amor incondicional y compañera esencial de mi vida. Por tu comprensión, paciencia, atención y todo. Con todo mi amor y reconocimiento.

### **A MIS HERMANOS:**

PORFIRIO: Por el amor de hermano que me has demostrado siempre.

NOEMI: Por tu hermoso cariño.

GERARDO: Por aconsejarme y preocuparte por mi, y motivarte para que haga lo propio.

FANY: Por ser parte importante para la culminación de este trabajo, pero principalmente por ser una grandiosa hermana

### **A LIZ Y MIS COMPADRES JORGE Y OMAR:**

Por su apoyo fraternal y que se sigan superando, y mis ahijados aun mas.

En forma muy especial, mi agradecimiento imperecedero para alguien que me apoyo en mi formación profesional y de quien recibí lecciones de nobleza y amor fraternal imborrables, mi gran y querido hermano **Bernardo Jacobo Soriano Angel** que ha pasado a ocupar un lugar muy cerca del Gran Arquitecto del Universo y que permanece vivo en mi corazón. A ti con todo mi cariño.

# INDICE

	pp
<b>INTRODUCCION</b>	i
<b>CAPITULO 1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL</b>	8
1.1. Sobre el Ambito del Estado	8
1.1.1. Conceptualización del Estado Benefactor	9
1.1.2. Conceptualización del Estado Neoliberal	13
1.1.3. Populismo y Neopopulismo	17
1.1.3.1. El Populismo como fenómeno básicamente político-ideológico	17
1.1.3.2. El Populismo definido a partir de sus políticas sociales y económicas	18
1.1.3.3. De la muerte del Populismo al Neopopulismo	20
1.1.3.4. Consideraciones finales sobre el Populismo	21
1.1.4. Corporativismo y neocorporativismo	22
1.2. Sobre el Ambito de la Política Económica y Social	23
1.2.1. Política Económica	23
1.2.2. Política Social	24
1.2.2.1. La Política Social en el Estado de Bienestar	25
1.2.2.2. La Política Social en el Estado Neoliberal	25
1.2.2.3. La Seguridad Social	26
1.3. Desarrollo, Subdesarrollo y Crecimiento Económico	28
1.3.1. Desarrollo y Crecimiento Económico	28
1.3.2. Subdesarrollo y Dependencia	30

## INDICE

	pp
1.4. Desigualdad, Pobreza y Marginación	32
1.4.1. Desigualdad	32
1.4.2. Pobreza	33
1.4.3. Marginación	36
1.4.4. Extensión e intensidad de la pobreza y marginación	37
1.5. Gasto Público y Gasto Social	38
1.5.1. Gasto Público	38
1.5.2. Función de redistribución y Gasto Social	39
<b>CAPITULO 2. CARACTERISTICAS GENERALES Y CONTEXTO DE LA POLITICA SOCIAL HASTA 1982</b>	<b>40</b>
2.1. El Modelo de Desarrollo de 1920 a 1982	41
2.1.1. Características Económicas	41
2.1.2. Características Políticas	46
2.2. La Política Social hasta 1982	50
2.2.1. Conformación y auge de un estilo de política social	50
2.2.2. Gasto público y desarrollo social	54
2.2.3. El sistema de bienestar social	59
2.3. Distribución del Ingreso y Combate a la Pobreza	64
2.3.1. El COPLAMAR	67
2.3.2. El SAM	69

## INDICE

pp

<b>CAPITULO 3. LA REFORMA NEOLIBERAL DEL ESTADO A PARTIR DE 1982</b>	<b>72</b>
3.1. Necesidad de la Reforma del Estado	73
3.1.1. La crisis de 1982	73
3.1.2. La crisis del Estado interventor	79
3.1.3. La intervención del Estado en México	81
3.2. El Ambito de la Reforma del Estado	84
3.2.1. La Reforma Económica	87
3.2.2. La Reforma Política	94
3.2.3. La Reforma Ideológica	98
3.2.4. La Reforma Social	100
<b>CAPITULO 4. POLITICA SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA A PARTIR DE 1982</b>	<b>104</b>
4.1. La Política Social en el Contexto del Ajuste Económico	105
4.1.1. Las consecuencias de la crisis en el diseño de la política social	105
4.1.2. Gasto público y bienestar social	109
4.1.3. El combate a la pobreza en el contexto de la descentralización y el desarrollo regional	116
4.2. La Nueva Política Social a partir de 1988	121
4.2.1. La política social solidaria	121
4.2.2. Gasto social y desarrollo	125
4.2.3. El combate a la pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad	135

## **INDICE**

pp

4.3. Reflexiones y Prospectiva de la Política Social y el Combate a la Pobreza	141
4.3.1. Factores limitantes para el desarrollo de la política social	142
4.3.2. Líneas de política social	143

<b>CONCLUSIONES</b>	151
---------------------	-----

### **BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA**

### **ANEXOS**

# **INTRODUCCION**

La miseria y marginación de grandes sectores de la población, sobre todo en el medio rural, fue una de las principales causas que provocaron el movimiento armado de 1910. Al promulgarse la constitución de 1917, el combate a la desigualdad social y la pobreza se convirtió en fundamento primordial del proyecto nacional. Los pobres le dieron sentido a los grandes ideales que formarían después la mitología de la revolución mexicana. Desde entonces los gobiernos emanados de la Revolución han postulado y puesto en ejecución planes, programas y políticas para enfrentar la injusticia social. Una y otra vez se ha buscado un sólo camino de hacer las cosas, una sola vía, una sola dirección y un sólo poder. Y una y otra vez se ha fracasado. En efecto, ningún gobierno derivado de la Revolución ha considerado a la política social como eje de su política económica y estrategia de desarrollo. Más bien, la política social ha sido elemento de legitimación, de estabilización social y una variable más de las políticas de desarrollo e industrialización.

Así, en el período 1920-1940 la estabilidad política y la unidad de la clase gobernante era lo prioritario. La atención a la desigualdad social pasaba a segundo plano, salvo el lapso de 1934 a 1940. En estos años se establecen las principales estructuras del Estado mexicano y sobre las que se basaría la política económica y social durante un largo período.

A partir de 1940 comienza el proceso de industrialización de México sobre un modelo de desarrollo excluyente y concentrador de la riqueza que duraría hasta la década de los ochentas, diferenciándose el lapso de 1971 a 1982. El aumento constante del gasto social y, sobre todo, el sostenido incremento de la producción y del empleo generaron un proceso de bienestar que aunque desigual estuvo dirigido, sobre todo, hacia los grupos más desprotegidos. A todo ello se sumaba el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población. Vale aclarar que la evolución de las instituciones principales de bienestar social ha estado ligada claramente al doble carácter del Estado de Bienestar como regulación y estabilización capitalista. Estabilidad política y crecimiento económico sostenido fueron los logros más significativos de este largo período. El acceso creciente a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la vivienda, así como las demás prestaciones vinculadas con el "salario social" (préstamos, tiendas sindicales, etc.) se generaban alrededor del empleo formal y estable, sobre todo el que se creaba en el sector de mayor dinamismo: el industrial. De allí que buena parte de la política social mexicana se estructuró teniendo como centro la estrategia industrializadora del país.

Por otra parte, la relación corporativa Estado-movimiento obrero permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo de México. Sin embargo, estas condiciones específicas determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegio: esto es, la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo de los grupos organizados del país vinculados a la práctica política dominante. Esas son las líneas de conformación de un estilo de política social que tuvo como base, en el ámbito económico, el crecimiento sostenido, y en el ámbito político la hegemonía de las formas de representación político-corporativas.

Ahora bien, en 1971 -1982 se vivió un proceso en que el Estado aspiraba a ser, aun más, el conductor del desarrollo económico y social. A diferencia del "desarrollo estabilizador", en que se neutraliza la actividad expansionista del Estado mexicano, lo que se tradujo en la supeditación del crecimiento de las instituciones de bienestar social a la prosperidad de la economía mexicana, ahora serán la desigualdad social promovida por el desarrollo estabilizador, más las políticas expansionistas, las que motivaron el surgimiento de nuevas instituciones de bienestar social.

En 1971-1982, es importante prestar atención al surgimiento de diversas instituciones de bienestar social que van a convertirse en el centro de la estabilización social. De igual manera es necesario considerar la consolidación de las ya existentes porque constituyen una vía para refrendar el compromiso entre el Estado mexicano y el movimiento obrero oficial.

Lo anterior va concatenado con la política de gasto llevada a cabo en el período. En promedio, el gasto público en desarrollo social durante el gobierno de Echeverría, como porcentaje del PIB, fue del 7.8%. En el período correspondiente al gobierno de José López Portillo, el gasto promedio en el mismo rubro, como porcentaje del PIB se mantiene en un 7.6%, prácticamente el mismo del período 1971-1976. Este estancamiento sectorial del gasto en desarrollo social, también es el reflejo de que los cuantiosos recursos disponibles se utilizaron en gran medida en la industrialización del país, sobre todo de la industria petrolera. La abundancia de recursos provocó que la industria paraestatal creciera aún más (hasta llegar a más de 1155 empresas paraestatales en 1982). La política social, aunque importante, continuaba supeditada a la política de desarrollo. Tan es así, que el presidente López Portillo, en su último Informe de Gobierno, solicitaba perdón a los pobres y marginados por no atenderlos con mayores recursos.

Vale destacar que los especialistas coinciden que de 1963 a 1981 la pobreza había disminuido. En efecto, en 1963 77.5% de la población se encontraba en situación de pobreza. Para 1981, este porcentaje había disminuido a 48.5% de la población. Sin embargo, en términos absolutos el número de pobres había aumentado. En 1963 eran 29.8 millones de personas. En 1981 34.6 millones de personas. En casi 20 años, como porcentaje de la población la pobreza había disminuido y en términos absolutos aumento 4.5 millones de personas.

La bancarrota de 1982 heredaba una importante cantidad de pobres, pero un sólido sistema de bienestar social. También heredaba una profunda concentración del ingreso.

Diciembre de 1982 se inició con la transmisión del poder presidencial sobre un país estrujado en lo económico, colofón de un año en que el peso se devaluó casi el 500%. Ahí desembocaba el México de la prometedor exportación petrolera y la inversión confiada: en la fuga masiva de capitales más grande de su historia, el estrangulamiento del mercado de divisas, la suspensión del pago de los servicios de la deuda, el control de cambios y su mancuerna el mercado negro, 100% de inflación, cero crecimiento, etc.

Para el nuevo gobierno combatir la crisis era prioritario; una vez más la justicia social quedaba para mejor ocasión. La "reordenación económica" era lo primero. Una nueva concepción estatal sentaría sus bases en el país. En la disputa de la Nación, el proyecto neoliberal ganaba espacios de acción fundamentales: el viraje más sobresaliente se da a partir de que el grupo gobernante abandona la concepción intervencionista del Estado, por un esquema neoliberal, con implicaciones en dos niveles: 1) El Estado deberá desempeñarse con eficiencia y una dimensión mucho más reducida, perceptible por la reestructuración del sector estatal y paraestatal, así como del gasto público; y 2) en materia de bienestar social en particular, el Estado deberá establecer una forma de relación diversa para con la sociedad, caracterizada por el desplazamiento de una parte de la responsabilidad estatal hacia el resto de los grupos y clases sociales.

Así al ser prioritaria la reordenación económica y con la aplicación de las nuevas políticas, en sólo seis años el número de pobres se incrementó. Hay coincidencia de opiniones que en 1983-88 se revierte la tendencia de 20 años y el porcentaje de pobres presenta una tendencia ascendente. En 20 años, 1961-82, aún considerando el incremento de la población, el porcentaje de los estratos pobres disminuyó, sin embargo a partir de 1983 esa tendencia se invierte.

Para 1988 las cosas estaban claras. Los principios que prevalecieron en el pasado sobre una actividad estatal orientadora y rectora del desarrollo nacional, ya no encuentran eco en una ideología que define, en los hechos, las acciones del Estado como algo complementario a las fuerzas reales del mercado. La reorientación de la satisfacción de las necesidades sociales hacia la propia sociedad forma parte de un proyecto nacional global que tiene como piedra de toque el enseñoramiento de las fuerzas del mercado y la liberalización de la economía dentro y fuera de nuestras fronteras. Las políticas de recortes presupuestales en bienestar, por tanto, son el efecto obligado de la reducción sistemática del peso relativo del Estado en la economía y de la cancelación de las actividades estatales verdaderamente rectoras del desarrollo nacional. Así paso a paso el neoliberalismo había conseguido deshacer los fundamentos de la intervención estatal.

El proceso de reforma del Estado mexicano, pues, llevaba ya seis años de iniciado. Se habían puesto sus bases, sobre todo con la reforma económica de "cambio estructural". Sin embargo, el proceso debía continuar y reafirmarse, a pesar del costo social ya comentado. Para seguir adelante en el proceso de reestructuración de la sociedad mexicana, era necesario hacer un nuevo llamado para establecer una "moderna" forma de equilibrio y pacto social, bajo las directrices del proyecto ya iniciado. Era necesario, pues, revertir la tendencia del costo social de seis años de ajuste y neoliberalismo. Así, desde 1989 y hasta 1994 el gasto social adquirió una gran preponderancia, acorde con la intención de no esperar a volver a crecer para atender los reclamos de justicia social, tal y como actuó Miguel de la Madrid de 1982.

Así mismo las políticas públicas referidas a este aspecto de justicia social buscaron fortalecerse mediante una reforma institucional y de participación social. En efecto, en 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de Desarrollo Social. Se creó también el Instituto Nacional de Solidaridad y un sinnúmero de Comités y Empresas de Solidaridad.

Sin embargo, para 1994 la población en situación de pobreza y pobreza extrema continuaba siendo considerable. Según los cálculos más conservadores, a partir de un estudio efectuado por la CEPAL y el INEGI en 1993, se reconocen oficialmente 17 millones de pobres extremos y 40 millones de pobres. Casi la mitad de la población correspondía a este género de clasificación, representando el 23% de todos los pobres de América Latina. En 12 años de reforma del Estado mexicano, con todo y el enorme esfuerzo de reorientación del gasto, reforma institucional, participación popular y la puesta en marcha de un ambicioso programa de combate a la pobreza, esta aumento en términos absolutos, sobre todo en las zonas rurales mexicanas, donde los extremadamente pobres crecieron, antes y después del Programa Nacional de Solidaridad.

En virtud de tal magnitud de pobreza, el modelo de desarrollo, en general, y la política social, en particular, han sido objeto de diversas opiniones. Han disfrutado el privilegio de concentrar las más encendidas críticas, así como los elogios más apasionados. Por un lado se encuentran quienes caracterizan a la política social y sobremanera al combate a la pobreza como neocorporativista, neopopulista, meramente asistencial. Con afanes de retórica, ápice de la figura presidencial y con fines de clientelismo político. También critican fuertemente el carácter discrecional en el manejo de los recursos. Por otro lado, se ubican quienes argumentan que la política social desarrollada detuvo la tendencia ascendente de los niveles de pobreza, a pesar de la crisis y del incremento de la población. Además se realza el que se haya logrado una gran participación popular y que se llevo a cabo mediante el principio de focalización.

Sea como sea, existen millones de pobres en México, en el campo y la ciudad, que exigen mejores niveles de bienestar. El Estado mexicano, bajo una nueva concepción ideológica, política y económica, reforma de Estado en proceso, intenta atender ese ineludible pero viejo y gran problema. Pero el monstruo de mil cabezas de la pobreza parece invencible y se auto reproduce, generando insatisfacción, descontento y hasta violencia, como sucedió en Chiapas. Para algunos las políticas implementadas son correctas. Para otros son inadecuadas y deben ser modificadas. Vale destacar que dentro de esta corriente de pensamiento se encuentran quienes opinan que el modelo neoliberal en su conjunto es el que provoca que se acentúe la problemática de la pobreza y por tanto lo que debe revisarse es el modelo. Con esto vemos, que hay coincidencia de opiniones en que debe revisarse y evaluarse lo hecho y lo que se hace.

Así pues, conocer y analizar las características y formas que ha asumido la política social y el combate a la pobreza en México, en el contexto del proceso de reforma de estado y el modelo de desarrollo surgido a partir de 1982, participando en ese gran debate de ideas y acciones, mediante una aproximación evaluatoria sobre la reforma social emprendida a partir de 1982, es el interés de la presente investigación.

Lo anterior adquiere mucha mayor importancia por que la severa crisis financiera de diciembre de 1994, puso todavía más en entredicho, los raquíticos resultados del período salinista. La primera gran crisis económica a que se enfrenta la reforma neoliberal de Estado, además, revalora muchos de los cuestionamientos que se han efectuado a la política social del salinismo. Sobre todo si tomamos en cuenta que, por ejemplo, el PIB en 1995 sufrió una caída de más del 6%.

Ahora bien, a diferencia de 1982, el presidente Ernesto Zedillo en ningún momento planteo que primero se resolvería la crisis y después se atenderían los compromisos de justicia social, lo cual hubiera sido un gravísimo error. Por el contrario, aunque inmersa en una política de severo ajuste presupuestario y contracción de la demanda, en 1995 se tenía contemplado para desarrollo social el mismo porcentaje del gasto sectorial que en años anteriores. Sin embargo, con todo y que es decisión presidencial (como hasta la fecha) mantener el gasto en desarrollo social, surgen diversas interrogantes respecto a la política social y que le dan sentido a la presente investigación.

¿La pobreza es un asunto de recursos? ¿Qué tanto han impactado los diversos programas adoptados y cuales han sido sus características? ¿Se debería dotar de más recursos a la política social? ¿Realmente ha disminuido el número de pobres? ¿Y la concentración del ingreso? ¿Debe fortalecerse la participación social y la municipal en la gestión de recursos de política social?, ¿Es adecuada la discrecionalidad en el manejo de recursos del gasto social? ¿Es procedente la creación de un órgano asesor (organismo no gubernamental) que vigile la aplicación de recursos para desarrollo social? ¿Es viable el principio de focalización?

Las interrogantes anteriores envuelven otras todavía mucho más cruciales ¿Es la política social una variable más de las políticas de ajuste y su objetivo no es atacar la pobreza, sino sólo mitigar en algo los efectos devastadores del vendaval neoliberal?, y otra gran cuestión: Es posible el combate a la pobreza en un contexto de ajuste y en el marco de una reforma neoliberal de Estado que otorga al mercado el papel de asignador de recursos y a la sociedad civil como corresponsable de las responsabilidades sociales? ¿Hasta donde continuará el Estado mexicano promoviendo que la sociedad civil se haga cargo de la prestación de servicios para desarrollo social?

Un objetivo de la presente investigación, es cuestionarnos en torno al rumbo que seguirá la política de bienestar social que de aquí en adelante se aplicará, en virtud de que el tiempo, las condiciones y los procesos de cambio estructural y coyuntural han modificado radicalmente la constitución y la función de los Estados, gobiernos y sociedades actuales.

Para determinar que rumbo seguirá la política social y sus posibles escenarios de aplicación, es primordial identificar lo que se ha dicho y evaluar lo que se ha hecho. Desde luego que varios especialistas han efectuado diversos trabajos al respecto, así como también se ha realizado lo propio desde el punto de vista oficial.

Así debe analizarse la forma de financiamiento, la estructura de los programas de política social, la participación de la sociedad civil, el manejo de los recursos, la infraestructura institucional creada, además de los indicadores respecto a la situación de las mujeres, niños, indígenas, pensionados, y la problemática urbana y rural.

Se ha abierto un gran debate respecto a los puntos anteriores. En general estos constituyen el problema que pretende analizar el presente trabajo, a fin de participar en ese importante debate sobre la situación del bienestar social en México.

En el primer capítulo de esta investigación, *Marco Teórico Conceptual*, se fundamentan las definiciones de: Estado Benefactor, Estado Neoliberal, Populismo, Política Económica y Social, Seguridad Social, Desarrollo, Crecimiento Económico, Subdesarrollo y Dependencia, Desigualdad, Pobreza y Marginación, Gasto Público y Gasto Social, base para entender como se ha venido desarrollando el bienestar y desarrollo social en México.

En el segundo capítulo, *Características Generales y Contexto de la Política Social hasta 1982*, se revisa cuales han sido las características de la política social y las tendencias del bienestar social de la población, considerando el entorno nacional en que estas se han dado.

En el tercer capítulo, *La reforma neoliberal del estado a partir de 1982*, se analiza la necesidad de la reforma de estado, por la crisis del modelo de desarrollo y del estado interventor, así como los ámbitos económico, político y social de dicha reforma.

En el último capítulo, *Política social y combate a la pobreza a partir de 1982*, se estudia la política social en el contexto del ajuste económico, las características del gasto público, en particular del gasto social en los aspectos de educación, salud, vivienda, alimentación y abasto.

Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía y hemerografía consultadas, así como los anexos del último capítulo.

**CAPITULO 1**  
**MARCO TEORICO CONCEPTUAL**

## MARCO TEORICO CONCEPTUAL

**E**l Estado mexicano surgido del movimiento armado de 1910 ha adoptado diversas formas y características, y se ha erigido sobre diferentes bases que constituyen sus piedras angulares. Los principales elementos en base a los cuales se ha constituido el Estado mexicano son el corporativismo, el presidencialismo, el populismo, una ideología nacionalista y asumir el papel de promotor del desarrollo interviniendo en la economía hasta convertirse en un tipo muy particular de Estado Benefactor y ahora, a partir de 1982, pasar a adoptar una forma neoliberal que se conjuga con elementos neopopulistas y neocorporativistas.

En ese acontecer del Estado mexicano, ha habido crecimiento económico pero se considera a México como una nación subdesarrollada. Sea como sea y según la etapa a que nos estemos refiriendo ha existido una constante: la pobreza y la marginación, y de una manera más acentuada en la década de los ochenta.

Previo al análisis de la pobreza y marginación en los últimos años es menester plantear los conceptos económicos y políticos inherentes al problema en estudio. Así en este capítulo se expondrán una serie de conceptos que serán empleados a lo largo de la investigación, a efecto de presentar en forma sistemática (de acuerdo a los propósitos de la misma), las distintas definiciones teóricas. El capítulo se divide en dos apartados; el primero aborda los términos Estado benefactor, Estado neoliberal, populismo, neopopulismo, corporativismo y neocorporativismo; el segundo versa sobre el desarrollo y crecimiento económico, la política económica y social, la desigualdad, la pobreza y marginación.

### 1.1. Sobre el Ambito del Estado

El período 1982-1995 corresponde en México a una etapa de transición del Estado de bienestar a Estado neoliberal, pues se dan características de ambos tipos de Estado, en virtud de ello en primer término es necesario abordar estos términos.

Desde su origen el Estado presenta una acción reguladora y conductora de la vida colectiva, y como parte esencial de ella, de las actividades económicas. “Junto a su dimensión política derivada de una condensación centralizada del poder en una determinada sociedad, está su faceta de sujeto instrumentador y regulador de las actividades económicas. Estas dos funciones aparecen en la realidad juntas, aunque conceptualmente se les pueda separar; en la práctica, el Estado realiza tanto funciones de regulación como de administración concreta”.<sup>1</sup> De tal forma que la acción reguladora tiene sustento en la actividad legislativa, que le da capacidad al Estado para dictar normas generales sobre el conjunto de la sociedad, consideradas legítimas por la aceptación general y por el bien que ellas representan; asimismo, cumple una función administrativa al actuar y organizar la vida social para satisfacer las necesidades colectivas, es decir, administra los bienes de la colectividad.

---

<sup>1</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *La Intervención del Estado en la Economía* (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, UNAM, 1986, pp. 5-6.

De hecho, la ley ha fijado siempre condiciones a la actividad económica y, a la vez, a limitado la conducta humana, a través de la emisión de normas de carácter general. “Toda norma supone necesariamente una limitación de las posibilidades de actuar o de la libertad,..., de realizar cualquier conducta derivada de la capacidad volitiva del hombre”.<sup>2</sup> Esto ha dado lugar, históricamente, a diversas posturas sobre *la intervención estatal* y la libertad individual, incluyendo la libertad económica, fundamentada en el derecho de propiedad.

Por un lado, *la intervención económica del Estado* se ha mostrado mediante un conjunto de actividades estatales regidas bajo “normas que obligan a la realización u omisión de cierta conducta con efectos económicos, y la realización directa, por parte del Estado, de actividades de carácter económico, sean de producción, circulación o distribución”<sup>3</sup>; por otro, la libertad económica, en un principio, fue defendida por una corriente de pensamiento: el *liberalismo*. Adam Smith y David Ricardo planteaban que el Estado no debe regular la actividad económica, sino que ésta debe dejarse en libertad a los individuos para buscar su mayor beneficio y, mediante la competencia por obtener sus propios objetivos, se tendría una mejoría general, como resultado de un mayor equilibrio. No se pretendía marginar la acción reguladora del Estado, más bien se reducía a salvaguardar el disfrute de los bienes obtenidos con dicha actividad, en tanto que la “mano invisible” se encargaría de regular las acciones del mercado. A esta caracterización del papel del Estado se le ha denominado *Estado Gendarme*, cuyo fin esencial es prestar un servicio de vigilancia a la colectividad.

Posteriormente, la aparición de otras corrientes de pensamiento como el socialismo y la aceptación de profundas desigualdades sociales, condujeron a fines del siglo XIX a correcciones mediante normas legislativas para reequilibrar al conjunto social. Se admite el destinar recursos públicos a la satisfacción de algunas necesidades de carácter social, para asegurar niveles mínimos de atención a la población; es decir, surge la idea de un Estado social, que tiende a tratar de evitar los desequilibrios sociales, apoyada por una corriente política denominada *social-democracia*. Dando lugar a la noción, en la primera mitad del siglo XX, de *Welfare State* o *Estado Benefactor*.

### 1.1.1. Conceptualización del Estado Benefactor

El Estado Benefactor, “expresión acabada de la intervención del Estado en la economía”<sup>4</sup>, según explica Josep Picó, tiene su origen, de acuerdo a la corriente liberal-demócrata, con la industrialización, la complejidad y la modernización de la sociedad actual. El sistema productivo genera demandas funcionales en el campo de la política del bienestar que alguien debe atender. Es decir, las transformaciones generales de la sociedad industrial dan lugar al nacimiento de grupos sociales que reclaman derechos, legislación proteccionista, libertades, etc., y el Estado se apresta con orientación pragmática a solucionar estas crisis con intervenciones de compensación.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 9

<sup>4</sup>Pico, Josep, *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, España, Siglo XXI, 1987, p.5

Las grandes corporaciones transnacionales obligaron al propio mercado y a sus propios agentes económicos a atestiguar la necesidad de una mayor regularización e intervención estatal. Y no sólo por fines económicos, sino también de redistribución de la riqueza generada. Además la gran depresión del 29 y sus repercusiones a nivel internacional permitieron la consolidación de la teoría Keynesiana y el nuevo rol del Estado: Bienestar; Welfare State.

El Estado de Bienestar parte del supuesto que una de las funciones más importantes del Estado es garantizar un desarrollo económico normal, sin sobresaltos ni crisis. El crecimiento económico debe ir acompañado de una política redistributiva de la renta que trata de compensar las desigualdades sociales, originadas en el funcionamiento ordinario del mercado, por tanto: "la intervención del Estado en la economía es una condición para asegurar la reproducción de la sociedad atendiendo a los valores de la felicidad política y el bienestar generalizado"<sup>5</sup>. De acuerdo a Josep Picó, "el origen de este intervencionismo se remonta a la época de Bismark y a la legislación social que estableció el canciller en la Alemania del siglo XIX y toma un peso decisivo más homogéneo a partir de 1945 cuando los países capitalistas desarrollados, en su mayoría adoptan en lo social la doctrina del Report Beveridge y la política económica keynesiana"<sup>6</sup>

La primera buscaba afrontar las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y disminuir las desigualdades sociales mediante una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social. Por su parte, la segunda intentaba paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda a través del Estado. Así, los programas de bienestar y su expansión se justificaban no sólo con el fin de atender las necesidades primarias de la población, sino también como política para regular el mercado y reavivar el consumo.

El Estado, siguiendo la doctrina keynesiana, interviene en la economía con fines regulatorios de orientación en el mercado, de desarrollo económico y de prevención de las crisis productivas y de mantenimiento de la economía. El razonamiento de Keynes se orienta a considerar que la política económica pertinente: "sería aquella que en la pretensión de evitar el paro económico e incrementar la ocupación, actúe sobre las variables independientes del sistema económico en espera de resultados, entre otros, en materia de política fiscal en los rubros de dotación de servicios, distribución y regulación, que además de producir las condiciones generales de la acumulación, favoreciera un proceso de distribución del ingreso, que a su vez, tendiera entre otros factores a incrementar la programación del gasto público".<sup>7</sup>

Sin embargo, este intervencionismo económico no quedó sólo en los instrumentos monetarios y fiscales, sino que invadió aspectos sustantivos del mercado, y lo político.

---

<sup>5</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "Nuevos derroteros de la razón de Estado", en *La Reforma del Estado*, México, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (Colección política y administración), tomo II, 1992, p.32

<sup>6</sup> La doctrina del Report Beveridge, surge en Inglaterra en 1942, y toma su nombre de sir William H. Beveridge, quien presentó un documento donde se definía a la seguridad social como: "...el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", señalando que, en general, "... la meta del plan de seguridad social es acabar con la indigencia en cualquier circunstancia". Véase, Pico, Josep, *op.cit.*, p.2 y Gallaga García, Roberto, El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias, en *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, México, IMSS-ISSSTE-FCE, 1992, p. 79.

<sup>7</sup> Novelo, Federico, "Estado Keynesiano y Estado Neoliberal" en *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Fundación Fredrich Ebert, 1a. reimpresión, 1994, p.51

De acuerdo a Ricardo Uvalle, los principios políticos que salvaguarda el Estado con su intervención en la economía son:

- 1) la supeditación del interés particular al general (aunque mantiene la función de reproducir el sistema capitalista, convirtiéndose en un ente regulador entre las clases dominadas y dominadoras)
- 2) la vigencia del interés común sobre el privado
- 3) el respeto y cumplimiento de los acuerdos que sustentan la sociabilidad de los individuos plasmado en un conjunto de dependencias sociales,
- 4) la conservación de la sociedad de acuerdo con las normas, valores e ideología que rigen su organización y funcionamiento, y
- 5) que las formas de asociación sean respetadas invocando la importancia de las relaciones en comunidad<sup>8</sup>

Por otra parte, -retomando los planteamientos de Picó- la corriente marxista sostiene que el Estado de Bienestar representa un cambio en la forma de la lucha de clases, cuyo resultado negativo es el avance de un sector de las clases dominadas sobre los más desfavorecidos, divorciando así los intereses de la clase con efectos de aburguesamiento y desmovilización.<sup>9</sup>

Existen otros autores que caracterizan al Estado de Bienestar conjugando factores económicos, políticos y sociales; así, para Sol Arguedes el Estado Benefactor representa en el sentido económico, el fortalecimiento del poder adquisitivo del salario y ampliación del mercado consumidor; en sentido político la democracia representativa avanzada (no obstante el fuerte corporativismo<sup>10</sup> que lo caracteriza); en sentido social y sociológico un aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias y finalmente en sentido moral un intento de solidaridad humana.<sup>11</sup>

Con los elementos anteriores, podemos entonces sostener que el Estado de Bienestar es aquel que interviene en la economía, situándose como un ente superior que conduce la política económica y social, promoviendo el pleno empleo, la satisfacción de bienes y servicios a la población y la participación social, destinando recursos importantes a la consecución de éstos propósitos. En suma, mayor intervención del Estado para controlar en lo económico, político, social y cultural y menor actuación libre del mercado.

El uso del gasto público, el pleno empleo, el bienestar social y la intervención directa del Estado fueron concebidas como políticas de gobierno para salir de la crisis.

---

<sup>8</sup> Uvalle, Ricardo, *op. cit.*, p.33

<sup>9</sup> Pico, Josep, *op.cit.*, p.16

<sup>10</sup> El corporativismo es definido por Schmitter como un "sistema representativo de intereses en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciados reconocidos por el Estado a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga un cierto control en la selección de sus líderes en la articulación de sus reivindicaciones", citado por Pico, Josep, *op. cit.* p.7

<sup>11</sup> Arguedes, Sol, *El Estado benefactor ¿fenómeno cíclico?*, México, Mundo, 1988, p.21

Ya sea mediante nacionalizaciones, o la creación de empresas públicas para desarrollar y activar nuevas actividades administrativas, así como del rescate de empresas privadas en "quiebra" para asegurar la planta de empleo, se constituye el Estado Empresario. Este pasa a ser el eje central del desarrollo económico y social, sobre todo en los países subdesarrollados. Con la participación en la actividad industrial, desarrollando y creando nuevos polos de desarrollo, apoyando mediante subsidios, recursos y concesiones a la pequeña y mediana industria, el crecimiento de dichos países alcanzó altas tasas del PIB, mayor empleo, alto número de prestaciones y creación de instituciones de Bienestar Social (salud, educación, vivienda, etc.) provocando un "efecto multiplicador" de crecimiento económico y social. No obstante, actividades como la agropecuaria, la pesquera y la de servicios quedaron sujetas a la actividad industrial.

Decir Estado de Bienestar equivale a hablar de fortalecimiento del poder adquisitivo del salario y ampliaciones del mercado consumidor, en un sentido económico; también democracia representativa, no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza, en sentido político; equivale también a afirmar un aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico.<sup>12</sup>

El término de Estado de Bienestar, pues no tiene un sentido único. Representa tanto al bienestar social y a sus instituciones, así como la intervención económica del Estado. Por ello, la definición del Estado de Bienestar depende de la posición (económica o social) que se sostenga. Al respecto un autor explica que el Estado de Bienestar es ".....la verdadera estructura político-administrativa que refleja el reestablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado."<sup>13</sup>

El Estado de Bienestar ha presentado tres formas históricas a saber:

En Europa (socialdemocracia), en Estados Unidos (Welfare State - New Deal) y en América Latina (populismo). Cada una con sus características propias y por ende, con distintos matices en el bienestar social.<sup>14</sup>

No obstante el éxito del "nuevo trato" roostveliano en Estados Unidos, el Estado de Bienestar no floreció del todo allí. En donde adquirió máximo esplendor fue, posteriormente en Europa, cuando con la ayuda del Plan Marshall se volvieron a levantar las economías caídas y maltrechas por la Segunda Guerra Mundial.

El New Deal (nuevo trato) sentó las bases de un conjunto de medidas de bienestar social en Estados Unidos y permitió un crecimiento sostenido en su economía. El mercado, en esta etapa del capitalismo fue la fuerza social y económica que podría generar crecimiento y bienestar social, por ello la intervención del Estado no fue cuestionada entonces.

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p.21.

<sup>13</sup> Farfán, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado.", en *Testimonios de la crisis del Estado del Bienestar*. Esthela Gutiérrez Garza (Coord) México, Siglo XXI, 1988, p. 42.

<sup>14</sup> Arguedes, Sol. *op. cit.* p.20.

Dentro del populismo en América Latina resaltan el de Brasil (getulismo), el de Argentina (peronismo) y el de México (cardenismo y en su última etapa los regímenes de Luis Echeverría y José López Portillo). Sin realizar un análisis detallado, que no es objeto de este trabajo, existen rasgos similares que son los siguientes:

- a) El surgimiento de nuevas coaliciones políticas, que emprendieron acciones gubernamentales relativamente afines;
- b) La tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, que funge como árbitro en una situación de compromiso (lo que le otorga una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo sitúa encima de la sociedad);
- c) La aparición de formas de representación corporativa, que se juntaron con los modelos de representación ciudadana.

En lo que respecta al caso de México, a partir del populismo cardenista encontramos los siguientes elementos: el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica; el ensanchamiento de la clase media, el arraigo de instituciones como el IMSS, el INFONAVIT, el ISSSTE y otras; el énfasis en la educación pública; el discurso ideológico oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social, y más que todo la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para suspender la lucha de clases y el desarrollo de las fuerzas productivas del país.<sup>15</sup> Este contexto fue el que condicionó y bajo el cual se desarrolló un "estilo" de política social, como se verá más adelante.

### 1.1.2. Conceptualización del Estado Neoliberal

Hoy en día se da un gran debate sobre la naturaleza del Estado neoliberal. En ese sentido, no existe un contenido teórico consistente y preciso en torno a su naturaleza y significación histórica. A continuación se presentan algunos perfiles, roles y características del Estado neoliberal que lo diferencian y por tanto lo contraponen al Estado de Bienestar.<sup>16</sup>

Para llevar a cabo una aproximación teórica sobre el Estado neoliberal como categoría de análisis, es necesario partir de dos corrientes políticas: el liberalismo (clásico) y el conservadurismo. Los planteamientos efectuados por las corrientes liberal-conservadurista han influido en cuatro ámbitos específicos: la teoría económica, política económica, la privatización y la desregulación como instrumentos específicos y en la política del bienestar social.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la teoría económica, el pensamiento neoliberal argumenta que la intervención gubernamental debe ser mínima, ya que el mercado provee en forma más eficiente de recursos y servicios a la economía. El individualismo y la promoción de la asociación libre, produce un profundo perfeccionamiento del mercado por encima de la actividad estatal. La elección individual es maximizada en el mercado y la ganancia de la economía como procesos fundamentales de este planteamiento.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 39

<sup>16</sup> Las ideas principales para conceptualizar al Estado neoliberal están basadas en la Tesis de Maestría en Administración Pública de José Juan Sánchez González, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*, México, FCPyS, UNAM, 1993, 180 p.

<sup>17</sup> Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía*, México, F.C.E. 1988, p.10

El segundo elemento es el relativo a la política económica. A partir de la crisis mundial de 1973 la inflación empezó a crear problemas en los países capitalistas, por lo que se tuvo que modificar la política económica. Surgen los monetaristas (Friedman y los Chicago Boys) que sostienen que la causa de la inflación es el gran exceso del circulante y el crecimiento desmedido del sector público. Los monetaristas argumentan que las políticas económicas keynesianas son perjudiciales en el largo plazo y provocan tensiones inflacionarias. Dos ejemplos de estas políticas monetaristas los encontramos en el gobierno británico de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos en la administración de Ronald Reagan.<sup>18</sup>

El tercer elemento se refiere a los procesos de privatización llevados a cabo asimismo en la Gran Bretaña y de desregulación en los Estados Unidos. La privatización es puesta en marcha con el propósito -aseguran sus apóstoles- de reducir el sector público y en esa medida favorecer al mercado con un sector privado con mayores actividades económicas.

Paralelamente a la privatización de empresas públicas, en los Estados Unidos, el principal proceso es que se extendió una desregulación durante la administración de Reagan. La idea fundamental de este proceso es reducir el poder de la "regulación federal" a gobiernos estatales y locales. Reagan estableció la Oficina de Información y Asuntos de Regulación para evaluar las nuevas propuestas de regulación por parte de Agencias Federales.

El cuarto elemento se refiere a la política de bienestar. Para la corriente liberal los beneficios del bienestar desincentivan la participación del mercado y afirman la necesidad de que estos beneficios no deben exceder un mínimo que afecte a los gastos gubernamentales. Para los conservadores el bienestar social es un problema moral. Este debe ser proporcionado por la familia, con el apoyo de la comunidad donde se desenvuelve el individuo y en ningún caso por el Estado.

A partir de estos cuatro elementos la concepción de un Estado Neoliberal se abre paso. El Estado neoliberal emerge bajo el desmantelamiento gradual y paulatino del Estado de Bienestar. Esta contraofensiva neoliberal reduce significativamente el papel predominante de la intervención estatal en el bienestar de la población.

Algunos otros supuestos apoyan las ideas expuestas. El supuesto de que el Estado de Bienestar es ineficiente y por tanto se recomienda limitar y reducir los gastos gubernamentales. Por la misma razón, se supone que el sector privado puede destinar los ingresos a fines más rentables para toda la sociedad de donde se deriva que deben limitar los impuestos.

En base a lo antes dicho, se puede definir al Estado Neoliberal como aquel Estado regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece al mercado libre y la propiedad privada en detrimento de las políticas del Estado y que tiene como políticas fundamentales la privatización del sector público, desregulación, desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico la implementación de políticas monetarias<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p.14

<sup>19</sup> Esta definición está basada en la ponencia presentada por el autor Desmond S. King, intitulada "The New Ring And Political Change" en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública efectuada del 5 al 7 de septiembre de 1990, en la ciudad de México. No obstante que el autor referido utiliza el término "Nueva Derecha" y en función de esta realiza toda su exposición, los conceptos vertidos nos dan un panorama sobre las características del Estado neoliberal. Tomado de José J. Sánchez González, *op.cit.*, p.36

Con diversos matices, pero los estudiosos de la materia coinciden con la definición anterior. De acuerdo a Uvalle, por ejemplo, el Estado neoliberal surge como una respuesta y oposición al Estado de bienestar. Su actuación se enmarca en los siguientes puntos:

- 1) los recursos económicos son escasos y se aprovechan mejor con alternativas a escoger
- 2) es necesario desestatizar las relaciones económicas
- 3) deben disolverse las instituciones corporativas, los privilegios gremiales y los monopolios estatales
- 4) la libertad individual es el factor principal para asegurar el bienestar social
- 5) combina la igualdad de oportunidades con la responsabilidad individual
- 6) apego al Estado de Derecho; y
- 7) que la democracia es condición de la sociedad libre<sup>20</sup>

Los planteamientos que se hacen desde el Estado neoliberal son los siguientes:

- 1) la importancia del dinero para regular el control de la masa monetaria
- 2) la privatización de la esfera económica
- 3) la intervención del Estado en asuntos macroeconómicos, tales como la balanza de pagos y los equilibrios fiscal y monetario
- 4) la conversión pública y privada en renglones de orden público como las carreteras;
- 5) auspiciar la competencia a partir de relacionar el tamaño del mercado con el tamaño de las empresas. En caso de que surjan oligopolios, son naturales;
- 6) eliminar subsidios, servicios gratuitos y la asistencia social como modo de distribuir la riqueza social y;
- 7) que la pobreza sea atendida con procedimientos de carácter político para mitigar la desigualdad social<sup>21</sup>

El pensamiento que el neoliberal acuña reivindica a la iniciativa individual como el motor que genera riqueza y bienestar social. Y el concepto que difunde es la economía social de mercado. En ésta, la igualdad de oportunidades se manifiesta formalmente como la opción que debe adoptarse para salvaguardar la sociedad invocando la libertad y la democracia. La economía social de mercado se ha difundido intensa y extensivamente en el mundo capitalista.

Lo que el neoliberalismo propone es el Estado mínimo, normativo y administrador, que no interfiera en el funcionamiento del mercado, ya que su intervención, además de deformar los mercados de factores, productos y activos es generadora de espirales inflacionarias. "Ello explica por qué todo intento de desarrollar políticas sociales, favorecedoras de patrones equitativos en la distribución del ingreso y de expansión de la demanda, se juzgue como populismo".<sup>22</sup> En resumen, la propuesta neoliberal exige con más fuerza, menor Estado y mayor mercado.

---

<sup>20</sup> Uvalle, Ricardo, *op. cit.* p.34

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.35

<sup>22</sup> Novelo, Federico, *op. cit.*, pp.55 y 56

El Estado neoliberal parte de que el libre mercado es la forma óptima de asignación de recursos. Concluye que se deben eliminar los controles sobre precios y salarios. Esto se extiende a lo internacional, por lo que se proclama el libre comercio internacional. Finalmente, el supuesto de libre mercado se amplía a los aspectos del bien social, recomendando eliminar las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación y salud.<sup>23</sup>

En conclusión, según la concepción neoliberal el Estado debe desaparecer como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico. El libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional junto a una política monetarista restrictiva y no discrecional, son los prerrequisitos para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista. El Estado debe ser un Estado Gendarme (guardián o policía) que vigile que operen libremente las leyes del mercado.

Durante la época en que floreció y se expandió el paradigma neokeynesiano, se creía que mediante el manejo eficiente de las políticas monetaristas y fiscal se podía evitar los ciclos económicos depresivos y las tasas de desempleo socialmente inaceptables. Sin embargo, fracasó estrepitosamente y por tanto la intervención del Estado en la economía es inútil para estimular el crecimiento económico, antes lo que ocurre es que desactiva la producción y se estimula la ineficiencia, el ocio y por supuesto el desempleo.

Un factor que desestimula la producción es el gasto público excesivo e improductivo. Otro factor limitante son las regulaciones gubernamentales. Se considera que las regulaciones sobre la producción y el comercio para proteger el ambiente, la salud y la seguridad pública han alcanzado niveles tan altos que perjudican los precios y hacen incosteables y poco factibles la innovación y el cambio tecnológico. La solución es restringir al mínimo la participación del Estado en la economía.

Así el sector público mediante la recaudación, el gasto y la regulación obstaculiza la producción, incrementa la inflación y propicia una productividad decreciente. El sector público:

- 1) Protege industrias ineficientes de la competencia extranjera, lo que eleva precios internos
- 2) Impone onerosas e ineficientes regulaciones que en conjunto tienen un impacto sustancial, sobre el nivel de precios y productividad
- 3) Hace atractivo el desempleo y el ocio, al gravar a los que trabajan mientras que subsidia a los que no lo hacen
- 4) Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el progreso tecnológico, el aumento de la producción y ocasiona una distribución deficiente de la misma.

Así la intervención gubernamental en la economía frustra cualquier plan de progreso y de avance tecnológico, limita las aspiraciones del progreso individual que es la única que produce el bienestar nacional.

Estos son los elementos que conforman al Estado neoliberal. Se ha hecho hincapié en los elementos de intervención y privatización, por que en México estos tienen total aplicación con la reforma de Estado emprendida a partir de 1982, como se verá en el desarrollo de la investigación.

---

<sup>23</sup> Villareal, Rene, *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría política, económica e ideología del neoliberalismo*, México, Océano, 1983, p.107

### 1.1.3. Populismo y Neopopulismo

Como se mencionó anteriormente, una de las formas que adoptó el Estado benefactor fue la populista. En ese sentido es muy importante precisar el concepto. Ningún análisis de la realidad latinoamericana del siglo XX puede ignorar el "populismo". En reflexiones sobre el tema se hace referencia a una gran diversidad y amplitud de significados del concepto y la falta de precisión en su uso. La vaguedad del término se manifiesta en la larga lista de "casos" que se incluyen bajo la denominación de "populistas"; ya que designa indistintamente movimientos, gobiernos, "tipos de Estado", "modelos de acumulación", "estilos políticos", ideologías, etc. Para mayor confusión, en fechas recientes comienza a utilizarse la expresión "neopopulismo", mientras que desde hace tiempo se viene hablando de la "crisis del Estado populista": Estas referencias reproducen y potencian la imprecisión señalada, ya que no parten de una mejor definición del fenómeno al que ahora se considera muerto o en vías de ser resucitado.

Se pueden englobar dos enfoques: los que privilegian, al definirlo, un determinado tipo de participación o de dominación política, y los que subrayan las políticas sociales y económicas que determinarían la naturaleza del mismo. Cabe adelantar que no se trata de elementos excluyentes -de hecho ambos se superponen muchas veces en las interpretaciones-, sino de dos dimensiones analíticas.<sup>24</sup>

#### 1.1.3.1. El Populismo Como Fenómeno Básicamente Político-Ideológico

Para el contexto latinoamericano, la primera formulación sistemática acerca del populismo desde ámbitos académicos<sup>25</sup> fue la de Gino Germani, elaborada en los años cincuenta cuyo marco de referencia es la "teoría de la modernización".<sup>26</sup> Para Germani el populismo se caracteriza básicamente por la negación de los valores elementales de la democracia representativa y por la demagogia encarnada en la figura del líder carismático. Diferentes grupos políticos pueden apoyarse en esas masas movilizadas -"disponibles"- para lograr sus objetivos, que no necesariamente coinciden con los de las propias capas movilizadas. El comportamiento de éstas es interpretado entonces en términos de "irracionalidad" -debido a que no existe correspondencia entre medios y fines y por no adecuarse al modelo clásico, racional, de participación política". Se trata de masas que al desplazarse del campo a la ciudad han quedado en estado de "anomia" -lo que las vuelve manipulables- y que además portan ciertos rasgos psicosociales "tradicionales" que se transfieren al movimiento populista determinando buena parte de sus características.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Viguera, Aníbal, "Populismo y neopopulismo en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, Cuarto Trimestre, 1993. Las principales ideas que se presentan sobre el populismo y el neopopulismo, son de este autor.

<sup>25</sup> Hasta ese momento, los análisis sobre el fenómeno que luego se definiría como "populismo" no superaban las caracterizaciones estrictamente políticas contemporáneas del mismo. Fuera de aquellas que lo interpretaban en sus propios términos, dichas visiones tendían en principio a definirlo desde la perspectiva de su comparación con el fascismo europeo. Trindale, Helgio "La cuestión del fascismo en América Latina", en *Desarrollo económico*, núm. 91, octubre-diciembre, 1983.

<sup>26</sup> Germani, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1968.

<sup>27</sup> Germani, Gino "El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos", en *Desarrollo económico*, núm. 51, octubre-diciembre, 1973.

Dentro del mismo marco teórico se encuentra la definición formulada por Torcuato di Tella en 1965.<sup>28</sup> La ideología populista es, entonces, un instrumento empleado por estos grupos para integrar a las masas en una coalición policlasista. Ahora bien, Di Tella encuentra estas características en un gran número de movimientos y gobiernos en todas partes del mundo. Como se puede apreciar la temática del liderazgo es un elemento central en este tipo de interpretaciones.

Una variante que contiene rasgos semejantes es la propuesta por algunos autores, quienes desde una perspectiva marxista ven en el populismo una estrategia de dominación política instrumentada por los sectores dominantes para neutralizar la posible movilización autónoma de los sectores populares ante el fracaso o descomposición del sistema político oligárquico. En general, estas visiones señalan la movilización "desde arriba" de sectores "marginales", no típicamente obreros, como base de legitimación del sistema político ante la imposibilidad de garantizar una hegemonía por otros medios.

Se trata de las ideas de movilización de masas "desde arriba", visualizada en términos de manipulación y demagogia, donde las masas participan políticamente a partir de su vinculación directa con el líder -es decir, sin la mediación de organizaciones autónomas de clase-; los sectores populares que constituyen la base de los populismos serían entonces fundamentalmente esos migrantes internos, "atrasados" o "tradicionales", recientemente movilizados, o bien esa suerte de "subproletariado" de algunas visiones marxistas. Es esencial en esta línea de interpretación el hecho de que la participación popular no tiene carácter "clasista": no existe en el populismo una clase obrera autónoma, ya que el liderazgo proviene de clases o fuerzas políticas ajenos a ella.<sup>29</sup>

En el Diccionario de política de Bobbio se resume claramente esta línea de análisis tal como aparece en sus primeras versiones: serían "populistas" "aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia".<sup>30</sup> La apelación al "pueblo" es pues el rasgo decisivo, y a su vez lo que da origen a la definición misma.

### **1.1.3.2. El Populismo Definido a Partir de sus Políticas Sociales y Económicas**

Ahora bien, muchos autores vinculan al populismo con un determinado proyecto de crecimiento económico, o un "modelo de acumulación". De hecho es el Estado Benefactor de Latinoamérica.

---

<sup>28</sup> Torcuato Di Tella, "Populismo y reforma en América Latina", en *Desarrollo económico*, núm. 16, 1965.

<sup>29</sup> Carmagnani, Marcello, *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*, Barcelona, Ed. Grijalvo, Barcelona, 1980; Cueva, Agustín, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Ediciones Solitierra, 1973.

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (dir.) *Diccionario de Política*, Vol. 2, México, Siglo XXI.

Los pilares de esta estrategia de crecimiento serían el impulso a la industrialización orientada al mercado interno (la "industrialización por sustitución de importaciones"), la creciente intervención del Estado en la economía y una tendencia a la nacionalización de algunos resortes básicos de la economía. En paralelo a esto, se produce la incorporación social y política de los sectores populares como sustento político del proyecto y, a través de las políticas redistributivas para dinamizar el mercado interno para la industria en expansión. Por otra parte, este modelo de desarrollo, y por tanto el populismo, sería la expresión de los intereses de una "alianza de clases" formada por una "burguesía industrial nacional" y las clases obreras urbanas emergentes y movilizadas. El discurso populista, en tanto nacionalista, antiimperialista, antioligárquico, y desarrollista, sería entonces, a su vez, la manifestación de estos intereses; la idea de "conciliación de clases" o de "armonía entre capital y trabajo" aparece de igual manera como elemento funcional al mencionado modelo de acumulación.

De este tipo de interpretaciones<sup>31</sup> se deriva la caracterización del "Estado populista", como impulsor del modelo de acumulación y como garante de su viabilidad social y política a través de la incorporación de los sectores populares, incorporación a través de la cual el Estado populista obtiene su legitimación. El Estado no sólo interviene dictando políticas y redistribuyendo recursos, sino que además se convierte en agente productivo invirtiendo en aquellas ramas de la industria que, como la de la producción de bienes intermedios y de capital, resultan menos atractivas o viables para la iniciativa privada, a la vez que resultan centrales para la profundización del modelo.

Ahora bien, como dijimos, este enfoque no excluye elementos presentes en las interpretaciones reseñadas anteriormente, especialmente en cuanto a la dominación que el populismo implicaría sobre las clases populares. En este sentido, un elemento central en la caracterización del Estado populista suele ser el carácter "corporativo" que se le atribuye, sobre todo por la cooptación y estrecho control que implica sobre los sindicatos.

La figura del líder, el autoritarismo, el discurso "ideológico", entonces, pueden no estar ausentes en estas interpretaciones, pero en todas ellas, estos elementos están subordinados a un eje explicativo central respecto del fenómeno populista, que es el del modelo de acumulación que éste encarna e impulsa. Los aspectos políticos del fenómeno aparecen en todo caso como correlato más o menos "necesario" de la etapa de crecimiento económico que abarca aproximadamente el período 1930-1960. Esto le da a estas visiones, aun a las que son críticas como las provenientes de la izquierda, un sesgo positivo en su valoración del populismo, en tanto "etapa necesaria" del desarrollo capitalista latinoamericano y superadora del modelo predominantemente agroexportador.

Carlos Vilas define al populismo como una "estrategia de acumulación de capital": aquella que hace de la ampliación del consumo personal (y con el tiempo de cierta distribución de ingresos) un componente esencial: a partir de esta "dimensión material" del fenómeno se explican también sus características político-ideológicas y las relaciones entre los sectores sociales que ello implica.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ianni, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Serie Popular Era, 1984. Cardoso F.H. y Faletto, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969. O'Donnell, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

<sup>32</sup> Vilas, Carlos, "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural", en *Desarrollo Económico*, núm 111, octubre-diciembre de 1988.

El populismo aparece como un "Estado de compromiso" que incorpora a las masas como factor de legitimación del sistema político a la vez que satisface en parte sus necesidades.<sup>33</sup> Se trata en este caso de regímenes propios de los países dependientes, en tanto se define como una "reacción de tipo nacional a una modernización que está dirigida desde el exterior", que procuraría "compensar la modernización inducida mediante un incremento del control colectivo de los cambios económicos y técnicos.

Touraine define ciertas características del populismo, entre las que se destacan la apelación al "pueblo" y sobre todo, la centralidad del Estado y el hecho de que Estado, nación, sistema político y actores sociales no constituyen esferas totalmente separadas. Al margen de las diferencias entre los países existiría entonces este "modelo político central, que constituye uno de los aspectos principales del modelo latinoamericano de desarrollo".<sup>34</sup>

Una variante de las interpretaciones que definen al populismo a partir de sus políticas económicas es la formulada recientemente por Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards.<sup>35</sup> Estos autores lo definen como "un enfoque al análisis económico que hace hincapié en el crecimiento y la redistribución del ingreso, y minimiza los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas `agresivas' que operan fuera del mercado". Se trata entonces de políticas económicas "equivocadas", que a menudo conducen a efectos negativos para los propios sectores a los que dicen favorecer, y que aparecen definidas casi por oposición a las políticas "correctas", es decir, las liberales.

Los casos "clásicos" (que lo son precisamente porque combinan, de manera general, casi todos los rasgos atribuidos al populismo sumando ambas líneas de interpretación): los encontramos en los regímenes de Perón, Vargas, Cárdenas. Cabe considerar que para el caso de México sólo se considera al gobierno de Cárdenas como populista. La cuestión sería determinar si los gobiernos que le sucedieron fueron o no fueron populistas bajo el tenor de ideas que se ha manejado. Al menos, es más claro, en los casos de Luis Echeverría y José López Portillo.

### 1.1.3.3. De la Muerte del Populismo al Neopopulismo

Ahora bien, ¿cuál es el muerto que entierran los que decretan el fin del populismo? Más allá de coincidir o no con dicho diagnóstico definitivo, es evidente que se trata del populismo como modelo de desarrollo, y quizá como modelo de dominación política en el que el Estado lograba articular bajo su órbita el conjunto de la sociedad.

---

<sup>33</sup> Weffort, Francisc, "El populismo en la política brasileña", *Brasil Hoy*, México, Siglo XXI, 1968.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.168

<sup>35</sup> Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián, "La macroeconomía del populismo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, 57 (225), México, 1990. Trabajos específicos sobre distintos casos nacionales con un enfoque similar en Dornbusch y Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en América Latina*, México, FCE, 1992.

Pero por otra parte, ¿cuál es populismo que hoy algunos ven reaparecer? En este caso se trata del estilo político populista, despojado de toda vinculación con un proyecto económico determinado: de otra manera no podría encontrárselo unido a políticas neoliberales. Ese es el sentido en el que por ejemplo Denise Dresser atribuye características "neopopulistas al salinismo, en virtud de su instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad: sin ofrecer mayores precisiones al respecto, la autora parece considerar esto como "populista" porque se trata de buscar el apoyo político (en este caso para el PRI) a través de una política de ayuda social que por otra parte es caracterizada como claramente parcial y selectiva en función de este objetivo.<sup>36</sup>

También un artículo de Alan Knight procura demostrar que el "populismo" puede reaparecer en la actualidad a la par de políticas económicas "ortodoxas", en suerte de un "matrimonio entre el neopopulismo y el neoliberalismo."<sup>37</sup>

#### **1.1.3.4. Consideraciones Finales Sobre el Populismo**

Parece imprescindible distinguir analíticamente las dos dimensiones que se ha procurado diferenciar: la que subraya el tipo de participación o el "estilo político", y la que se basa en las políticas sociales y económicas para definir el populismo; no quiere decir esto que el concepto deba formularse a partir de una sola de ellas, porque ello puede llevar a definiciones "mínimas" que incluye demasiados casos, con lo cual se pierde utilidad explicativa y sobre todo comparativa.

Ninguna de las interpretaciones consideradas define algo que se encuentre de manera paradigmática y generalizable en todos los países latinoamericanos. Al designar un tipo de movimiento o de gobierno, se está apuntando a algo demasiado "concreto" como para ser generalizable: las diferencias siempre serán más importantes a rescatar que las similitudes.

A la manera Weberiana, el tipo ideal no pretende reflejar la realidad, sino abstraer de ella ciertos elementos para conformar un modelo teórico, cuyo fin es contrastarlo con los casos concretos para explicar sus características históricas específicas.

Los casos concretos no quedarían "reflejados por el modelo", sino contrastados con él para contribuir a explicar y definir comparativamente sus características. De esta manera Perón, Fujimori, Cárdenas, Menem, Lula, Rojas Pinilla, Velasco Ibarra, Salinas, el PRI, etc., dejan de representar casos de populismo: serían fenómenos históricos específicos acerca de los cuales el concepto populismo podría proporcionar criterios de observación e investigación.

---

<sup>36</sup> Dresser, Denise, *Soluciones neopopulistas a problemas neoliberales*, Universidad de California, San Diego, 1991.

<sup>37</sup> Knight, Alan, "El abrigo de Arturo Alessandri: Populismo, Estado y sociedad en América Latina, Siglo XXI: balance y perspectivas" organizado por el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, noviembre de 1992 (mimeo)

#### 1.1.4. Corporativismo y Neocorporativismo

El corporativismo se define desde el punto de vista económico, así como del político. En la perspectiva económica se le define como la doctrina socioeconómica basada en el principio de la organización de la profesión en corporaciones en las que participan todas las categorías sociales: patronos, empleados, técnicos y obreros. Se elaboró esta teoría a finales del siglo XIX por las fracciones del movimiento católico social, en busca de "un orden social cristiano".

Para los teóricos, la corporación se halla compuesta por delegaciones de cada empresa (ya en esto comienzan las divergencias; el corporativismo de profesión admite la existencia de sindicatos en cada empresa, que delegan sus representantes ante la corporación, mientras que el corporativismo de empresa rechaza en absoluto el sindicato). La representación es triple: patronos, técnicos y trabajadores. Se dibujan entonces tres corrientes: la primera socializante, propone la representación igual de los tres grupos; la segunda, la paridad entre el patrono y los obreros, haciendo de árbitro los técnicos; la tercera conservadora, da la mayoría absoluta al patronato. El conjunto de los problemas sociales, económicos y financieros se somete a la discusión de todos los miembros de la corporación. En este punto se separa la tendencia "paternalista-corporativa", que niega a la corporación la dirección financiera y económica de la empresa, dejándola a los patronos; la corporación ve reducido su papel al examen de los problemas sociales. Si el corporativismo de asociación ha permanecido en el Estado de la teoría, por otra parte han existido experiencias de corporativismo de Estado.<sup>38</sup>

En la mayoría de las experiencias históricas, las corporaciones son creadas o promovidas por el Estado que busca en ellas un instrumento dócil. La afiliación es obligatoria. Los "sindicatos" reúnen a los patronos y a los obreros, porque el Estado pretende dominar los antagonismos de clases. El Estado determina las estructuras de la corporación y nombra los cuadros y es el único que tiene poder de decisión. El corporativismo de Estado se ha desarrollado especialmente durante el período interbélico con el acceso al poder de los regímenes fascistas, que han hecho de él uno de los pilares de su sistema. El aspecto socializante de las doctrinas corporativistas han promulgado una carta de trabajo, las realizaciones sociales se han quedado siempre en estado intencional. Las primeras corporaciones aparecieron en Italia. Sólo los "sindicatos" reconocidos por el Estado tenían una existencia legal. Estaban prohibidos los sindicatos de funcionarios. Aunque desde luego en México en ningún momento se establece un Estado fascista, algunos de las características del corporativismo de Estado enunciadas han sido un elemento importante del Estado mexicano, sobre todo a partir de 1938.

Habría que reflexionar si es válido el concepto de neocorporativismo, que se empieza a usar a partir de las políticas neoliberales que se aplican en México, en el período 1988-1994 y mediante el cual se hace referencia al proceso de organización de la sociedad civil que no se encuentra encuadrada en las organizaciones tradicionales bajo control del Estado mexicano. Los Comités de Solidaridad son un ejemplo de "neocorporativismo". Es importante señalar que el corporativismo mexicano necesita una reforma, la cual está lejos de representar la necesidad de su desaparición.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978, Tomo I, p. 321

<sup>39</sup> González Tiburcio, Enrique, "Neocorporativismo y demanda ciudadana: ¿convivencia imposible?" en *Reforma de Estado y Política Social*, México, INAP, 1992, p.51.

## 1.2. Sobre el Ambito de la Política Económica y Social

Tanto la política económica como la política social son resultado de un conjunto de directrices que asume el Estado durante un determinado lapso de tiempo. Mediante éstas se establece la estrategia, objetivos y metas generales que fundamentan la formulación de las leyes de impacto económico y social a ser aplicadas.

Es indudable que la actividad económica generada por el Estado, ha dependido de la forma y tipo de Estado, y viceversa, es decir a partir de que se estableció y construyó una forma de Estado, se adoptó un "estilo" de política económica y social. Así los conceptos de política económica, social, crecimiento, desarrollo, pobreza, marginación y desigualdad adquieren gran relevancia. Estos conceptos son los que a continuación revisaremos.

### 1.2.1. Política Económica

Existen diversas connotaciones sobre el término de política económica. Para efectos del presente trabajo se considera aquella que la define como "la intervención deliberada del Gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines"<sup>40</sup> El principal problema de cualquier política económica gubernamental consiste en seleccionar aquellos instrumentos económicos más adecuados para lograr sus objetivos.

Existen varios tipos de política económica: 1) política de ordenación, que se refiere a objetivos fundamentalmente cualitativos y políticos (libertad de elección económica, descentralización económica, economía de mercado, propiedad privada; en general el establecimiento o mantenimiento de un orden o constitución económica para la sociedad); 2) política de procesos, que engloba objetivos primordialmente económicos y cuantitativos (nivel de empleo, crecimiento económico, ritmo de crecimiento de los precios, saldo de la balanza exterior, etc.).

La política de procesos se subdivide, a su vez, en dos: políticas finalistas y políticas específicas. Las políticas finalistas tienen por objetivos los fines generales de la política de procesos mencionados anteriormente. Las políticas específicas tienen unos fines que son los medios para alcanzar los objetivos de las políticas finalistas. No hay propiamente una política de desarrollo o de pleno empleo, sino que en realidad se producen un conjunto de políticas específicas, que coordinadas adecuadamente, impulsan el desarrollo o favorecen el pleno empleo.

Las políticas específicas se subdividen, a su vez, en dos grupos: 1) políticas instrumentales, que afectan a la totalidad de la economía y operan a través de determinados instrumentos: son la política monetaria, la política fiscal, la política laboral, la política de controles directos, etc.; 2) políticas sectoriales, que sólo inciden sobre un área o sector de la economía y son articuladas mediante la conjunción de diferentes instrumentos encaminados a un sector concreto; se trata de la política industrial, la política de transportes, la política educativa, la política de vivienda, la política turística, etc.

---

<sup>40</sup> *Diccionario de Economía*, Tomo 7, Ed. Planeta, Barcelona, p. 495

En el proceso de instrumentación de una política económica se distinguen las siguientes etapas: a) reconocimiento y análisis del problema; b) diseño de las medidas y consultas con los agentes implicados; c) discusión parlamentaria; d) ejecución de la política económica aprobada.

### 1.2.2. Política Social

No hay una definición precisa sobre la política social, ya que ésta depende de los objetivos trazados por el Estado en relación a las demandas de bienestar social. Por ello, las definiciones se dan en razón de las áreas en las que el Estado actúa para la consecución de las demandas sociales; sin embargo, se reconoce que la política social se encarga de tres áreas básicas, vinculadas entre sí:

- a) Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (p.e. salud, educación, alimentación y vivienda);
- b) Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal y sus arreglos sobre las formas de remuneración);
- c) Las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias. Esto es, de donde vienen y a donde van los recursos públicos.<sup>41</sup>

Entre académicos y autoridades no hay unanimidad sobre las áreas constitutivas de la política social. Parece no haber dudas en términos de la salud, educación y alimentación, pero los acuerdos se desvanecen cuando se llega a la vivienda y francamente desaparecen cuando se trata de las políticas de ingresos y empleo, consideradas privativas de la política económica. No obstante, la política económica y la social constituyen dimensiones inseparables en toda estrategia de progreso.

Para Peter Ward, el sector de desarrollo social "incluye educación, salubridad, seguro social, trabajo, asentamientos humanos y obras públicas sociales. Asimismo, la inversión pública federal por sectores identifica una categoría de "bienestar social" para gastos fijos de capital en aspectos como obras públicas rurales y urbanas, construcción de escuelas, hospitales y centros de salud".<sup>42</sup> En este sentido, la política social es la encargada de alcanzar los objetivos fijados por el Estado en materia de desarrollo social en su conjunto.

La divergencia en torno al objeto de la política social, se torna aún mayor ya que algunos autores consideran que la política social es diferente en el Estado de Bienestar y en el neoliberal. A continuación abundaremos al respecto.

---

<sup>41</sup> González Tiburcio, Enrique, *op.cit.* p.15

<sup>42</sup> Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, Ed. Nueva Imagen, México, 1989, p.20

### 1.2.2.1. La Política Social en el Estado de Bienestar

La política social en el Estado de Bienestar, de acuerdo a Pedro Moreno, se entiende como la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir, al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente. Se trata de una operación salvadora de las familias que no tienen los medios suficientes para sobrevivir dentro de los límites del circuito económico. El Estado extrae recursos de este circuito y los asigna discrecionalmente<sup>43</sup> Las categorías centrales de este tipo de política son: los derechos sociales y familiares, el acceso gratuito a la educación, a la salud, a la alimentación y a la vivienda. Se entiende que esta es una función que compete exclusivamente al gobierno. La concepción de esta política implica planeación de largo plazo y la construcción de un aparato institucional vasto y complejo.

El valor principal que guía la política social en el modelo del Estado de Bienestar es el de la justicia, a través de la cual se intenta igualar a la población no sólo en oportunidades, sino en bienestar, entendido como una constante y sostenido mejoramiento en la calidad y esperanza de vida de los habitantes.

Moreno señala que la racionalidad que prevalece en la elaboración de la política social es principalmente de carácter filosófico, político y social, "de ello se deriva el énfasis en los objetivos y resultados, más que en los instrumentos".<sup>44</sup>

### 1.2.2.2. La Política Social en el Estado Neoliberal

En el caso de la política social en el Estado neoliberal, la acción estatal pretende asegurar la igualdad de oportunidades, a través del imperio de la ley, pero ni el Estado, ni los particulares, quedan obligados legalmente a actuar.

La política social es entendida como el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema.

La política social en el Estado neoliberal puede ser consecuencia del mercado o ser instrumentada por el Estado. En cada caso pueden distinguirse beneficios públicos y privados. Ciertas acciones preventivas en materia de salud, en atención primaria benefician a la sociedad en su conjunto. Sólo con esas excepciones, casi todo puede tener usufructo privado. Desde esa perspectiva, no existe razón para que el Estado intervenga en su producción: el mercado es el indicado para proveer y sus beneficiarios directos tienen que pagar el precio.

La política social se define a partir de una lógica económica. A partir de ella todas las relaciones sociales tenderán a caer dentro de la regla de intercambio, es decir, en un universo de opciones. Su función no es compensar o distribuir productos o servicios, sino configurar esquemas de incentivos y sanciones para que los individuos, por medio de comportamientos económicamente adecuados eleven su bienestar.

---

<sup>43</sup> Moreno, Pedro, "Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas" en *Seminario de política social y análisis de políticas públicas*, México, 1992, p.1

<sup>44</sup> *Ibid.* p.3

En síntesis, las nociones o conceptos principales de la política social son: necesidades individuales presentes y localizadas sin predefinición política, jurídica o cultural, sólo económica; la asignación de recursos con criterios de racionalidad económica (vía mercado) y productos o proyectos discretos, más que grandes planes o megapolíticas.<sup>45</sup>

Los indicadores empleados para instrumentar una política social de carácter neoliberal son de índole económico financiero, obtenidos por la aplicación técnica costo-beneficio. La premisa para la aplicación de tal técnica es la medición monetaria de costos y resultados. Desde esta óptica, casi todas las prestaciones sociales tienen un costo.

Actualmente en México se puede afirmar que existe una política social híbrida, aunque con tendencias claramente neoliberales.

### **1.2.2.3. La Seguridad Social**

Uno de los aspectos más importantes que considera la política social, ya sea en el Estado benefactor o neoliberal es el de la seguridad social, concepto que ahora revisaremos.

Socorrer a los necesitados es un rasgo común a todas las sociedades (y uno de los objetivos constitutivos de todas las sociedades), pero sólo recientemente adquirió aspectos sistemáticos y unificados en gran escala. Antes, la carga del socorro era confiada a la libre voluntad de las familias a sus integrantes, de los ricos a los pobres con fines de beneficencia más o menos desinteresada, de las corporaciones de oficio a sus propios socios, de las iglesias a los fieles, de las colectividades locales a los habitantes, etc. Con la Poor Law británica del siglo XVII se inicia en la época moderna la tentativa de hacer pública y oficial la asistencia a los desposeídos; fue sin embargo la Alemania de Bismarck, hacia el final del siglo XIX, la que señaló el camino recorrido hoy por la seguridad social en casi todos los países; mientras que durante la segunda guerra mundial el inglés W. Beveridge proyectaba esquemas aún más ambiciosos, en gran parte realizados después.<sup>46</sup>

Así la seguridad social surgió a fines del siglo pasado como elemento de mediación política, como fórmula para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo y reivindicación de las clases trabajadoras. Por tanto posee, en sus diversas modalidades, la naturaleza de un instrumento político, ideológico y económico del Estado que plantea la anulación de las contradicciones de clase existentes en una sociedad capitalista por la vía de la gestión bipartita o tripartita de servicios de bienestar social. Es un instrumento híbrido, pues beneficia a algunos grupos asalariados que han ejercido presiones políticas importantes, que son estratégicos en la producción o claves en la estructura de poder (como el ejército y la marina); da también protección social y relativa seguridad económica a grupos desamparados, y por otro lado constituye una alianza de clases antagónicas, un freno político que canaliza los conflictos de clase a través de la aglutinación de las masas bajo la bandera de las reivindicaciones sociales en los servicios, no en las condiciones de producción. Finalmente puede considerársele como una estrategia para conservar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p.6

<sup>46</sup> Ricossa, Sergio, *Diccionario de Economía*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p.541

Se reconocen tres modalidades de servicios de seguridad social. La dominante en México se basa en las contribuciones bi o tripartitas (obreros, patrones y Estado) para proporcionar distintos servicios sólo a la población aportante y sus familiares directos. Otra modalidad prácticamente nula en México efectúa pagos y presta servicios a la población necesitada y marginada. La tercera, la más avanzada, pero inexistente en nuestro país, es la constituida por un conjunto de servicios públicos de cobertura universal proporcionados directamente por el Estado, independientemente de la contribución de los individuos.<sup>47</sup>

La seguridad social aparece como tarea fundamental de la administración pública para asegurar a todos los ciudadanos la liberación de algunas necesidades fundamentales (ya que la satisfacción de todas las necesidades es imposibilitada por la escasez económica). Por lo tanto, la seguridad social aplica, hasta donde puede, el principio de "a cada quien según sus necesidades", aunque con frecuencia se limita a proveer con la hipótesis simplificadora de que las necesidades fundamentales son las mismas para todos. Una objeción a la seguridad social es que aumenta el "riesgo subjetivo", es decir puede inducir a ser menos cautelosos en la forma de vivir, a mostrar menos laboriosidad, productividad y parsimonia, al punto de poner en la situación de ser asistidos incluso a ciudadanos que podrían evitarlo. El principio de la retribución según la necesidad choca con el otro principio de la retribución según el mérito.

Hay dos cuestiones sobre la seguridad social. La primera se refiere a la forma de ayuda: dinero o consumo en especie. Lo monetario permite a quien lo recibe gastar según sus preferencias (ventaja subrayada por M. Friedman, con su propuesta de reducir la seguridad social a un impuesto negativo, que el fisco pagaría a los necesitados al mismo tiempo que los contribuyentes pagan al fisco el impuesto positivo); pero por esto las prestaciones monetarias encuentran oposición política, cuando los gobernantes consideran necesario orientar el consumo ajeno en determinadas direcciones (hasta el extremo de algunos consumos obligatorios para todos). Las prestaciones en especie satisfacen esta última exigencia política, y como se otorgan gratuitamente o por debajo del costo evitan las reacciones negativas que los consumidores pueden manifestar frente a los precios de mercado excesivamente elevados. Pero pueden conducir a derroches de recursos escasos, si la demanda no se contiene de otro modo y no se encuentran criterios de economicidad que puedan hacerse valer en la producción y en la distribución de los propios artículos de consumo.

La segunda cuestión es la de la discriminación de los beneficiarios: sí y hasta que punto debe hacerse. La filosofía de la seguridad social es favorable a la ausencia de toda discriminación, de manera que muchos servicios o transferencias de ingreso se conceden a todos, incluyendo los no necesitados, en medida lo más posible igualitaria. Hay también razones de simplificación administrativa que a menudo inducen a adoptar esta línea. Añádase que algunos consideraban envilecedora para los necesitados la llamada "prueba de medios", es decir la verificación de la situación de pobreza; pero es necesario distinguir, porque de otro modo la redistribución de los ingresos y los servicios se hace a ciegas o no se hace en absoluto. La experiencia muestra que en caso de que todos tengan derecho a ciertas prestaciones es fácil que éstas alcancen dimensiones excesivas con respecto a los recursos disponibles, con el resultado de que los verdaderamente necesitados no reciben la cantidad suficiente. Además la presión fiscal se ve obligada a alcanzar niveles altísimos, para financiar la elephantiasis de semejante organización de la seguridad social.

---

<sup>47</sup> López Acuña, Daniel, "La situación de la seguridad social", en *México, Hoy*, Siglo XXI, 1979, p.209.

Es necesario abandonar la idea de que es posible satisfacer las necesidades sociales en cualquier nivel. La colectividad puede garantizar ciertos servicios a todos, sólo a condición de que se adopten estándares poco sofisticados. Todo lo que está más allá de un estándar esencial de intervención comporta necesariamente la responsabilidad financiera personal. Cabe agregar que un parámetro para evaluar la seguridad social es identificar el porcentaje que absorbe del ingreso nacional, los servicios que se proporcionan, la calidad de los mismos y la población que abarca. La evolución de estos indicadores es relevante para conocer el papel de la seguridad social en la redistribución del ingreso y el combate a la pobreza.

Los intentos recientes de mejorar la seguridad social, por ejemplo ampliando su financiamiento por medio de impuestos generales a los ingresos, en lugar de las procedentes contribuciones especiales (la llamada fiscalización de las cargas sociales), no siempre han estado a la altura de sus fines. Existen testimonios de la incongruencia de sistemas que, por un lado, quieren justamente reducir la incertidumbre y la injusticia de la vida, pero por el otro las aumentan al concurrir a una inflación creciente, sin precedentes. La seguridad social, ya forma parte de las características indelebles de la sociedad industrial y postindustrial: se puede y se debe mejorarla, no abolirla. La cuestión radica en que se entienda por mejorarla.

La seguridad social es parte de la política social, y esta se encuentra estrechamente vinculada a la política económica. Una economía con desarrollo y crecimiento garantiza niveles de bienestar elevados, por ello, se considera necesario establecer los conceptos de desarrollo y crecimiento, con el propósito de contextualizar lo social en lo económico.

### **1.3. Desarrollo, Subdesarrollo y Crecimiento Económico**

Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo son polos opuestos de un mismo proceso; es decir, si existen países con estructuras económicas, políticas y sociales adelantadas, es porque el marco de referencia lo son países con menores niveles de avance. Y el mayor o menor adelanto, se da en buena medida, por el grado de crecimiento económico obtenido en un lapso de tiempo más o menos largo. Aunque no se observa una relación unívoca, el mayor crecimiento económico ha permitido a algunos países obtener mejores niveles de vida para la población en general.

#### **1.3.1. Desarrollo y Crecimiento Económico**

Para conceptualizar los términos de desarrollo y crecimiento económico, iniciaremos por Santiago Zorrilla Arena y José Silvestre Méndez, que por desarrollo económico entienden:

"Proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto; implica que los niveles de vida se van mejorando día con día, lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos. Dos expresiones fundamentales del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas, y aumento del ingreso real per cápita. Algunas características del desarrollo económico son: a) desenvolvimiento de las fuerzas productivas; b) crecimiento del producto nacional con un reparto más equitativo de la riqueza entre los habitantes del país; y c) crecimiento del empleo con mayores ingresos reales para los trabajadores".

Mientras que por crecimiento económico, los mismos autores señalan al: "Aumento de la producción de bienes y servicios de un país en un período preciso, que generalmente es un año. El crecimiento económico es objetivo y medible a través de diversas variables como: a) incremento del Producto Interno Bruto de un año a otro; b) aumento de la producción por sectores económicos: agropecuario, industrial y servicios; c) acrecentamiento de la productividad general de la economía, por sectores y ramas económicas".<sup>48</sup>

Otra definición dice que el desarrollo económico es un proceso continuo en la aplicación reiterada del excedente de nuevas inversiones y cuyo resultado es la expansión incesante de la sociedad. También que es un proceso orientado a la expansión constante de la capacidad productiva de un orden social. Igualmente como un proceso de crecimiento en el ingreso total y per cápita, con cambios fundamentales en la estructura económica que consisten en mas relevancia de la industria frente al sector agrícola; la migración de la fuerza de trabajo del área rural a la urbana; la menor dependencia de las importaciones de bienes más elaborados y de las exportaciones de materias primas como productos agrícolas y minerales; y en menor necesidad de inversión externa, por el aumento de la capacidad para generar la propia.<sup>49</sup>

El principal objetivo del desarrollo económico es elevar el nivel de vida y bienestar económico de la población. Mientras el crecimiento se mide por el aumento de los índices globales de producción y presenta un aspecto casi únicamente técnico, el desarrollo exige que el crecimiento de los sectores de la economía sea armonizado y una mejora de los niveles y condiciones de vida de la colectividad. Esto explica que las etapas de desarrollo no correspondan con las de crecimiento. El desarrollo económico no es más que una parte del desarrollo de la sociedad en su totalidad, se inserta dentro de un proyecto político que le da orientación, ya que no constituye un fin en sí mismo.

Por último, Ricossa<sup>50</sup> dice que el término crecimiento se emplea para indicar el aumento de la producción en sentido puramente cuantitativo, y se contrapone a desarrollo, que implica también consideraciones cualitativas. Una economía en desarrollo no es sólo una economía en que la producción crece: es preciso que en ella la producción crezca respecto a la población, e incluso que mejore el nivel de vida, por lo que cuenta también la calidad de la producción. No siempre se presta atención a la distinción, y puede suceder que se encuentre en la literatura económica alguna confusión entre el crecimiento (growth) y el desarrollo (development).

Un crecimiento nulo corresponde a una economía estacionaria, que en cada período repite las mismas producciones. Puede imaginarse también un crecimiento negativo, que efectivamente sería una contracción de la economía. Como al hablar de crecimiento se sobreentiende generalmente un fenómeno que perdura largamente en el tiempo, es obvio que el crecimiento negativo tiene escaso interés: el crecimiento se detiene pronto o bien se produce con lentitud insignificante o aún presenta lados poco realistas. Las economías reales son economías vitales y registran generalmente crecimientos positivos (o simplemente crecimiento).

Existen obstáculos para medir el crecimiento. Uno es la heterogeneidad de los productos. Otro en los métodos estadísticos utilizados. Así por ejemplo, no existe uniformidad para determinar con exactitud el crecimiento del Producto Interno Bruto, por ejemplo.

---

<sup>48</sup> Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José Silvestre, *Diccionario de Economía*, Océano, 5a.ed., México, 1988, pp.38 y 47

<sup>49</sup> Diccionario de Política y Administración, *op.cit.* Tomo I, p.376

<sup>50</sup> Ricossa, Sergio, *op.cit.* p. 142

Respecto al desarrollo económico Ricossa señala que es un fenómeno de largo plazo consistente en la duradera tendencia del ingreso medio per cápita de una nación al aumento en términos reales, aunque con las irregularidades del ciclo coyuntural. El desarrollo presupone un crecimiento de la producción, como condición necesaria, no suficiente: en efecto, el crecimiento es un fenómeno puramente cuantitativo, a diferencia del desarrollo en que, como se ha dicho, se considera predominante el elemento cualitativo.

La discusión se refiere sobre todo al modo del desarrollo, no a la total renuncia a él. Bajo las definiciones anteriores es evidente que existen diferentes estadios de desarrollo entre las naciones. Resulta que unas son más desarrolladas que otras. En consecuencia, el mundo no sólo se divide en países desarrollados y países subdesarrollados, sino que se divide incluso en la actitud frente al desarrollo, cosa que es causa de no pocas fricciones internacionales y teóricas. Los conceptos de subdesarrollo y dependencia adquieren relevancia en ese contexto y sobre todo para la presente investigación, ya que a México se le ubica dentro de los países dependientes o subdesarrollados. Hay quien piensa que el desarrollo económico para los países latinoamericanos es un mito. El devenir económico en México muestra que a pesar del desarrollo y crecimiento alcanzado en ciertos períodos, existen grandes desigualdades, manifestadas en los índices de pobreza y marginación.

### **1.3.2. Subdesarrollo y Dependencia**

Para entender el problema de la pobreza, sobre todo en México, es fundamental considerar el concepto de subdesarrollo. Así por ejemplo, al subdesarrollo se le define como "ausencia de desarrollo, situación en la que se encuentran amplias áreas económicas del mundo, caracterizadas por su pobreza y atraso relativo y por su marginación y papel subordinado dentro del sistema económico mundial".<sup>51</sup>

La identificación de la situación de subdesarrollo con la de atraso y pobreza, se da por la comparación entre las áreas carentes de industria y aquellas en las que el desarrollo industrial estaba ya en marcha. Sin embargo, ya desde esta primera reflexión pueden diferenciarse dos categorías: a) la primera sería la de aquellas sociedades que manteniendo su carácter escasamente extrovertido conservaban hábitos de producción y consumo considerados superados en el devenir histórico por otras áreas económicas, lo cual no implica que fueran sociedades estáticas, sino que la dirección y el ritmo de sus transformaciones no coincidían con las que se ha convenido en calificar de desarrolladas; b) la segunda situación surge de la constatación del hecho de que el contacto entre colectividades con estructuras tecnológicas, económicas y sociales diferentes ha llevado, en muchos casos, a la aparición y acentuación de desigualdades económicas entre ellas y, más aún, a la pérdida de la dinámica de transformación autónoma anterior al contacto, que determinan una nueva estructura económica que se caracteriza por incorporar relaciones de dominación y dependencia respecto de la otra colectividad y que definen un desarrollo desigual de ambas sociedades.

---

<sup>51</sup> Diccionario de Economía, Ed. Planeta, Tomo 7, *op.cit.* p.358

La génesis y conformación del proceso de subdesarrollo no puede entenderse de forma aislada, sino dentro del contexto de la economía mundial y analizarla en relación con los procesos de desarrollo y evolución de los países avanzados. Esto porque el desarrollo, como el subdesarrollo, son reflejo de un mismo fenómeno: el crecimiento en el sistema capitalista. En este sentido, el subdesarrollo sería resultado de las relaciones que vinculan a las economías de los países subdesarrollados con las economías de los países desarrollados. Como señala acertadamente J.L. Sampedro, "el subdesarrollo no es, respecto del desarrollo, el peldaño inferior y transitorio de una escala continua, sino una persistente consecuencia del desarrollo, creada además por él".<sup>52</sup>

Con una perspectiva pretendidamente crítica, basándose en la historia de los países avanzados, otros autores identifican el subdesarrollo como una etapa por la que todas las economías han pasado antes de ser desarrolladas. Así los países que no hayan llegado a la etapa de despegue industrial, serían claramente subdesarrollados. Ahora bien, organismos internacionales y muchos autores acuden a criterios objetivos y cuantificables para definir a los países subdesarrollados. Así el indicador más utilizado es la renta per cápita, se acompaña de otros indicadores demográficos, de bienestar y de la estructura económica, siendo subdesarrollados los países con estructuras económicas, sociales y políticas atrasadas cuyo papel, en el marco de la economía mundial, reviste un carácter subordinado y dependiente.

Aquí vale la pena considerar de como se ubica a México, es decir, que nos muestran los indicadores económicos. ¿Es México un país subdesarrollado? La pregunta es válida si tenemos en cuenta que el país pertenece al GATT y a la OCDE, pero por otra parte, según los cálculos más conservadores, casi la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza. La presente investigación parte de reconocer a México como un país subdesarrollado.

Surge una pregunta: ¿Cómo salir del subdesarrollo?, o más bien, ¿Cómo combatir la pobreza desde el subdesarrollo?. La tendencia predominante de la ciencia económica ortodoxa ha consistido en diagnosticar el problema del subdesarrollo bajo el prisma de los valores dominantes, considerando que la causa esencial del subdesarrollo estriba en el retraso de los países en tal situación en incorporar las pautas de comportamiento técnico y racional, propio de las sociedades avanzadas. En consecuencia, se sostiene que mediante la difusión y asimilación de dichos conocimientos y valores por parte de los países subdesarrollados, el problema del subdesarrollo se irá superando paulatinamente hasta desaparecer.

Esta reinterpretación reduce, pues, el subdesarrollo a un problema técnico y económico, ignorando tanto los condicionantes y peculiaridades sociales y políticas de las sociedades subdesarrolladas, como el análisis y valoración de las relaciones que dichas sociedades sostienen con el sistema económico mundial, y particularmente con los países más desarrollados que son quienes controlan esencialmente sus mecanismos de funcionamiento. A partir de esta concepción se elaboraron recetas diversas para solucionar el subdesarrollo, pero en virtud de que estas no han funcionado los partidarios de esta corriente señalaron elementos que constituyen el círculo del subdesarrollo y la pobreza. Estos elementos son: a) rápido crecimiento demográfico; b) infrautilización de recursos naturales; c) insuficiencia de capital y ahorro; d) baja productividad; e) escasa diversificación de la economía; f) tradiciones y valores morales que no permiten adoptar la tecnología y ser emprendedores.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.* p.359

Por otra parte, la existencia en países subdesarrollados de sectores económicos y demográficos con niveles tecnológicos, organizativos y de renta próximos al de sus correspondientes sectores en los países avanzados, inspiró las teorías del dualismo. El dualismo sociológico afirma que la penetración del capitalismo en sociedades capitalistas desintegró a estas, dando lugar a dos grupos sociales con características opuestas: sociedad moderna frente a sociedad tradicional, bipolaridad que bloquea toda posibilidad de acción global. Existe una gran discusión sobre el dualismo tecnológico existente entre los sectores moderno y tradicional, que a su vez origina un fuerte paro tecnológico imposible de superar precisamente por la diferencia tecnológica que hace inviable la modernización del sector tradicional.

Ya dentro de las interpretaciones del subdesarrollo "desde el mundo subdesarrollado", en el que tanto el desarrollo como el subdesarrollo forman parte de un todo, destacan la teoría del centro-periferia y la teoría de la dependencia.

El enfoque del centro-periferia parte de la articulación de los conceptos del "centro" y "periferia". Esta concepción considera la economía mundial como un sistema complejo e interdependiente, entre elementos (países centrales y periféricos o dependientes). Las economías centrales son economías desarrolladas con la característica de que poseen una notable capacidad de influenciar o condicionar decisivamente la evolución de las economías periféricas, sin que generalmente se produzca el efecto inverso. Este enfoque fue incorporado por la CEPAL.

Por su parte la teoría de la dependencia representa la interpretación histórico-estructural más elaborada. El concepto de dependencia como origen del desarrollo alude a los condicionantes de todo tipo que impuso en el pasado y que se mantienen en la actualidad, a las economías de cierto grupo de países (los subdesarrollados de hoy) el desarrollo y las modalidades de expansión de las economías avanzadas a las que están sometidos. La dependencia abarca la práctica totalidad de las relaciones, incluidas las no estrictamente económicas, entre unos y otros países, destacando la monetaria y financiera, la productiva y tecnológica y la comercial.

#### **1.4. Desigualdad, Pobreza y Marginación**

En este apartado se conceptualizan los términos, desigualdad, pobreza y marginación, pues serán empleados a lo largo de la investigación.

##### **1.4.1. Desigualdad**

Para entender los conceptos de pobreza y marginación es necesario partir del concepto de desigualdad. La desigualdad es un concepto de naturaleza eminentemente relativa, en tanto se contrapone al de igualdad, en virtud de que esta última es la esencia de la justicia. Una de las consideraciones esenciales al hablar de desigualdad, es que se considera igual a los desiguales, lo que trae como consecuencia mayor desigualdad.<sup>53</sup>

En este sentido, la justicia se presenta como igualdad de los individuos para satisfacer sus necesidades y demandas en el plano económico, político, social y cultural. Este principio es fundamental considerarlo, ya que es uno de los vértices principales de la filosofía neoliberal.

---

<sup>53</sup> Farias, Urbano, "El derecho y la desigualdad entre los hombres" en *La Desigualdad en México*, Siglo XXI, 4a edición, México, 1992, p.67

La desigualdad se manifiesta no sólo en el aspecto económico, sino también en lo político, social y cultural; en el aspecto económico la desigualdad parte del nivel de ingreso y de la distancia que separa a los grupos de elevados ingresos de los de menores recursos. Esta distancia, según el momento histórico y del país que se trate ha tenido grandes variaciones. Para el caso de México los datos indican una estructural alta concentración del ingreso. La desigualdad económica por lo general se asocia con diferencias de oportunidades en los renglones educativo y social, y no en pocos casos, con diferencias en el acceso a los centros políticos de decisión; en especial la diferencia se presenta en la dicotomía urbano-rural y los contrastes inter e intrarregionales son tan sólo dos manifestaciones del mismo fenómeno.<sup>54</sup>

Bajo este esquema, se entiende a la desigualdad como las diferencias existentes entre grupos y regiones en el plano económico, político, social y cultural. Dicha desigualdad se manifiesta a su vez en las condiciones de pobreza y marginación existentes.

### 1.4.2. Pobreza

Julio Botvinik señala que cualquier aproximación conceptual a la pobreza remite su fundamento a la concepción sobre las necesidades humanas y la manera específica en que se configuran en una sociedad concreta.<sup>55</sup> En este sentido, la clasificación de las necesidades humanas se puede resumir en dos tipos:

- a) aquellas cuya satisfacción depende directamente de las condiciones económicas: alimentación nutricionalmente adecuada, mantenimiento de la salud (e higiene), vivienda y sus servicios adecuados, socialización y educación básicas, información, recreación y cultura, vestido, calzado y cuidado personal, transporte y comunicaciones básicas y, seguridad (personal y social).
- b) aquellas cuya satisfacción no depende, directamente, de las condiciones económicas, aunque sí estas pueden incidir directamente (entre otras): afecto, creación, identidad, participación, libertad, derechos humanos y calidad del medio ambiente.

Enrique Hernández Laos, también a partir de definir las necesidades básicas, considera que el análisis de la pobreza reclama identificar a la población en condiciones de carencia. Así a la pobreza en primera instancia se le define como el status de incapacidad que manifiestan diversos grupos de la sociedad para satisfacer sus necesidades básicas o esenciales.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Hernández Laos, Enrique, "La desigualdad regional en México (1900-1980)", en *La Desigualdad en México*, Siglo XXI, 4a edición, México, 1992, p.155

<sup>55</sup> Botvilnik, Julio, "La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios" en *Frontera Norte*, número especial, 1994, p 31.

<sup>56</sup> Hernández Laos, Enrique, "Nota sobre la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México" en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XXXI, enero-marzo, 1991, Números 3, p. 482.

A la pobreza asimismo se le considera como un fenómeno estructural de las sociedades, básicamente económico, pero que tiene dimensiones políticas y sociales. Conceptualmente, la raíz de la pobreza estriba en la insuficiencia del excedente, apropiación inequitativa del mismo y no disponibilidad del satisfacer en cuestión (inadecuación de la oferta o de la demanda).

En su origen se conjugan factores como baja productividad del trabajo, subvaloración de la fuerza del trabajo, escaso valor de los productos que venden los pobres, insuficiente cobertura de los servicios del Estado y falta de participación social.

Bajo este contexto se encuentra la definición que Juan Carlos Feres establece:

"Síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada de la del resto de la sociedad...Denota la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, los que por esa razón se ven expuestos a déficit en su desarrollo físico y psicológico e insuficiencias en el aprendizaje de habilidades socioculturales, que pueden incidir en una reducción progresiva de sus capacidades de obtención de recursos, activándose de este modo los mecanismos reproductores de la pobreza."<sup>57</sup>

Las definiciones anteriores son las que guían la presente investigación, sin embargo cabe considerar el concepto que generalmente es aceptado en los países desarrollados. Una cosa es cierta, el fenómeno de la pobreza alcanza una magnitud mucho mayor en las naciones subdesarrolladas, que en las economías desarrolladas, sobre todo a partir del desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento de las políticas neoliberales. Es importante considerar el punto de vista sobre la pobreza que se tiene en los países desarrollados, ya que incluso sectores gobernantes latinoamericanos lo comparten.

El punto de vista a que se hace referencia es expuesto por Ricossa<sup>58</sup> quien parte de afirmar que es difícil distinguir las necesidades irrenunciables de las necesidades suntuarias. Análogas dificultades se encuentran hasta para definir el mínimo vital o de subsistencia: los economistas clásicos, que se ocuparon mucho de eso, tuvieron que admitir que varía al variar el grado de evolución social y en definitiva tiene poco o nada de objetivo, y es en gran parte convencional. Como escribe Paul A. Samuelson, "lo que en Estados Unidos sería pobreza en Asia o Latinoamérica podría ser prosperidad".

---

<sup>57</sup> Ferez, Juan Carlos, *V taller internacional sobre pobreza*, INEGI, México, 1995.

<sup>58</sup> Ricossa, Sergio, *op.cit.* 455-457

La pobreza es irremediable (en este aspecto coincide con la definición válida para esta investigación). Así una economía siempre tiene una clase de pobres, cualquiera que sea su tasa de crecimiento. Según esta concepción, no es un ejercicio muy fructífero el de calcular las variaciones en el tiempo del porcentaje de pobres en la población global, con base en diversos criterios discutibles y poco homogéneos. Quizá sea preferible incluso admitir que los pobres son siempre, por definición, un porcentaje fijo de la población, por decir el 10% que tiene menos. En ese caso, no sólo la pobreza sería ineliminable, sino que se mantendría constante (en cantidad relativa) siempre y en todas partes, salvo que toda desigualdad desapareciera. Otro método podría recurrir no al 10% de la población, sino al 10% de los ingresos totales, y precisamente el primer 10%, después de ordenar los ingresos de abajo hacia arriba. Se entiende que el porcentaje de la población que percibe esa cuota de los ingresos es normalmente superior al 10%, y tanto más elevado cuanto más desigual es la distribución. Desde luego está última posición es sumamente cuestionable.

La economía de la pobreza, sin embargo, se dedica de preferencia a investigaciones muy circunscritas en el tiempo y en el espacio, evitando las comparaciones entre términos muy distantes. Entonces conserva cierta utilidad el método de utilizar definiciones ad hoc de la pobreza, es decir definiciones no transferibles a otras economías, otras naciones, otras épocas. Así pues, hasta para definir los límites de pobreza se dan grandes controversias. Los límites son definidos por organismos internacionales, organismos privados y los gobiernos.

Sea como sea el objetivo es identificar la faja de pobreza y actuar en consecuencia. De buen grado se prescinde de toda consideración de las eventuales culpas imputables a las familias por su pobreza, incluso por la dificultad de comprobar tales culpas. Se prefiere evitar los problemas morales, que sin embargo surgen también por efecto de la concesión de ayuda a las familias pobres, las cuales en realidad podrían ser impulsadas por eso al ocio, o por lo menos privadas de estímulo a elevarse por sí mismas.

Para esta corriente donde el desarrollo económico se ha manifestado y ha tenido tiempo de manifestar sus beneficios, la pobreza es menos preocupante: nadie se muere de hambre, se trata solamente de atender ciertos consumos que se han vuelto costumbre, aunque no sean esenciales. Ocurre sin embargo en economías que llevan tiempo estancadas que la población se acostumbra a la pobreza y no reacciona. Agréguese que en economías subdesarrolladas el analfabetismo está tan difundido y la lucha por la supervivencia cotidiana es tan exigente que obstaculiza para los ciudadanos pobres los movimientos de protesta política.

Según Ricossa, J.K. Galbraith sostiene que existe, en las regiones con pobreza masiva, un verdadero círculo vicioso: "Un aumento del ingreso pone en movimiento fuerzas que, a su vez, eliminan ese aumento y restauran el precedente nivel de privaciones (...). Gente que ha vivido durante siglos en la miseria, en aldeas rurales, termina por acostumbrarse a esa existencia (...). La pobreza es cruel, pero aún más cruel es verse continuamente frustrado en los esfuerzos por salir de ella. Indudablemente es más civilizado, más inteligente e incluso más plausible que esas poblaciones se adapten a lo inevitable". El crecimiento excesivo de la población apenas mejora el consumo, así como los abusos de élites particulares (clases políticas, grandes latifundistas, etc.) que disipan todo excedente en lugar de hacer participar en él a los pobres o de invertirlo en forma productiva. Todo eso detiene el progreso e instaura lo que Galbraith llama "el equilibrio de la pobreza".<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*p.457

La solución del problema del desarrollo pasa a depender, pues, de la ruptura del círculo de la pobreza masiva. Pero el desarrollo elimina una pobreza objetiva sin eliminar al mismo tiempo el sentido subjetivo de pobreza, e incluso es posible que lo agudice: multiplica los productos, pero multiplica aún más las necesidades y los deseos. Multiplica algunos productos, los que las máquinas logran fabricar en series inmensas, pero no multiplica otros bienes, que por su naturaleza no se prestan a la mecanización (piénsese en muchos servicios personales).

Todo esto, desde luego, no significa que se hayan realizado las profecías decimonónicas de un gradual empobrecimiento de los países capitalistas o de plano del mundo entero. El pesimismo malthusiano o marxista estaba equivocado, según parece y por lo menos por el momento la pauperización creciente no es un fenómeno de nuestro siglo, salvo como fenómeno psicológico.

Hasta aquí brevemente se ha expuesto una concepción muy particular sobre la pobreza. Desde luego, la historia y las estadísticas en el Tercer Mundo echan por tierra lo expuesto por Ricossa, aunque es de rescatarse el hecho de que se considera a la pobreza como un fenómeno inherente al sistema, sobre el cual no existe un sólo criterio para definir sus niveles y sobre el cual inciden muchos factores, tales como: el crecimiento de la población, el ahorro interno, el nivel de subdesarrollo, las necesidades básicas, la oferta pública y privada de satisfactores, el nivel de ingreso, el gasto público y social, entre los principales.

Si Ricossa, Friedman y otros especialistas del mundo desarrollado escucharán las declaraciones de altos funcionarios mexicanos en el sentido de que la pobreza es un problema de seguridad nacional, estos autores las tacharían de exageradas o revisarían sus conceptos.

Desde luego la pobreza se encuentra asociada a la marginación, por lo que a continuación se aborda éste último término.

### **1.4.3. Marginacion**

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), emplea el concepto de marginación para caracterizar a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible"<sup>60</sup>

Por su parte de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), pueden identificarse dos grandes enfoques para conceptualizar la marginación social:

- a) es producto de la resistencia de origen histórico y sociocultural de los actores tradicionales para integrarse al proceso de modernización, la cual se expresa como persistencia de economías autoconsuntivas, parcial inserción a la economía de mercado y bajos ingresos monetarios que resultan de una productividad del trabajo inferior a la media social.

---

<sup>60</sup> Botvinik, Julio, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales" en *La desigualdad en México*, Siglo XXI, México, 4a.ed. 1992, p.19

b) es fruto de un estilo de desarrollo donde la modernización, parcial y precaria, reproduce las condiciones sociales de exclusión en que se encontraban originalmente determinados grupos sociales integrados al proceso de desarrollo<sup>61</sup>

Asimismo el propio Conapo dice que en las nuevas conceptualizaciones de marginación social se define a la "situación de exclusión en relación a las condiciones medias en que viven y se reproducen los grupos y ciudadanos participantes de la sociedad que se estudia"<sup>62</sup>

Así, la marginación puede ser entendida como un fenómeno estructural que integra las dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación de la población en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

#### **1.4.4. Extensión e Intensidad de la Pobreza y Marginación**

La pobreza y la pobreza extrema se definen a partir de la incapacidad de diversos estratos de la población de satisfacer sus necesidades básicas. En ello existe acuerdo entre los especialistas. Donde no existe acuerdo, es en cuanto a determinar la incidencia como la intensidad de la pobreza, es decir cuántos pobres hay y qué tan pobres son. Los estudios de la CEPAL, parten del cálculo del costo de una canasta básica alimentaria que cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de la misma. El valor de esta canasta básica alimentaria constituye la línea de pobreza extrema. A esa canasta, la CEPAL adiciona una estimación de recursos requeridos por los hogares para satisfacer otras necesidades básicas o necesidades no alimentarias. El valor total de ambos requerimientos básicos así calculados, constituye la línea de pobreza para la CEPAL.

Sin embargo, la definición conceptual de hogares en pobreza extrema según el enfoque descrito -es decir, hogares que aún dedicando el cien por ciento de su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias- es inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se consumen con las manos directamente de la olla donde se han cocinado; se requieren, al menos, algunos implementos para consumirlos; porque la desnudez en los lugares públicos es un delito en todos los países; y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias.

Entonces para medir la pobreza existen diferentes criterios. El problema surge al momento de valorizar las necesidades básicas, es decir, determinar las líneas de pobreza. Otro problema que existe para identificar a la población en esa situación se presenta al momento de determinar el nivel de ingreso de la población. Las dificultades conceptuales y estadísticas en este sentido son numerosas. Desde el punto de vista conceptual, la definición de ingreso que resulta relevante para las comparaciones es aquella que refleje, de la mejor manera posible, el nivel permanente de bienestar de los hogares. De esta manera el concepto adecuado es el de ingreso disponible, es decir, el ingreso corriente una vez deducidos los impuestos directos y las aportaciones a la seguridad social, cuotas sindicales, etc.

---

<sup>61</sup> Consejo Nacional de Población, Comisión Nacional del Agua, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, 1990, México, 1993, p.10

<sup>62</sup> *Ibíd.* p.14

De lo anterior resulta que según el primero de los enfoques expuesto el número de pobres es menor al que se determina mediante el segundo enfoque. Independientemente del criterio que se utilice para medir la pobreza, es evidente, y reconocido oficialmente, que afecta a un gran parte de la población. Para esta investigación es válido el segundo criterio, o sea, no partir de la canasta básica alimentaria (sólo alimentos) para definir a la pobreza extrema.

## **1.5. Gasto Público y Gasto Social**

El gasto público, como instrumento de política económica, busca diversas finalidades, entre ellas: inducir la demanda interna, propiciar niveles de desarrollos sectoriales y regionales, y vincular a la economía con el exterior. Pero también parte de este gasto se orienta a actividades de carácter netamente social como son: la redistribución del ingreso, la educación, el empleo y la salud. Por tanto, el gasto público destinado a actividades sociales es uno de los indicadores más representativo de la orientación del Estado.

### **1.5.1. Gasto Público**

De manera general se puede definir como cualquier erogación que realiza el Estado con cargo al erario público.<sup>63</sup> El estudio de la teoría del gasto público puede llevarse a cabo desde dos puntos de vista. Podemos seguir criterios normativos e investigar el papel que el gasto público debe representar en una economía eficiente, o analizar la política del comportamiento fiscal, explicando las fuerzas que determinan el gasto público efectivo en el vigente contexto histórico e institucional. En cuanto al aspecto normativo, podemos considerar que las tres funciones principales del gasto público son: asignación, distribución y estabilización.

La cuestión central de la teoría del gasto público y aún de la teoría de la hacienda pública consiste en determinar el nivel y composición adecuados de los servicios públicos o, en otras palabras, en distribuir correctamente los recursos disponibles entre necesidades "privadas" y "sociales". En cuanto problema económico, plantea directamente una segunda cuestión. Si los recursos han de destinarse a los servicios públicos o a la satisfacción de las necesidades sociales ¿de qué servicios o satisfacciones privadas hay que prescindir? Como los servicios públicos se justifican por su coste de oportunidad, no es posible separar la teoría de gasto de la teoría de su financiamiento. En definitiva, la teoría del gasto público y la del impuesto no son sino diferentes caras de la misma moneda. Y si las necesidades privadas se satisfacen mediante el mercado, ¿por qué no hacer lo mismo con las sociales, es decir, por qué se necesita un presupuesto público?

En el caso límite de una necesidad puramente social, o de un bien puramente social suministrado para satisfacer dicha necesidad, se trata de un bien cuyos beneficios son enteramente "externos", es decir, no limitados a un consumidor particular. De aquí se desprenden dos importantes consecuencias que explican por qué las necesidades sociales no pueden satisfacerse mediante el mecanismo del mercado sino que hay que recurrir al proceso presupuestario.

---

<sup>63</sup> Diccionario de Administración y Política, *op. cit.* p. 10

La cuestión se plantea tanto si lo característico de los bienes sociales es su aspecto de "consumo conjunto" como si lo es su "no exclusividad". Parece que el primero es más básico, ya que la exclusión, aunque fuera posible, sería indeseable tratándose de bienes sociales.

Así pues, por razones inherentes a la naturaleza técnica de los bienes sociales, las necesidades sociales han de satisfacerse a través del presupuesto público. Ahora bien, para evitar malentendidos, la expresión "han de satisfacerse" exige una breve interpretación. La inclusión de bienes sociales en el presupuesto significa que la oferta de los mismos y la delimitación de su coste debe determinarse mediante el proceso público impuesto-gasto, no que los bienes sociales (es decir, los proporcionados para hacer frente a las necesidades sociales) haya de producirlos directamente el Estado. Las carreteras y los aviones pueden proporcionarlos el Estado aunque los adquiera de constructores o fabricantes privados. (El mercado puede ofrecer dichos bienes una vez que el gobierno aparece como demandante. EL problema consiste en definir la demanda pública). Análogamente, el gobierno puede producir bienes privados y distribuirlos mediante su venta en el mercado, como sucede en México con la industria petrolera. No debe causar confusión el problema fiscal de asignar recursos a la satisfacción de necesidades sociales o a la de necesidades privadas.

### **1.5.2. Función de Redistribución y Gasto Social**

La distribución plantea un problema de política económica. Aún en los países más neoliberales la distribución no se deja enteramente en manos de los propietarios de los factores (trabajo, capital y recursos naturales) y del mercado. Se admite la necesidad de cierto grado de intervención, aunque sólo sea para atender a los indigentes. Esto es muy importante destacarlo ya que en el combate a la pobreza el gasto público juega un papel fundamental. La necesidad de ciertos ajustes distributivos es, pues, algo generalmente aceptado, a pesar de la viva controversia acerca del grado deseable de ajuste.

El instrumento más directo y eficiente para efectuar dichos ajustes deseables es el proceso impuestos-transferencias. La utilización del mismo es preferible a las interferencias en la formación de los precios de los factores, que dan lugar a una asignación ineficiente de los recursos en el sector privado de la economía. Es preferible, asimismo, a las interferencias en los precios del producto (subvenciones) y a la redistribución en especie (la distribución de bienes libres en lugar de dinero), ya que las transferencias no interfieren la libre elección del consumidor. Así al menos sucede a no ser que los objetivos de redistribución coincidan expresamente con situaciones en que se considere deseable la interferencia con la elección del consumidor a fin de satisfacer necesidades de mérito.

Todo esto no es sino una formulación del principio que postula la separación entre la cuestión de la política presupuestaria de redistribución y la política presupuestaria de satisfacción de necesidades sociales; separación muy interesante si se desea una correcta visión de la política presupuestaria. Hay que admitir que no es posible la completa separación.

Los conceptos expuestos son los que se consideran esenciales para analizar y comprender la realidad mexicana de estos años, sobre todo en el aspecto de política social y combate a la pobreza. Sin embargo, para comprender dicha situación es necesario identificar el estilo de política social adoptado por nuestro país, así como tratar de explicar la crisis del modelo de desarrollo imperante hasta 1982, lo cual será tratado en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO 2**

### **CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA SOCIAL HASTA 1982 Y SU CONTEXTO ECONOMICO**

## 2.1. El Modelo de Desarrollo de 1920 a 1982

**E**l modelo de desarrollo de un país se conceptualiza en el ámbito del sistema económico prevaleciente en el mismo, es decir en “el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas y dinámicas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas”.<sup>1</sup> Así, cuando se habla de la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo se hace referencia al agotamiento y transformación de las estructuras, instituciones y relaciones imperantes en el proceso de producción, distribución y consumo.

En este proceso el Estado actúa o interviene tomando una acción concreta en razón de las fuerzas sociales en juego, de cuya acción aparece como resultante cada medida que el Estado adopta, determinando su orientación<sup>2</sup>, ya sea el “libre mercado”, “la economía planificada” o “la economía mixta”.<sup>3</sup>

En el presente apartado se hará una breve caracterización económica y política de los modelos de desarrollo implantados en México a partir del triunfo de la Revolución Mexicana, haciendo una pequeña referencia introductoria del modelo imperante antes de ella.

### 2.1.1. Características Económicas

Con Porfirio Díaz se inician prácticamente los primeros intentos de modernización y desarrollo económico industrial del país, sin embargo durante este periodo también se gestaría la Revolución Mexicana de 1910.

La modernización y desarrollo en el gobierno de Porfirio Díaz fue “*hacia fuera*”, basándose en un complejo minero-ferrocarrilero-agrícola de exportación bajo el control de la inversión extranjera norteamericana e inglesa.

En 1911, la inversión extranjera directa acumulada se estimaba en 3,400 millones de pesos (1,700 millones de dólares), de la cual Estados Unidos absorbía casi 40% del total, concentrándose la inversión en la construcción de ferrocarriles y en la industria minera. Entre 1880 y 1911 más de un tercio del total de las inversiones extranjeras se canalizó a la construcción de ferrocarriles, en tanto que se destinaba alrededor del 24% a la minería y metalurgia y 3% a la producción petrolera. Del total de la inversión, el capital norteamericano representaba más del 47% en los ferrocarriles y el 61% en la minería. Por el contrario, las inversiones británicas se concentraron en más del 21% en el sector de servicios públicos y un 8% en el renglón de deuda pública del país. De tal forma que ni los Estados Unidos ni la Gran Bretaña canalizaban siquiera el 2% de sus inversiones a actividades industriales.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Lajugie, Joseph, Los sistemas económicos, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1963, cit. por Witker V., Jorge, *Las economías mixtas*, México, U.N.A.M., 1985, p. 3.

<sup>2</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 17 y ss.

<sup>3</sup> Witker V., Jorge, *op. cit.*, pp. 4-8.

<sup>4</sup> Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, 16ª edición, México, Siglo XXI, 1986, pp. 24-28

El impulso dado a la construcción de ferrocarriles y las políticas económicas implementadas en este periodo, condujeron al sector de exportación de productos agrícolas y minerales a crecer en forma acelerada, en tal proporción que el valor de las exportaciones aumentó 600% en 35 años, toda vez que se continuaba el apoyo a la inversión extranjera y a la concentración de la tierra, alentando la integración del mercado a través de la mejora en los medios de transporte y las comunicaciones.

Dicho modelo llegó a su agotamiento por varias razones: primero, fue de enclave y sin integración con el resto de la economía; segundo, no fue equitativo, sino desnacionalizador y concentrador del ingreso; tercero, se sustentó en un esquema de ejercicio de poder autoritario que benefició a los grupos ligados al porfirismo.<sup>5</sup>

El modelo llegó a su fin después del triunfo de la Revolución Mexicana, y su transformación implicó un proceso de transición con lentos avances en la sustitución de importaciones, y un rápido aumento de la industria en relación con los demás sectores de la producción. Lo que sería apoyado con una política de reforma agraria y nacionalizaciones de industrias básicas como los ferrocarriles y el petróleo.<sup>6</sup>

Después de la Revolución, la economía mexicana sufrió una severa declinación en la producción minera y manufacturera. Entre 1910 y 1920 la primera disminuyó 40% en tanto que la segunda 9% y para la mitad de la tercera década se presentaba una baja tasa agregada de crecimiento real, 1.6%. Esto se debió a varios factores: el primero fue el efecto que la depresión tuvo sobre la economía mexicana que llevó a la caída del PNB en 1932 por abajo de la cifra de 1910;<sup>7</sup> Otro factor fue la creciente tensión del gobierno mexicano y los inversionistas extranjeros, por las huelgas y el apoyo que el gobierno daba a la mano de obra mexicana, así como por la política de nacionalización y expropiación que condujo al retiro de muchos inversionistas extranjeros. De un máximo de 3500 millones de pesos en 1926, la inversión extranjera directa se redujo a 2600 millones en 1939, con el impacto en la reposición de las plantas y equipos. Además la caída, entre 1925 y 1940, de las exportaciones que se redujeron en 1.4 % anual promedio lo que representó, en el último año de referencia, una disminución en las reservas internacionales de México que contaría con sólo 20 millones de dólares.<sup>8</sup> Un último factor que contribuyó a reducir la tasa de crecimiento lo fue la reforma agraria que modificó las formas de redistribución de la tierra al establecer el ejido. En 1930 los ejidos sólo poseían el 13% del monto agregado de la tierra cultivable, para 1940 pasaron a constituir el 47% del total.

---

<sup>5</sup> Villareal, Rene, "La política industrial en el desarrollo económico de México", en *El Mercado de Valores*, Núm. 44, noviembre de 1987, pp. 1157-1165.

<sup>6</sup> Véase, Hansen, Roger, *op. cit.*, pp. 42-48.

<sup>7</sup> La depresión de 1929 llevó a la declinación de los flujos de capital de los países desarrollados a los menos desarrollados, así como al derrumbe de los flujos de comercio internacional, lo que impactó a los países latinoamericanos, en una reducción de sus exportaciones y menor entrada de inversiones extranjeras. A pesar de los efectos negativos de la crisis en el corto plazo; en el largo plazo tuvo un saldo favorable: la drástica reducción de la entrada de productos industriales contribuyó a la creación de industrias internas sustitutivas y representó un estímulo adicional a las ya existentes. Velasco, Ciro, *El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases de la industrialización*, pp.48-50.

<sup>8</sup> Las exportaciones, característica del modelo vigente, sufrirían los mayores descensos en sus volúmenes de producción. Productos agrícolas de exportación como el algodón disminuirían bruscamente. En 1927 el 43 % de la producción algodonera era exportado; para 1932 sólo el 2% se exportó. Esta situación favorecería, en parte, la modificación paulatina de la estructura del aparato productivo industrial, sobre todo de la industria manufacturera que adquiere gran dinamismo. De hecho, la tasa de crecimiento de la producción industrial sería de 5.4 % entre 1935 y 1940. *Ibíd*, pp. 50-55.

De hecho, el modelo de “sustitución de importaciones”, en un inicio, contó con una amplia intervención del Estado y un fuerte apoyo de los industriales nacionales.<sup>9</sup> La industria se convierte en el motor del crecimiento sostenido, centrándose a la satisfacción de la demanda interna, a través de un proceso de diversificación de las actividades económicas y de políticas de protección, fomento y regulación industrial.<sup>10</sup>

La estrategia tuvo como propósito primordial apoyar el desarrollo del sector industrial mediante la aplicación de políticas económicas selectivas que protegieran la industria nacional de la competencia externa (importaciones). Estas políticas proteccionistas incluían regulaciones cambiarias, tarifas y permisos de importación, toda vez que las políticas de promoción se orientaron, fundamentalmente, a utilizar instrumentos crediticios y exenciones de impuestos.

Dicho modelo se puede dividir en tres etapas: a) industrialización sustitutiva de bienes de consumo (1940-1958), con crecimiento de la inflación; b) industrialización sustitutiva avanzada (1958-1970) y de crecimiento con estabilidad cambiaria y de precios, y c) de sustitución de importaciones y petrodependencia externa (1970-1981).<sup>11</sup>

En los primeros años se utilizó la protección arancelaria en grandes proporciones para incentivar a los inversionistas nacionales en la creación de empresas que sustituyeran a las importaciones; además se dieron a los industriales exenciones fiscales importantes. A partir de 1941 se determinaron exenciones de impuestos, con periodos de cinco a diez años, a las empresas nuevas y a las contempladas como necesarias para el desarrollo industrial del país. Al mismo tiempo, se redujeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos destinados a la industria manufacturera<sup>12</sup>, en tanto que los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés servían de aliciente adicional para los empresarios.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> En la década de los veinte se inicia la reconstrucción nacional, siendo el foco central de atención la ordenación del sistema bancario, la integración física del país y el apoyo al desarrollo agrícola. En dicho contexto se crea el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y los bancos de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal. Para los treinta, el Estado inicia su intervención directa en la industria y el comercio, tendiendo a generar condiciones crediticias y de fomento con la creación del Banco Nacional Hipotecario y de Nacional Financiera, así como del suministro de insumos de uso generalizado a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, y de regulación de actividades comerciales con la Compañía Exportadora e Importadora, S.A., Productora e Importadora de Papel, S.A., etc. Véase, Casar, María Amparo y Pérez, Wilson, *El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988, p. 29 y ss.

<sup>10</sup> Véase, Story, Dale, *Industria, Estado y Política en México. Los empresarios y el poder*, México, Edit. Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, pp. 56-63; Hansen, Roger, *op. cit.*, pp. 67-77

<sup>11</sup> Villareal, Rene, *op. cit.*, p. 1158 y ss.

<sup>12</sup> Una de las razones para considerar la década de los cuarentas como una etapa de industrialización acelerada lo constituye el peso relativo alcanzado por la importación de maquinaria y equipo. Estas importaciones fueron 9.8 % de las importaciones totales de bienes y servicios en 1940, al 22.2 % en 1945, el 30% en 1948 y el 24% en 1950; es decir, un crecimiento promedio de más del 21% en dicho periodo. Cabral, Roberto, *op. cit.*, p. 72.

<sup>13</sup> Las exenciones de impuestos constituyeron parte importante de la ley de promoción industrial de México. Un decreto expedido en 1939 y la Ley de la Industria Manufacturera de 1941, otorgaron exenciones por cinco años virtualmente sobre todos los impuestos federales de las llamadas “industrias nuevas y necesarias”. La Ley para el Desarrollo de la Industria Manufacturera de 1946, extendió la exención de impuestos a un número mayor de empresas y hasta por diez años, aunque exigía mayores requisitos y abarcaba menos impuestos. Finalmente, la Ley para el Desarrollo de Industrias Nuevas y Necesarias, de 1955, redujo el número de empresas receptoras y las cantidades de exenciones, más ampliaba los esfuerzos para apoyar la sustitución de importaciones, promoviendo a aquellas industrias con capacidad y potencial para reemplazar importaciones. Véase, Story, Dale, *op.cit.*, pp. 57-59.

Por otro lado, la actividad agropecuaria apoyo el crecimiento industrial, a través de:<sup>14</sup>

- a) Generar divisas mediante la exportación de productos agropecuarios para el financiamiento de importación de bienes de capital y materias primas para la industria nacional.
- b) Abastecer de materias primas baratas a la industria, en muchas ocasiones a precios más bajos de los del mercado internacional.
- c) Alimentar a precios bajos a la población urbana para hacer atractiva la inversión industrial por el bajo costo de subsistencia de los trabajadores.
- d) Aportar mano de obra, manteniendo una reserva de desocupados, permitiendo mantener bajos los salarios y limitadas las reivindicaciones laborales.

Otro elemento importante fue el financiamiento de los programas del sector público mediante la inflación, en lugar de hacerlo a través de impuestos directos. Según Hansen<sup>15</sup>, a partir de los cuarentas aumenta la inversión destinada a la industria, alcanzando cerca del 30% en promedio de la inversión pública total, apoyando a las industrias básicas de sustitución de importaciones: hierro, acero, petróleo, aparatos eléctricos, azúcar, papel y fertilizantes<sup>16</sup>. Pero los ingresos del gobierno vía impuestos no se elevaron: durante la década de los cuarentas se dio un aumento anual de precios de entre el 6 y el 22%, que incidió en el descenso de los salarios reales en las actividades agrícolas y no agrícolas, en tanto que el ingreso real de los empresarios se incrementaba.<sup>17</sup> Es con la devaluación de 1954, que llevo a elevar los precios en 30% que se tomo la decisión de dar una mayor prioridad a la estabilidad de precios.

En la segunda etapa se siguió con el proteccionismo industrial selectivo<sup>18</sup>, para estimular la inversión en dicho sector, y el Estado continuó su papel de promotor del desarrollo mediante la inversión pública que llegó a representar 45% de la inversión total. Las inversiones fueron canalizadas a las ramas “avanzadas” de la economía y a la creación de obras de infraestructura prioritarias como: petróleo, electricidad y siderurgia, mediante el establecimiento de una política de congelación de precios y tarifas que coadyuvaron a la estabilidad de precios, pero con el consiguiente endeudamiento de las empresas públicas; toda vez que se dio una aplicación más vigorosa de los instrumentos monetarios y financieros, y una creciente dependencia del financiamiento externo para cubrir el déficit del sector público.

---

<sup>14</sup> Warman, Arturo, “El problema del campo”, en GONZALEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCANO, Enrique (Coordinadores), *México Hoy*, tercera edición, México, Siglo XXI, 1979, p. 108.

<sup>15</sup> Hansen, Roger, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>16</sup> Como promotora de la industrialización Nafin pasó de destinar 1.9 millones de pesos en 1940 a 646.4 millones de pesos en 1950. Destaca la fundación en 1942, de la empresa de capital mixto Altos Hornos de México. Sin dejar de considerar el financiamiento de otras empresas como: Cía. Fundidora de Monterrey (acero), Industria Eléctrica de México (electricidad), Cementos Apasco, Portland del Bajío y Cementos Guadalajara (construcción), y también los recursos canalizados a las empresas estatales como Guanos y Fertilizantes y la Compañía Industrial de Atenquique; sin dejar de lado, las tres empresas estatales más importantes, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, las que recibieron respectivamente 15, 16 y 20 millones de dólares entre 1941 y 1946. Véase, Cabral, Roberto, *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>17</sup> En este periodo se dió un aumento del ingreso per cápita, bajo la modalidad de sueldos y salarios. La aparente contradicción se explica por los desplazamientos ocurridos de la agricultura a la industria y de los empleos poco calificados a los más calificados. Véase, Hansen, Roger, *op. cit.*, nota 14, pp. 70-71.

<sup>18</sup> Dentro de las políticas de industrialización en esta etapa destacan los controles a la importación para la integración industrial y el énfasis en una producción más eficiente en sectores dinámicos. Story, Dale, *op. cit.*, cuadro 8, p. 64

Como resultado de lo anterior, para 1960, la sustitución de importaciones se concentraba exclusivamente en las industrias dinámicas, y en 1966, más de 55% del total de la inversión en maquinaria y equipo estaba representado por importaciones. Para 1970 más de un tercio de la oferta total de bienes en las industrias dinámicas seguía siendo importado.<sup>19</sup> En este periodo, también conocido como de *desarrollo estabilizador*, se obtendrían tasas de crecimiento económico superiores al 8% del PIB, así como una marcada estabilidad de precios<sup>20</sup>; sin embargo, se gestarían los desequilibrios que emergerían en la década siguiente.

El modelo de sustitución de importaciones empezó a mostrar signos de agotamiento en la primera mitad de los setentas. El estancamiento del modelo sacó a flote el desequilibrio entre el sector industrial y el comercio exterior, como resultado de la escasa articulación de la industria con los otros sectores económicos y de su limitada competitividad externa. Para 1971, las contradicciones del modelo se muestran en una clara recesión. La situación se tornó crítica en tres órdenes de factores: la importación de mercancías y servicios, el déficit del sector público y el endeudamiento externo. El déficit promedio anual, que había sido de aproximadamente 320 millones de dólares entre 1964 y 1966, era ya de 715 millones, más del doble entre 1966 y 1970; el déficit del sector público era, en 1969-1970, un 53% más alto que en 1966-1967 y el endeudamiento público externo se había triplicado entre 1966 y 1970.

Con todo se llevaba a cabo un proceso de *sustitución de importaciones*. “Para el conjunto de las ramas de actividad económica, los índices de sustitución de importaciones tendieron a aumentar; este proceso fue más notable en las ramas productoras de insumos intermedios y de bienes de capital”.<sup>21</sup> El índice de sustitución de importaciones en consumo intermedio pasaría de 3.67, en 1970, a 6.18, en 1981; en tanto que los bienes de capital lo harían, en el mismo lapso de tiempo, de 1.98 a 3.32.

Dos acontecimientos llevaron a una nueva fase del modelo. Primero, la devaluación de 1976, resultado del acelerado desequilibrio con el exterior, y segundo, relacionado con el fortalecimiento de un nuevo sector que daría sustento al crecimiento económico: el petróleo.

Con la devaluación<sup>22</sup>, México se vio obligado a suscribir un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este último consideraba que el desequilibrio externo era, principalmente, consecuencia de un mal manejo de la demanda agregada, así como de la falta de competitividad de la industria nacional; por lo tanto proponía la reducción del déficit fiscal, la contención salarial y la apertura comercial.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 48.

<sup>20</sup> De 1963 a 1970, México, según cifras del FMI, tuvo una inflación del 30%, equivalente a un promedio anual del 3.8%, similar a la de países industrializados como Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Italia y Suiza, pero muy inferior a la de países como Uruguay (!940%), Brasil (700%), Argentina (230%), Japón (50%), Reino Unido (39%). De los países desarrollados, solamente Alemania mantuvo una tasa inferior (20%). Ramírez, Diego Luis, *La Comisión Nacional Tripartita*, México, FCE, 1974, p. 48.

<sup>21</sup> Espino Bravo, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 38.

<sup>22</sup> La devaluación se vio acompañada por una especulación de precios, lo que daría lugar a un incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor de alrededor del 29%. Esto y la política salarial implantada, hicieron disminuir los ingresos de los trabajadores; en particular los salarios mínimos que disminuyeron 14.8 % en relación al año anterior. Asimismo, la devaluación no tuvo ningún efecto importante sobre las exportaciones, más sí lo tuvo en las importaciones que presentaron su primera caída absoluta (-7.9 %) durante el periodo; sin embargo, la caída de las importaciones se vinculó más a la caída de la inversión privada que fue de (-21.6 %). González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores), *op. cit.*, pp. 60-61.

El programa del FMI se siguió durante 1977 y parte de 1978; sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, con el consecuente incremento en las exportaciones de hidrocarburos, aplazó el cambio estructural.<sup>23</sup> En el periodo de 1977 a 1981 se exportó petróleo con un valor cercano a 32,000 millones de dólares, permitiendo alcanzar promedios de crecimiento económico e industrial de los más altos en la historia, dado el efecto de arrastre que generó este sector sobre el conjunto de la economía. De esa manera, entre 1978 y 1981, el PIB creció a un ritmo mayor al 8%, al igual que el sector manufacturero<sup>24</sup>, en tanto que el sector agropecuario lo hacía a un ritmo promedio del 6% anual.

A pesar de las crecientes exportaciones petroleras y el proceso de sustitución, entre 1977 y 1981, el déficit acumulado en cuenta corriente fue mayor a 27,000 millones de dólares, toda vez que la deuda externa del sector público se incrementó en alrededor de 40,000 millones de dólares, lo que ponía en duda la continuación del modelo de desarrollo prevaleciente.

### 2.1.2. Características Políticas

Las ideas emanadas de la Revolución, la Constitución de 1917 y las medidas de las primeras administraciones, sobre todo las tomadas entre 1920 y 1940, dieron lugar a un proyecto nacional de desarrollo que fortaleció el poder político y consolidó el Estado nacional, lo que implicó: a) la unidad nacional, eliminando las fuerzas centrífugas con bases locales o regionales de poder; b) la pacificación del país sobre bases institucionales; c) la elaboración de un proyecto de desarrollo multclasista; d) la recuperación del país del dominio de los recursos naturales, y e) la afirmación de la soberanía para que el Estado tomara decisiones propias, aumentando su autonomía relativa en relación a las presiones externas.

De acuerdo con Huntington, el gran logro de la Revolución mexicana fue preparar el camino para el desarrollo político y la modernización política de México<sup>25</sup>, ya que: “En los tres decenios siguientes a 1910... el débil, personal y no institucionalizado sistema de gobierno que había prevalecido antes de la Revolución, en el que dominaban los intereses personales y las fuerzas sociales, fue remplazado por un sistema político muy complejo, autónomo, coherente y flexible, con una existencia propia claramente distinta de las fuerzas sociales y con una evidente capacidad para combinar una centralización del poder razonablemente elevada, con la expansión del poder y una más amplia participación de los grupos sociales en el sistema político”.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Espino Bravo, Juan Manuel, *Estructura y funcionamiento de la pequeña y mediana industria en México, 1970-1990*, México, Facultad de Economía, U.N.A.M., Tesis de Licenciatura en Economía, 1992, pp. 36-38.

<sup>24</sup> “Después de 1972 y 1973, cuando se registraron las tasas más altas de crecimiento industrial, éste disminuyó considerablemente a mediados de esta década. Las tasas de crecimiento se redujeron de 9% en 1973 a 3% en 1975, y se mantuvieron en cifras moderadas durante los dos años siguientes (4% en 1976 y 3% en 1977), cifras que estuvieron por debajo de lo esperado. Sin embargo, en el periodo 1978-1981 el crecimiento industrial cobró nuevos bríos: alcanzó cerca del 10% en 1978 y 1979, y aproximadamente 7% en 1980 y 1981”. Story, Dale, *op. cit.*, p. 50.

<sup>25</sup> Huntington define el desarrollo político como la creación de organizaciones y procedimientos políticos complejos, autónomos, coherentes y aceptables, y a la modernización política como la centralización del poder que necesitan las reformas sociales y la expansión del poder necesaria para la asimilación de grupos. Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 324, cit. por Hansen, Roger, *op. cit.*, p. 132.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 132

En los primeros años posteriores a la Revolución era común que los caudillos militares fueran gobernadores o sus intereses eran protegidos mediante convenios con las autoridades civiles. Ello les daba un gran poder regional o local, caracterizándose esa época por las luchas civiles; en 1920, 1923, 1927 y 1929 el país se vio inmerso en rebeliones, ya que los militares que aspiraban a la presidencia y que eran descartados se levantaban en armas. La muerte de Obregón en 1928 fue decisiva para que Calles persuadiera a los líderes militares de nombrar a un civil para la presidencia y de la necesidad de organizar un partido político nacional en el cual estuvieran representados sus intereses y sus conflictos solucionados.<sup>27</sup> En esas circunstancias se formó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, que aglutinó un conjunto de “maquinarias políticas locales”, dominadas primordialmente por caudillos militares. Más, en la primera mitad de la década de los treinta, Calles se fue fortaleciendo al igual que la burocracia partidista, debilitando las bases locales de poder. Frank Tannenbaum señaló al respecto.<sup>28</sup>

“Calles supo utilizar ese momento de tensión para tender un puente entre la tradición del caudillaje y la democracia política. El momento tenía toda la tensión de la tragedia implícita, porque la tradición política no admitía otra salida que la tiranía o la convulsión. Que no ocurriera ni una ni otra cosa constituye un positivo mérito de Calles, y debe reconocerse como el principio del cambio en la atmósfera política que desde entonces, ha traído al país una paz relativa”.

Para 1934 el país se encontraba en paz, pero el grado de centralización política era acentuado. Esa situación llevó al presidente Lázaro Cárdenas a una intensa lucha política por el control político con Calles. Cárdenas, para fortalecer su poder, reunió y apoyó a organizaciones obreras y agrarias que Calles había disuelto. Impulsó la formación de sindicatos obreros y campesinos, aglutinándolos en organizaciones nacionales: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en 1936, y la Confederación Nacional Campesina (CNC), en 1938.

En esa lucha, con apoyo de las organizaciones obreras y campesinas, Cárdenas logró imponer su fuerza política a la de Calles; “después de lo cual depuró de las instancias del gobierno federal, del congreso, de las gubernaturas, del ejército y del propio partido a quienes como Calles se oponían a su programa de gobierno”.<sup>29</sup>

El Plan de gobierno de Cárdenas proponía, desde su campaña, la necesidad de que el Ejecutivo asumiera la conducción de la rectoría del Estado para impulsar la industrialización, lo que reafirmaría en su discurso de toma de posesión, al señalar que: “Sólo el Estado tiene un interés general; y por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo”.<sup>30</sup> Lo anterior se obtendría simbólicamente, el 16 de junio de 1935, cuando Calles proclama: “Me retiro definitivamente de la política... el único responsable de la marcha política y social de la Nación es el Presidente”.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> El proceso de “pacificación” después de la Revolución se convirtió “en la necesaria etapa de transición, a partir de la cual se lograría, no sin quebrantos políticos, expropiar el poder de los caudillos militares y centralizar el poder político en la institución presidencial”. ARREDONDO, Estela, “El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia”, en Rodríguez Araujo, Octavio, *México: Estabilidad y Luchas por la Democracia 1900-1982*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1988, p. 105.

<sup>28</sup> Cit. por Krauze, Enrique, “Plutarco Elías Calles. Reformar desde el origen”, *Biografía del Poder*, México, F.C.E., 1987, en *Informe Bibliográfico El Nacional* (Resumen), No. 49, septiembre de 1987, p. 44.

<sup>29</sup> Cit. por Arredondo, Estela, *op. cit.*, p. 118-119

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 118

<sup>31</sup> Krauze, Enrique, *op. cit.*, p. 44.

La autoridad presidencial se fortaleció con un discurso populista y el apoyo de las masas, llegando a su máxima expresión con la nacionalización de la industria petrolera en 1938. Así se fortaleció la autoridad indiscutible de la presidencia sobre la estructura institucional del Estado y las facciones de la burocracia política emergente, lo que llevaría al “surgimiento de la presidencia mexicana como centro vital del sistema político mexicano”.<sup>32</sup> La supremacía y legitimidad presidencial sería la norma, toda vez que al presidente le quedaba la prerrogativa de designar a su posible sucesor, sin intentar gobernar al país tras bambalinas, como lo había hecho Calles de 1929 a 1935.

Con esas bases, Cárdenas reconstruyó el PNR en 1938, sustituyéndolo por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Este partido se basó en una estructura geográfica e individual, con cuatro sectores: obrero, campesino, militar y popular, dándole un carácter “multiclasista”. Esto fue clave en el funcionamiento del sistema político, ya que el “*corporativismo*” se convirtió en eje de las relaciones entre Estado y sociedad, en tanto que “casi todas las instituciones creadas por la sociedad para organizar la participación política y defender los intereses inmediatos de los diferentes sectores”, serían incorporados a la maquinaria estatal.<sup>33</sup>

El sector militar desaparecería dos años después de la creación del PRM, el cual daría lugar a la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946, llevando a la consolidación de la institucionalidad corporativa. De esa manera, el naciente partido aglutinaría en su seno a tres sectores: el obrero, el campesino y el popular. Cada uno de estos tres sectores cobijó a diversas agrupaciones, entre las que se encontrarían primordialmente la CTM, la CNC y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)<sup>34</sup>.

La conformación de las dos instituciones mencionadas: la presidencia y el PRI, apoyadas por el sistema corporativo, servirían de sustento al proyecto emanado de la revolución mexicana dándole viabilidad, y permitiendo un alto grado de equilibrio y estabilidad.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Hansen, Roger, *op. cit.*, p. 211.

<sup>33</sup> Pereyra, Carlos, “Estado y Sociedad”, en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique, *op. cit.*, p. 293 y ss.

<sup>34</sup> Por casi 50 años la estructura corporativa no mostró cambios importantes, pero dada la complejidad de la lucha política y los cambios en el escenario social y urbano, han llevado a un proceso de reforma. La CNOP cambió de nomenclatura a Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos (UNE), de acuerdo a lo establecido por la 14 Asamblea Nacional del PRI, celebrada en septiembre de 1990. La UNE se integraría a partir de entonces por cinco movimientos: gremial, sindical, de profesionales y técnicos, urbano y ciudadanos.

<sup>35</sup> Nora Hamilton asegura que el control del movimiento obrero y campesino por sus líderes, y su incorporación en el partido político dominado por el Estado fueron decisivos para permitir al Estado controlar los conflictos; además, sirvió para fortalecer al sector privado ya que, de hecho la legislación que reglamentaba las relaciones entre Estado y cámaras industriales y comerciales no afectaba las operaciones económicas de las empresas privadas. En este sentido, Dale Story señala que, a diferencia de las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales tendrían una mayor autonomía del Estado. Entre los factores que explican esta situación se encuentran, entre otras: a) el sector privado, no está integrado al PRI, y no está, por lo tanto, sujeto a las obligaciones de los miembros del partido; b) el Estado muy pocas veces ha intervenido en el manejo de las organizaciones industriales, en la selección de sus líderes o exaltando a alguna cámara en particular, no siendo la naturaleza obligatoria de su membresía un impedimento para conservar su autonomía, y; c) muchos de los grupos de negocios formales representan a grupos privados y voluntarios, frecuentemente constituidos a nivel nacional. De esa manera, las organizaciones empresariales modificarían decisiones políticas por medio de dos estrategias: bloqueando las iniciativas o cambios de políticas (no decisión), e incidiendo en la instrumentación de las mismas (políticas regulatorias). Véase, Hamilton, Nora, México: los Límites de la Autonomía del Estado, México, 1988, Alianza Editorial, pp. 172-199 y 248-261; STORY, Dale, *op. cit.*, caps. 3 y 7, pp. 113-145 y 253-263

Por otro lado, queda claro que en la toma de decisiones en materia de política interna siempre se considerarían las repercusiones que éstas tendrían en el exterior, particularmente con los Estados Unidos. “Primero, existía la preocupación general de que los intereses de los negocios, tanto de los Estados Unidos como de otros países extranjeros, establecidos en México, estuvieran listos y dispuestos a financiar la oposición mexicana en contra de la directiva del PRI, cuando esos intereses extranjeros se vieran amenazados durante los años de reformas que siguieron a la Revolución. Segundo, siempre se reconocía que las buenas condiciones de la economía mexicana dependía en gran proporción del acceso a los mercados norteamericanos y, en ocasiones, del capital de Estados Unidos”.<sup>36</sup> A pesar de este hecho, en muchas ocasiones nuestro país trató de conservar la soberanía y “ha actuado con rudeza, si no es que con beligerancia, en sus relaciones con los Estados Unidos”, lo que se explica, en buena medida, por factores internos norteamericanos que tienen que ver con “sus propios intereses”,<sup>37</sup> lo que daría lugar a una “relación especial”.

Esto le permitiría al Estado desempeñar un papel primordial de agente en el proceso de desarrollo del país por más de treinta años. Sin embargo, el proyecto Revolucionario basado en la fortaleza presidencial y el partido en el poder empezó a dar muestras de agotamiento a fines de la década de los sesentas y principios de los setentas. Con el movimiento estudiantil de 1968, se empieza a cuestionar el papel de estas instituciones; se plantea así, con Luis Echeverría, un programa político de apertura gubernamental denominado “apertura democrática”<sup>38</sup>, con lo que se pretendía rescatar y fortalecer las bases de apoyo del Estado y recuperar la legitimidad presidencial, ya que la alianza corporativa entre trabajadores y Estado presentaba rasgos de erosión.<sup>39</sup> Asimismo, cada vez era más persistente la “queja” empresarial sobre la pérdida de confianza en el gobierno.<sup>40</sup> Lo que plantearía al Estado una difícil paradoja: abrir mayores espacios a la sociedad civil o seguir controlándolos.

---

<sup>36</sup> Hansen, Roger, *op. cit.*, pp. 221-222.

<sup>37</sup> *Ibíd*, p. 222.

<sup>38</sup> Carlos Pereyra señala que, la “apertura democrática” pretendía restablecer la comunicación entre el sistema político y los núcleos de oposición, aplicando medidas como: la liberación de presos políticos, el halago a los intelectuales, el aumento del presupuesto a las universidades, el consentimiento para que éstas se dirigieran por cuenta propia y la mayor tolerancia a la información y comentarios periodísticos de carácter crítico. Pereyra, Carlos, *op. cit.*, p. 298.

<sup>39</sup> La década de los setentas se caracterizó por el surgimiento de movimientos calificados de “espontáneos”, con raíces sociales y económicas diversas. “Entre 1970 y 1978 la insurgencia obrera cobró un auge al que corresponde una serie de reajustes en el interior de la burocracia sindical y en las relaciones entre ésta y otros sectores sociales y, por ende, en las posiciones del conjunto del movimiento obrero... El uso de acciones extra-institucionales también colocó a la insurgencia obrera en contra de la burocracia sindical, a la que por definición se oponía de manera inmediata, sino del Estado, en momentos desfavorables, dada su escasa fuerza. Como resultado de esta polarización y de la respuesta a menudo violenta e intransigente del Estado, gran parte de los grupos insurgentes fueron derrotados o sus posibilidades fueron mermadas y aplazadas”. Trejo Delarbre, Raúl, “El movimiento obrero: situación y perspectivas”, en México Hoy, *op. cit.*, pp. 133 y 151.

<sup>40</sup> En 1975 se crea el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), organismo cúpula del sector privado, integrándose con representantes de seis asociaciones y confederaciones importantes: Concanaco, Concamin, Coparmex, ABM, AMIS y CMHN. Su formación permitió al sector privado manifestar los deseos de los empresarios por permanecer como un elemento fuerte de la sociedad mexicana en la protección de sus intereses. Story, Dale, *op. cit.*, pp. 127-128.

## 2.2. La Política Social Hasta 1982

La política social posrevolucionaria se estructuraría teniendo como base la estrategia de industrialización del país, lo que permitió que el crecimiento económico, con sustento en la estabilidad política, diera lugar a la creación de un conjunto de instituciones encargadas de atender las demandas sociales de la población. De tal forma que, a lo largo de casi cincuenta años, la sociedad civil se mantuvo bajo el manto de la institucionalidad política creada por el Estado, con los consiguientes beneficios económicos para sus bases de apoyo.

### 2.2.1. Conformación y Auge de un Estilo de Política Social

Durante cinco décadas la política de bienestar social cumplió un papel importante en la estabilidad política y en el mejoramiento de las condiciones de vida de grandes núcleos de población. De esa manera:<sup>41</sup> “(A) la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador. Al flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc., debía corresponder otro flujo, sintetizado en asistencia a mítines y concentraciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el partido oficial y sobre todo una importante disciplina en el ‘voto corporativo’...(Así), a cada quien le toco una parte: para los obreros, sindicatos gestores de prestaciones y salarios. Para su élite burocrática, participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos. Para el gobierno, una base de apoyo. Para la institucionalidad estatal, la posibilidad de estabilidad política con base en un sistema de negociación permanente”.

Una de las primeras medidas para el bienestar lo sería el dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º constitucional, al crear la Secretaría de Educación Pública en 1921, para prestar el servicio educativo conforme a los postulados esenciales: gratuidad, laicismo y primaria obligatoria. Así la política educativa se convertiría en una línea privilegiada de la política estatal, en eje que influye y es influido por los procesos colectivos.<sup>42</sup>

El peso de la educación en la vida social y su capacidad para permearla, fue resultado, primordialmente, de la extensión alcanzada por el sistema escolar. La expansión se atribuiría al crecimiento demográfico; sin embargo, también al crecimiento de la matrícula en todos los niveles con una velocidad mayor que el grupo de edad correspondiente, incrementándose los índices de atención a la demanda potencial en cada ciclo educativo. Este proceso permitiría un crecimiento acelerado del sistema educativo, a partir de la década de los cincuentas, hasta darle un carácter masivo, en los setentas. A la par del crecimiento en el sistema educativo, se desarrollaría un conjunto de demandas permanentes: el salario, condiciones de trabajo y formación magisterial se convertirían desde entonces en prioridades de la actividad educativa.

---

<sup>41</sup> González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*, 2ª edición, México, INAP, 1993, p. 22.

<sup>42</sup> Véase, Moctezuma, Esteban, “La educación pública frente a las nuevas realidades, en Warman, Arturo (compilador), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, pp. 107-111; Fuentes Molinar, Olac, “Educación pública y sociedad”, en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique, *op. cit.*, pp. 230-237.

El sector educativo no sería el único que formularía este tipo de demandas, sino que otros sectores específicos de la población también canalizarían sus demandas a las instituciones gubernamentales. Así, desde un inicio, dichas instituciones servirían de puente de comunicación, como de instrumentos, para mediatizar las demandas populares. El Estado controlaría a los trabajadores, en buena medida, a través de prestaciones sociales.<sup>43</sup>

Pieza fundamental en la estrategia lo fue la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en 1941<sup>44</sup>, con lo que “se le dio más peso político a decisiones que para el gobierno eran y son de suma importancia: aquellas que tienen que ver con la negociación entre factores de la producción”.<sup>45</sup> De esa manera, se incrementaron los grupos de la Junta de Conciliación y Arbitraje; y se organizaron la Procuraduría Federal del Trabajo, el Departamento Jurídico y el de Inspección. Asimismo, se creó una comisión de estudios económicos y sociales encargada del análisis técnico de los conflictos que no se pudieran resolver con la participación de la Secretaría o de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Otras medidas tomadas con el fin de apoyar los ingresos de los trabajadores y afianzar el control, lo sería la creación de la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo y el Comité Mixto de Protección al Salario, cuyo objetivo era ajustar los niveles de ingreso a las presiones inflacionarias, facultándose a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para poner en práctica ajustes de emergencia; a la vez se ampliarían las actividades de la Conasupo con el sistema de comercialización en los mercados urbanos y rurales, formándose el Instituto Nacional del Consumidor y el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores.<sup>46</sup>

En concordancia con la estrategia anterior, el gobierno ampliaría la cobertura de prestaciones sociales al crear el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salubridad, para fortalecer el control político, y a la vez responder a las demandas de mejora de beneficios para el grueso de la población.

---

<sup>43</sup> Esta es una característica del Estado Benefactor que tendría “como deficiencia estructural la burocrática política de igualdad, que excluyó la responsabilidad de la sociedad en la atención de las necesidades y la búsqueda del bienestar. En este marco, las estructuras político administrativas se presentaban como no problemáticas y como instrumentos neutrales para la consecución de los valiosos objetivos del progreso social. De aquí se sigue que los mecanismos implantados por el Estado benefactor se resienten en una configuración centralizada, burocratizada, sectorializada y clientelista”. Paganini, Mario O., “Las Políticas de Previsión y el Estado Benefactor”, en Narro Robles, José y Moctezuma Barragan, Javier (Compiladores), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, IMSS-ISSSTE-FCE, 1992, p. 23.

<sup>44</sup> La previsión y seguridad social en México nacen con el artículo 123 establecido en la Constitución de 1917. De este artículo, conocido como el de los “derechos de los trabajadores”, del cual emana su ley reglamentaria, la federal del trabajo, expedida en 1931, se daría lugar, posteriormente, al origen del seguro social. De tal forma que se crearían las primeras instituciones para hacer efectivos los postulados emanados del artículo 123. Véase, Soberanes Fernández, José Luis, *Regímenes de Seguridad Social en el Derecho Mexicano*, pp. 177-181; Ruiz Esparza, Gerardo, “La Seguridad Social y los Trabajadores”, pp. 375-378, en Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier (Compiladores), *op. cit.*

<sup>45</sup> Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP-Colmex, 1992, pp. 41-44 y 70-71.

<sup>46</sup> La primera empresa estatal destinada a abastecer y regular el consumo de la población fue la Compañía Exportadora e Importadora de Productos Básicos, que sería en 1965, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) que ampliaría aún más la participación gubernamental en la comercialización y la distribución de productos básicos y favorecer a los grupos sociales de menores ingresos, proporcionándole alimentos a bajo precio. De hecho, el crecimiento de la Conasupo sería creciente, ya que en 1970 operaba 1200 tiendas de venta al menudeo y tres fábricas, lo cual se incrementaría en 1975 a 2800 centros de compra, 6000 tiendas de menudeo y 28 fábricas. Conasupo Gaceta, 1<sup>a</sup> de enero de 1976, cit. por., *Ibíd.*, pp. 96 y 116.

En 1941 se creó el Departamento de Seguros Sociales con objeto de analizar los proyectos sobre seguros de vida, invalidez, cese involuntario en el trabajo, enfermedades y accidentes. Con la expedición del decreto sobre seguridad social en 1943, se crearía el Instituto Mexicano del Seguro Social y se fusionaría la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, dando origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. De esa manera, la política de salud y previsión sería parte importante de la política social.<sup>47</sup>

Para 1956, el IMSS incluiría acciones de medicina preventiva, educación y recreación, y crearía centros de adiestramiento técnico, tanto para la población asegurada como no asegurada. En 1960, se agrega una nueva prestación, a través de la construcción de conjuntos habitacionales con todos los servicios sociales. Así el instituto desarrollaría una política de salud y bienestar “integral, ampliando las prestaciones a los ámbitos cultural, recreativo y deportivo para los afiliados e integraría en sus servicios tres procesos, de servicios sociales, de solidaridad social y de extensión de la cobertura a la población no derechohabiente,<sup>48</sup> lo que se cristalizaría, con la Ley del Seguro Social de 1973, que establece como finalidad: “Fomentar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”, señalando que “...con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de ofrecer las prestaciones inherentes a sus finalidades, podría proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, que comprenden las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social”.<sup>49</sup>

La cobertura de seguridad social también se vería ampliada con la creación de otras instituciones<sup>50</sup>, en particular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1959<sup>51</sup>; incorporando prestaciones contempladas en la ley del IMSS, fortaleciendo especialmente las de carácter económico.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> En un inicio el IMSS enfrentó problemas por el cobro de cuotas adelantadas a obreros y patrones, así como por el servicio deficiente dada la falta de instrumental, equipo e instalaciones adecuadas. Ello obligó a reformar la Ley Orgánica del Instituto en 1947 y 1948, la cual estableció el aumento de las cuotas, en proporción mínima necesaria para extender los servicios a los familiares de los trabajadores, y el aumento de costos. *Ibíd*, pp. 71-73.

<sup>48</sup> Esta política permitiría abarcar, cada vez más, a núcleos amplios de población, con la construcción de una vasta red de teatros y cines, así como de instalaciones deportivas y el Centro Vacacional de Oaxtepec, Morelos, entre otros. Gallaga García, Roberto, “El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias”, en Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier (Compiladores), *op. cit.*, p. 78-79 y 86-89.

<sup>49</sup> *Ibíd*, p. 80.

<sup>50</sup> En 1961 se expediría la Ley de seguridad social para las Fuerzas Armadas, que sustituiría a la Ley de retiros y pensiones militares de 1955. En 1976 se crearía el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para proporcionar seguridad social a los militares y sus familias. Asimismo, se crearían instituciones para los servidores públicos de las entidades de la federación y municipios, así como de los trabajadores universitarios. Véase, Soberanes Fernández, José Luis, “Regímenes de seguridad social en el derecho mexicano”, pp. 179-181; y Gallaga García, Roberto, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>51</sup> El ISSSTE, al igual que la del IMSS, tendría una estructura administrativa descentralizada, es decir, contaría con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que le permitiría cierta autonomía en el logro de sus objetivos de seguridad social; sin embargo, en la seguridad social de carácter universal tendría un amplio peso la SSA, dependiente de la administración central. González Oropeza, Manuel, “Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social”, Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier (Compiladores), *op. cit.*, p. 170.

<sup>52</sup> La creación del ISSSTE mejoró sustancialmente el sistema de protección de los trabajadores al servicio del Estado, ya que antes de su creación, la Ley de pensiones civiles y retiro de 1925 se circunscribía a fijar las bases del retiro del trabajador y a fijar pensiones para el mismo y sus descendientes, y como caja de pensiones; asimismo, su reglamento autorizaba préstamos en efectivo de corto plazo y préstamos hipotecarios, dejando de lado un amplio campo de atención a la salud y protección al salario. Gallaga García, Roberto, *op. cit.*, p. 81

Otro elemento importante en apoyo al bienestar social lo sería la creación de colonias para trabajadores.<sup>53</sup> Se crearon así colonias para trabajadores como: la Guerrero, la Ex-Hipódromo de Peralvillo, la Obrera, entre otras; asimismo, en 1942 y 1948 se expidieron dos decretos de congelación de rentas con objeto de aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante las presiones inflacionarias y el deterioro salarial.

Ante la demanda de vivienda, el Estado crearía diversos organismos. En 1954 surge el Fondo de Habitaciones Populares, dependiente del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. En el mismo año se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), y entre 1962 y 1963 se toman una serie de medidas financieras y fiscales para apoyar la vivienda, constituyéndose el Programa Financiero de Vivienda (PFV). En el último año mencionado, se construyeron dos fondos para canalizar los recursos que la banca estaba obligada a destinar a la vivienda: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi), creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A, y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), fideicomiso de apoyo al Fovi, también creado por el Banco de México.<sup>54</sup>

Finalmente, en 1972, se consolidaría la creación y funcionamiento de una de las instituciones sociales más importantes en materia de vivienda: el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), formado por miembros del gobierno, empresarios y obreros, con la finalidad de proporcionar habitación a los trabajadores mediante el otorgamiento de créditos y la promoción a la edificación de viviendas, a través de un fondo constituido por la aportación de los patrones. Para ello se contemplaba la:<sup>55</sup>

- a) Aportación de la infraestructura mínima de servicios urbanos: agua, luz, vías aptas para la operación de medios masivos de comunicación;
- b) Afectación de predios públicos para ser destinados a la construcción de habitaciones familiares o multifamiliares;
- c) Liberación de los impuestos de timbre y traslación de dominio, así como simplificación y descentralización de los trámites relativos a permisos, y concesión por grupos.

En este mismo sentido se creó, en 1972, el Fondo de Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), con el propósito de ampliar la solución del problema de la vivienda. Asimismo, se institucionalizó el programa de atención a la infancia por medio de las Estancias de Bienestar Infantil y los programas de mejoramiento administrativo con la creación de la Subdirección Cultural y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. En 1973 se estableció el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi), y en 1974 se crea Corett, una comisión encargada de la regularización de la tenencia de la tierra, dada la existencia de amplias zonas urbanas ubicadas en tierras ejidales. Finalmente, en 1981, se constituiría Fonhapo, un organismo dirigido a la población no asalariada de menores ingresos.

---

<sup>53</sup> En 1930, la población era eminentemente rural, aunque la población urbana ya tendía a concentrarse en unas cuantas ciudades. En este año, de un total de 16.5 millones de habitantes, 34% (5.5 millones) vivía en ciudades, y de ellos casi un millón y medio se concentraba en la ciudad de México. Para 1960 y 1970 la balanza se inclinaba hacia la urbanización, con 51 % y 59 % de la población viviendo en las ciudades sobre un total de 35 y 48 millones de habitantes respectivamente. Gran parte de la población urbana correspondía al Distrito Federal. En 1950 su población era de tres millones, para 1960 había 4.8 millones incluyendo las zonas conurbadas; para 1970 el área metropolitana de la ciudad de México albergaba a ocho millones de habitantes. Algo semejante ocurriría en algunas ciudades como Guadalajara, Monterrey y Ciudad Juárez. Ruiz Massieu, José Francisco, "Las nuevas políticas de vivienda", en WARMAN, Arturo (Compilador), *op. cit.*, pp. 225-227.

<sup>54</sup> *Ibid*, pp. 226-227

<sup>55</sup> Ramírez, Diego Luis, *La Comisión Nacional Tripartita*, México, FCE, 1974, pp. 50-56 y 125-126.

La creación de las instituciones antes mencionadas, englobadas en un patrón de políticas de bienestar social con amplio apoyo estatal a los sectores: educativo, laboral, de salud y previsión social y de vivienda, sólo fue posible en el marco de un crecimiento sostenido que dio la posibilidad de generar soluciones a las demandas de bienestar sin modificar esencialmente la estructura política. Sin embargo, a decir de González Tiburcio:<sup>56</sup> “Los problemas económicos, los crecientes déficit fiscales, y los primeros ajustes salariales evidenciaron a mediados de los años setenta un creciente desencuentro entre esta forma de instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios. Mantener el mismo patrón de política social, en una economía con problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómica requería de un procesamiento político diferente y formas más amplias de financiamiento público para incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población que los demandaba”.

## 2.2.2. Gasto Público y Desarrollo Social

Desde fines del siglo IX, el Estado mexicano se convertiría en una fuerza económica importante, a través del aumento paulatino de sus gastos en proyectos destinados a ampliar la capacidad productiva del país. Sin embargo, no sería sino después de la Revolución mexicana cuando, sentadas las instituciones y bases legales de propiedad del Estado, éste crecería en forma acentuada<sup>57</sup>. Los mayores incrementos se presentarían en el periodo de la posguerra, especialmente entre 1955 y 1965, y posteriormente de 1970 a 1980. (Cuadros 2.1 y 2.2).

CUADRO 2.1 GASTOS DEL SECTOR PUBLICO: MEXICO 1895-1980

	A Gasto total del sector público <sup>a</sup>	Gastos (millones de pesos de 1960)		Sector público total Gasto per cápita	
		B Empresas estatales <sup>b</sup>	B/A (%)	% crecimiento Pesos de 1960	Intervalo de 5 años
1895	1 622	0.0	0.0	128	
1900	1 924	0.0	0.0	141	10.2
1905	2 093	0.0	0.0	145	2.8
1910	1 782	0.0	0.0	118	-18.6
1925	2 874	296	10.3	189	
1930	3 108	300	9.7	188	-0.5
1935	3 660	320	8.7	202	7.4
1940	5 195	822	15.8	264	30.7
1945	6 392	1 178	18.4	287	8.7
1950	10 305	3 197	31.0	400	39.4
1955	13 551	3 392	25.0	452	13.0
1960	24 097	8 499	35.3	689	52.4
1965	39 948	14 343	35.9	966	40.2
1970	55 378	19 202	34.7	1 128	16.8
1975	98 890	31 241	31.6	1 689	49.7
1980	162 971	69 263	42.5	2 331	38.0

Nota: <sup>a</sup> Incluye al gobierno federal, todas las entidades federales (estados, municipios y el Distrito Federal), y empresas estatales.

<sup>b</sup> También se refiere a las empresas descentralizadas. Incluyendo el gasto de capital de los “organismos descentralizados” y las “empresas paraestatales” junto con el gasto corriente y de capital de las instituciones nacionales de seguridad social (IMSS e ISSSTE).

Fuente: Story, Dale, *op. cit.*, p. 69.

<sup>56</sup> González Tiburcio, Enrique, *op. cit.*, p. 24.

<sup>57</sup> El artículo 27, establecido en la Constitución de 1917, fue fundamental, ya que otorgó la propiedad del subsuelo al gobierno, además lo facultó para expropiar propiedades privadas por razones de interés público, y estableció limitaciones en favor del gobierno sobre los individuos. Esto permitiría el desarrollo de una economía mixta basada en la rectoría del Estado. Véase, Story, Dale, *op. cit.* P. 65 y ss; Hansen, Roger, *op. cit.*, pp. 42-56.

CUADRO 2.2. GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO: 1895-1980 (Porcentaje)

	Clasificación			Clasificación			
	Corriente	Capital	Total	Adminis- trativo	Econó- mico	Social	Total
1895	93	7	100	86	9	5	100
1925	78	22	100	49	43	8	100
1940	63	37	100	33	49	18	100
1960	61	39	100	21	39	40	100
1975	60	40	100	26 <sup>a</sup>	37 <sup>a</sup>	37 <sup>a</sup>	100
1980	65	35	100	- <sup>a</sup>	- <sup>a</sup>	- <sup>a</sup>	- <sup>a</sup>

Notas: <sup>a</sup> Existe información distinta de 1971 a 1975, de acuerdo a Fitzgerald, que muestra gran importancia en la distribución de la estructura de clasificación. Los porcentajes correspondientes a los gastos administrativos, económicos y sociales son 17, 60 y 23 respectivamente. Información proporcionada por fuentes gubernamentales (Dirección General de Estadística) indica que, para 1979, los gastos económicos representaban el 75 % del total.

Fuente: Story, Dale, *op. cit.*, p. 71.

El proceso de expansión del sector público se iniciaría a partir de un gasto inicial muy pequeño realizado en 1925, destinado exclusivamente a los Ferrocarriles Nacionales de México, así dicho sector incrementaría sus erogaciones en 200 veces para 1980; lo que expresado en términos reales per cápita, significaría un aumento de dieciocho veces sobre su nivel original.

Los presidentes Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas sentarían las bases modernas de la intervención del Estado en la economía con la creación de las instituciones financieras y crediticias, y de fomento, más relevantes.<sup>58</sup> En 1925 se creó el Banco de México para controlar la oferta monetaria y regular la actividad financiera; asimismo, en 1926, se fundaría el Banco Nacional de Crédito Agrícola con la finalidad de impulsar la inversión en el campo. Lo anterior se reforzaría, en el periodo de Cárdenas, con el establecimiento de cuatro instituciones financieras más: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, en 1934, encargado de financiar obras del gobierno o infraestructura y casas habitación a bajo costo; el Banco Nacional de Comercio Exterior, creado en el mismo año, y destinado de otorgar crédito a corto plazo a la agricultura de exportación; el Banco de Crédito Ejidal, fundado en 1935, y el Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial, en 1937, que darían apoyo a los trabajadores del campo y de la industria. Sin embargo, como ya se mencionó, una de las instituciones más importantes lo sería el Banco Nacional de Desarrollo, Nafinsa, que iniciaría sus operaciones en 1933; lo que permitiría que para 1953, la Banca Nacional proporcionara más de la mitad del financiamiento bancario.<sup>59</sup> Con lo que el sector público sería responsable de la formación de alrededor de la mitad del total del capital fijo, orientándose la inversión pública hacia la formación de infraestructura y fomento económico, en detrimento de otras actividades y obras de beneficio social. (Cuadros 2.3 y 2.4)

<sup>58</sup> De acuerdo con María del Carmen Pardo, en la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: a) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y b) el fortalecimiento del ejecutivo -concretamente del presidente-, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. Lo que sería apoyado por la corporativización de los intereses populares. PARDO, María del Carmen, *op. cit.*, p. 30.

<sup>59</sup> Story, Dale, *op. cit.*, p. 65

CUADRO 2.3. FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1941-1970 (Porcentajes)

Años	Relación con el PIB	Sector público	Sector privado
1941-1946	8.2	55.5	44.5
1947-1952	13.7	42.1	57.9
1953-1958	17.2	31.6	68.4
1959-1964	16.4	38.9	61.1
1965-1970	18.9	34.3	65.7
1941-1970	14.9	40.5	59.5

Fuente: Cuadro 1, PARDO, María del Carmen, *op. cit.*, p. 40

CUADRO 2.4. INVERSIONES PÚBLICAS POR SECTOR ECONOMICO, 1941-1982

Años	Total millones de pesos	Porcentaje Total					
		Agricultura	Industria	Comunicaciones y transportes	Social	Defensa y Administración	Otros <sup>a</sup>
1941-1946	4 309	15.7	10.2	51.6	12.9	1.8	7.8
1947-1952	14 090	22.0	18.9	40.2	13.3	0.2	5.4
1953-1958	29 673	13.0	30.2	36.3	14.3	3.0	3.2
1959-1964 <sup>b</sup>	67 189	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8	-
1965-1970	128 439	11.0	40.0	22.0	25.0	2.0	-
1971-1976	374 728	15.6	40.0	21.7	19.0	2.8	0.9
1977-1982	2 911 968	17.0	51.8	15.1	10.4	2.3	3.4
1941-1970	243 691	14.5	27.4	35.0	18.0	2.0	-
1941-1982	504 342	15.0	32.6	30.25	17.0	2.1	-

<sup>a</sup> Esta categoría se refiere a las inversiones hasta 1980 para expandir la infraestructura turística. A partir de 1981 se incluyen aquí las inversiones para el desarrollo regional.

<sup>b</sup> Los datos para este periodo se refieren a las inversiones autorizadas, pues no se cuenta con las cifras definitivas.

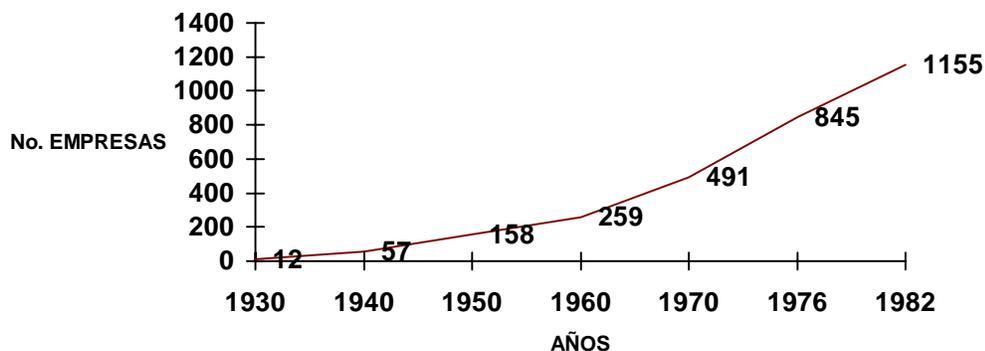
Fuente: Elaborado en base a datos del cuadro 6 de: PARDO, María del Carmen, *op. cit.*, p. 81.

El creciente gasto público permitió un aumento considerable de la intervención del Estado en la economía, a través de la creación de empresas paraestatales, sobre todo a partir del periodo denominado del “desarrollo estabilizador”. Gran parte del gasto público se orientó a áreas que los empresarios no respaldaban con inversiones; de esa forma “el sector paraestatal empezó a crecer visiblemente y el Estado asumió las consecuencias de su intervención en actividades estratégicas y no estratégicas para el desarrollo, porque debía mantener la discrecionalidad en el uso de sus recursos para lograr la estabilidad en el tipo de cambio y en los precios, así como utilizar el gasto en forma de inversiones productivas, otorgar subsidios y apoyar directamente a organismos sociales del sector público”.<sup>60</sup>

De esa manera, el sector paraestatal sería creciente; de sólo 12 empresas estatales existentes en 1930, se pasaría a 57 en 1940, 259 en 1960 y 491, en 1970. Pero el incremento del sector paraestatal adquiriría dimensiones insospechadas, a principios de la década de los ochentas, al ampliarse el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos a 1,155, para 1982; es decir, un crecimiento de más del 2 mil % en 40 años. (Gráfica 2.1)

<sup>60</sup> Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 84.

GRAFICA 2.1  
CRECIMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL: 1930-1982



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la SHCP, *La Jornada*, 7 de junio de 1994.

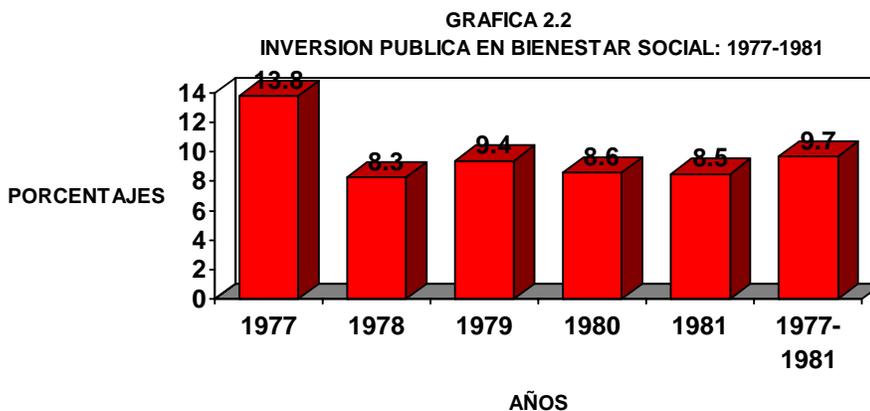
Entre 1960 y 1970, la participación económica de dichas empresas en relación al gasto total del sector público llegó a representar alrededor del 35 %, llegando a uno de sus niveles máximos en 1980, con una participación de más del 42 % del gasto total. Asimismo, el gasto de capital de dicho sector, tendiente a apoyar la creación de obras de infraestructura, alcanzaría, en promedio, cerca del 38 % en el periodo de referencia.

Es importante señalar el apoyo del sector público a la sustitución de importaciones, mediante la formación bruta de capital fijo, que representó más del 48 % entre 1940 y 1952.<sup>61</sup> Al inicio las inversiones públicas fueron canalizadas, a la creación de la infraestructura de comunicaciones y transportes, las cuales absorbieron más del 51 % en los primeros seis años del periodo en estudio, con una disminución paulatina en los años siguientes. Asimismo, la inversión pública destinada a la agricultura sólo tendría importancia al término de la segunda guerra mundial, donde alcanzaría el 22 % de la inversión total, presentando una declinación de más de 10 puntos porcentuales en el periodo comprendido entre 1953 y 1970. De hecho, las inversiones en comunicaciones y transportes y en agricultura servirían para apoyar la industrialización; el crecimiento de la inversión pública en la industria, a diferencia de los sectores mencionados, sería constante, alcanzando cerca del 52 % de la inversión pública total entre 1977 y 1982.<sup>62</sup> Entre 1941 y 1982, la inversión pública en la industria, comunicaciones y transportes y agricultura sería, en promedio, del 15, 30 y 33 % respectivamente.

El crecimiento económico alcanzado en el periodo del “desarrollo estabilizador” también permitiría destinar un volumen más amplio al sector social. El gasto de éste sector, en relación al gasto total del sector público, aumentaría del 18 al 23 %, en promedio, entre 1940 y 1975. Sin embargo, después de 1977, la inversión pública canalizada al bienestar social mostraría una disminución, por debajo de los 10 puntos porcentuales, en relación a la inversión pública total. (Gráfica 2.2)

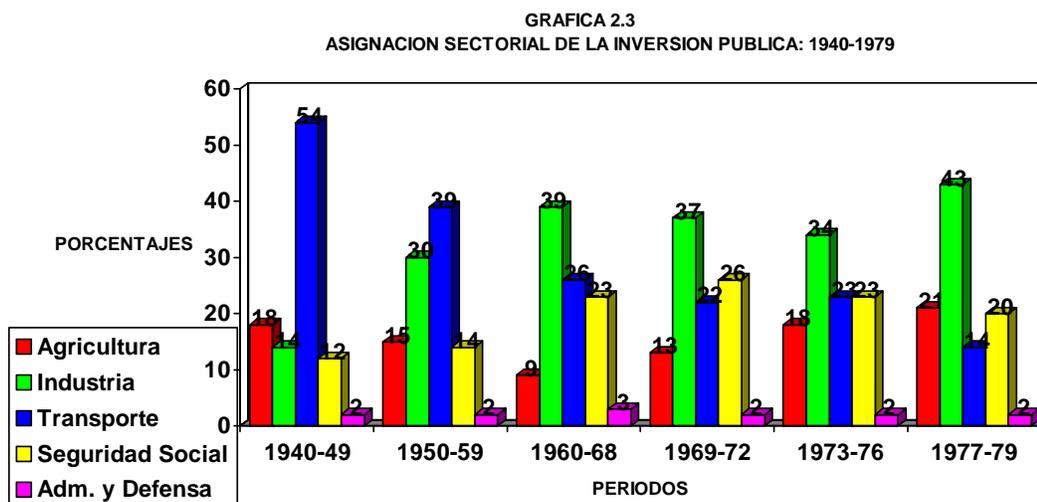
<sup>61</sup> Hansen también destaca la importancia del sector público en la formación bruta de capital fijo, aunque presenta datos relativamente menores. Para el mismo periodo de análisis considera, en promedio, el 44 por ciento; al ampliar el periodo de 1940 a 1962, señala una participación del 30 por ciento para el sector público y un 70 por ciento para el sector privado. Véase, Hansen, Roger, *op. cit.*, Cuad. 3-4, p. 61

<sup>62</sup> Hansen presenta datos muy semejantes, aunque en un periodo más reducido. Entre 1940 y 1946 señala en porcentajes : 51.1, 15.5 y 10.8 para transportes y comunicaciones, agricultura e industria, respectivamente; para 1954-1960 considera, también en porcentajes y en el mismo orden: 36, 11 y 31.4. Con lo que muestra una disminución de los dos primeros sectores en beneficio de la industria. Véase, *Ibid.*, Cuad. 3-5, p. 62.



Fuente: Elaborada con base a datos de: PARDO, María del Carmen, *op. cit.*, Cuadro 6, p. 81.

María del Carmen Pardo señala que, a pesar del aumento en los montos destinados al bienestar social, éste no se compara con el destinado a la industria; entre 1941 y 1946 el gobierno invirtió un poco más de 10 mil millones de pesos en la industria y casi 13 mil millones en bienestar social, para 1970 la situación era completamente distinta, ya que en los mismos renglones la inversión fue de 40 y 25 mil millones respectivamente. Aún con ello, “el gobierno no podía atender en especial el desarrollo económico sin tomar algunas medidas para que sus beneficios llegaran a las capas más desprotegidas de la sociedad”.<sup>63</sup>



Fuente: Elaborada con base a datos de: STORY, Dale, *op. cit.*, Cuadro 11, p. 71

De esa manera destaca el incremento a los montos asignados a la seguridad social, que pasarían del 12 % entre 1940 y 1949, al 26 %, entre 1969 y 1972; sin embargo, a la par del agotamiento del modelo de desarrollo, también se daría una disminución en los recursos destinados a la seguridad social, la cual disminuiría su asignación al 20 % entre 1977 y 1979. (Gráfica 2.3)

Así, la década de los ochentas presenciaría un deterioro paulatino en la aplicación de las políticas de bienestar tradicionales, acentuado por una crisis de gran magnitud que incidiría en una menor dinámica del empleo, en un bajo gasto social y en una pérdida creciente del poder adquisitivo del salario.

<sup>63</sup> Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 79

### 2.2.3. El Sistema de Bienestar Social Hasta 1982

A partir de la década de los cuarentas, a la par de la industrialización, convergen dos acontecimientos de orden social: el crecimiento de la población adquiere una dinámica más acelerada, lo que incide en demanda de satisfacción de los servicios de empleo, educación, vivienda, salud y seguridad social.<sup>64</sup>

En 1940 la población ascendía a 19.2 millones de habitantes, 40 años más tarde ésta era tres veces y media más. Al crecer la población aumento la demanda de empleo y de servicios sociales: la población económicamente activa (PEA) mantendría tasas brutas de participación de más del 30%, entre 1950 y 1980; sin embargo, la población económicamente inactiva también lo haría casi en las mismas proporciones, lo que significaría una “carga” para la población empleada y el Estado.<sup>65</sup> (Cuadro 2.5).

CUADRO 2.5. POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA E INACTIVA 1950-1980  
(Miles de Personas)

Años	Población Total	Población económicamente activa de 12 años y más <sup>1</sup>	Población económicamente inactiva de 12 años y más	Tasa Bruta de participación <sup>2</sup>
1950	25 791	8 345	8 551	32.4
1960	34 923	11 253	10 790	32.2
1970	48 225	12 910	16 788	26.8
1980	66 847	22 066	21 281	33.0

<sup>1</sup>. El dato de PEA en 1970 excluye a los trabajadores familiares que laboraron menos de 15 horas en la semana anterior al levantamiento censal.

<sup>2</sup>. Representa el porcentaje de población económicamente activa con respecto a la población total.

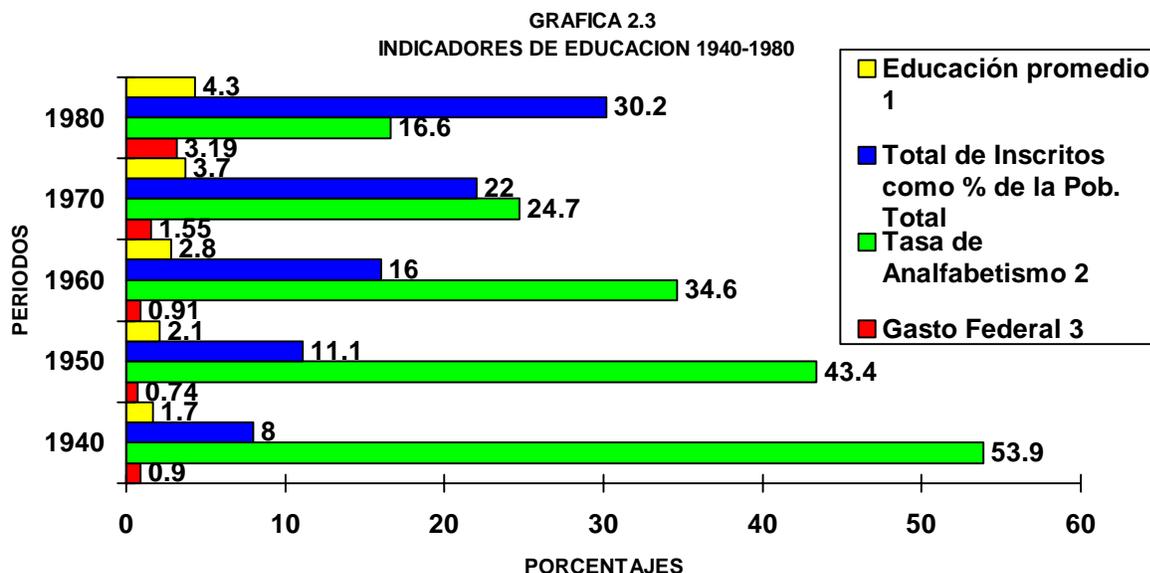
FUENTE: SIC, VII Censo General de Población, 1950, México, 1953  
 SIC, VIII Censo General de Población, 1960, México, 1962  
 SIC, IX Censo General de Población, 1970, México, 1972  
 INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980, México, 1984  
 Datos Básicos Sobre la Población de México 1980-2010, INEGI-CONAPO, 1987

<sup>64</sup> A decir de Cabrera y Hazas, esta dinámica fue apoyada por la Ley General de Población de 1936, la que tenía por objetivo poblar al país, dada la disminución de población resultado de la Revolución de 1910, y generar las condiciones para el desarrollo económico y social. Esta política demográfica sería renovada en 1947 con la segunda Ley General de Población, la que ponía un poco de restricciones al crecimiento poblacional, más no de importancia. Sin embargo, es en la década de los setenta cuando se genera un cambio explícito en el pensamiento sobre la dinámica demográfica y en un nuevo marco legal. “Se llegó a cierto consenso en que si continuaba el crecimiento de la población acelerado, la economía sería insuficiente, aun conservando altos ritmos de crecimiento para satisfacer las necesidades de bienes básicos y servicios, aunados sus rezagos acumulados. Igualmente se aceptaba que, aunque el incremento de la población no es el factor determinante, sí podría limitar notablemente el desarrollo”. Con ello, se pondría en vigor en enero de 1974 la nueva Ley de Población. Véase, Cabrera A., Gustavo y Hazas S. Alejandro, *op. cit.*, pp.138-142.

<sup>65</sup> Otro elemento importante lo es el cambio en la estructura de la PEA, ya que en 1940 del total de ésta, 66 % se dedicaba a actividades agropecuarias y 34 % a actividades no agrícolas; para 1990, la situación fue completamente distinta, 22 % para labores agropecuarias y 78 % en no agrícolas (32 % en la industria y 46 % en los servicios). La tendencia se acentuado conforme la población tiende a urbanizarse, lo que también incide en la mayor demanda de servicios y de bienestar. Véase, Cabrera A., Gustavo y Hazas S., Alejandro, “La Seguridad Social y el Cambio Demográfico”, en Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier (Compiladores), *op. cit.*, pp. 136-148.

Lo anterior llevaría al Estado a destinar recursos crecientes al bienestar social. Así, el sector educativo absorbería un incremento paulatino en sus recursos provenientes del gobierno federal. El gasto federal en educación, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), pasaría del 0.9 % en 1940, al 4.2 % en 1982<sup>66</sup>; lo que representaría un aumento del 3.3 % en dicho periodo; es decir, presentaría un crecimiento constante, si se compara con el crecimiento poblacional que fue ligeramente superior a este.

El gasto educativo se destinaría al abatimiento del analfabetismo y ampliación de la matrícula escolar, para elevar el nivel de educación de la población. De tal forma que, de una tasa de analfabetismo de más del cincuenta %, y de una matrícula de sólo 8 %, con una educación promedio de 1.7 años, en 1940, se llegaría en 1982 a una tasa de analfabetas de 16.6 %, con una matrícula de poco menos de un tercio de la población total y una educación promedio de 4.3 años. Lo que sin dejar de ser un avance, no alcanzaría para cubrir la dinámica poblacional, ya que a pesar de todos los esfuerzos, en 1980 más de 6.4 millones de personas se encontraban en condiciones de analfabetismo.<sup>67</sup> (GRAFICA 2.3)



1. Número de años de escolaridad de la población de 15 años o más.

2. Como % del total de la población de 15 años o más.

3. Como porcentaje promedio del PIB por década.

FUENTE: Para los tres primeros rubros, Lusting, Nora, "El Gasto Público en el Desarrollo Social", en Investigación Económica, No. 187, enero-marzo 1989, cit. por González Tiburcio, Enrique, *Op. Cit.*, p. 23.; Para el Gasto Federal, datos de Moctezuma, Esteban, "La educación pública frente a las nuevas realidades", en WARMAN, Arturo (Compilador), La Política Social en México, 1989-1994, cuadro 1.

<sup>66</sup> En términos reales, el gasto en educación sería un poco mayor si se considera el gasto nacional, que se conforma por el gasto educativo público, que incluye el gasto de todas las instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, y el gasto de los particulares en educación. Para 1982 el gasto público en educación era del 5.0 % en relación al PIB, en tanto que el gasto nacional era de 5.3 % del PIB.

<sup>67</sup> De hecho, a decir de Olac Fuentes, el sistema educativo entra en una dinámica de expansión continua a partir de la década de los sesenta. Los niveles de escolaridad se extienden en forma creciente, cada uno genera demandas adicionales que presionan sobre los ciclos educativos avanzados. De esa manera, la educación primaria pasa de 6.5 millones en 1964 a casi 9 en 1970 y 12 en 1977; la enseñanza media entra en una fase de masificación y alcanza una población de 755 mil en 1964, 1.4 millones en 1970 y 2.85 millones en 1977. Por último, la educación superior recibe de lleno el impacto de la expansión en los otros niveles, a pesar de un intento de frenar su crecimiento por la vía de la restricción financiera, y alcanza 270 mil estudiantes en 1970 y 525 mil en 1970. Fuentes Molinar, Olac, *op. cit.*, p. 232.

La dinámica poblacional también incidiría sobre una mayor demanda de vivienda. Así, la vivienda se incrementaría en alrededor de dos veces y media entre 1950 y 1980, distribuyéndose sobre todo en las áreas urbanas; con un crecimiento promedio de 5.4 habitantes por vivienda en dicho periodo. (Cuadro 2.6).

CUADRO 2.6. CRECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN MEXICO: 1950-1980

Año	Vivienda (miles)			Promedio de habitantes por vivienda
	Total	Urbana	Rural	
1950	5 259	-	-	4.9
1960	6 409	3.12	3.28	5.5
1970	8 286	4.86	3.42	5.8
1980	12 075	8.07	4.00	5.5

Fuente: Columnas dos y cinco tomados de Datos Básicos Sobre la Población de México 1980-2010, INEGI-CONAPO, 1987; Columnas tres y cuatro tomados de cuadro 1, Ruiz Massieu, José Francisco, Op. Cit., p. 264.

La creciente demanda de vivienda llevó, como ya se ha señalado, a la creación de diversos organismos públicos que se encargarían de financiar este rubro. De tal forma que de 9,600 viviendas financiadas entre 1925-1946, se pasaría a un financiamiento de 650,000 entre 1977 y 1982, lo que significaría un total acumulado de cerca de 1,200 000 viviendas financiadas en el periodo de referencia. Como puede observarse en el cuadro, el mayor incremento se daría en la segunda mitad de la década de los setentas, es decir cuando se ha consolidado la operación de los distintos organismos públicos destinados a la vivienda.

En un inicio, entre 1947 y 1970, la vivienda fue financiada sobre todo por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el cual permitió la creación de 33 mil unidades; más no sería el único, ya que en el mismo periodo el Departamento del Distrito Federal construyó casi 18 mil, toda vez que el Instituto Nacional de Vivienda contribuía con 14 mil, entre 1954 y 1970. Sin embargo, el mayor crecimiento se llevó a cabo entre 1977 y 1982, al realizarse casi un millón de “acciones de vivienda”, beneficiando alrededor de 5.2 millones de habitantes de pocos recursos económicos, ya que 31 % de ellos ganaba menos del salario mínimo, y el 69 % restante entre uno y cuatro salarios mínimos.<sup>68</sup>

CUADRO 2.7. CANTIDAD DE VIVIENDAS FINANCIADAS POR LOS ORGANISMOS PUBLICOS, 1925-1982

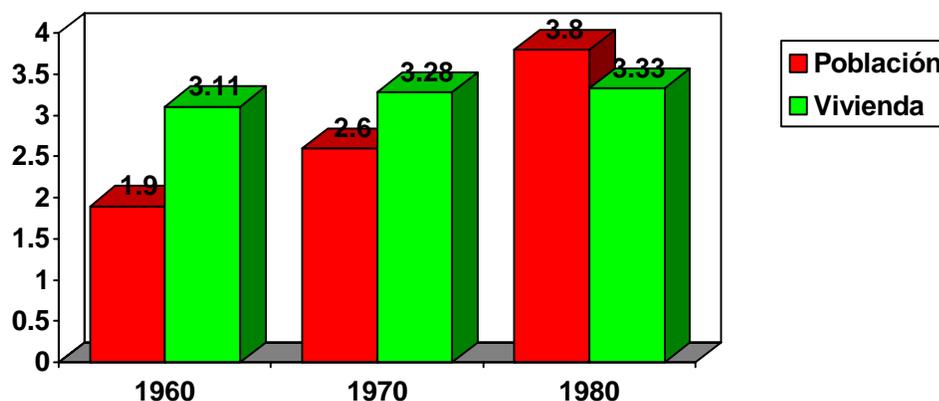
Periodo	Viviendas Financiadas		
	En el periodo	Acumulado	Promedio Anual
1925-1946	9 600	9 600	436
1947-1964	121 200	130 000	6 733
1965-1970	119 779	250 579	19 963
1971-1976	287 874	538 453	47 979
1977-1982	650 547	1 189 000	108 424

Fuente: Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., cuadro 2.2, p. 265.

El financiamiento permitió abatir un poco la demanda, llevando a tasas de crecimiento de la vivienda por encima de las tasas de población y en consecuencia a disminuir el promedio a 5.5 habitantes por vivienda en 1980. Más a partir de este año, nuevamente las tasas de crecimiento de la población se encontrarían por encima de las tasas de incremento en la vivienda. (Gráfica 2.4).

<sup>68</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., pp. 227-229.

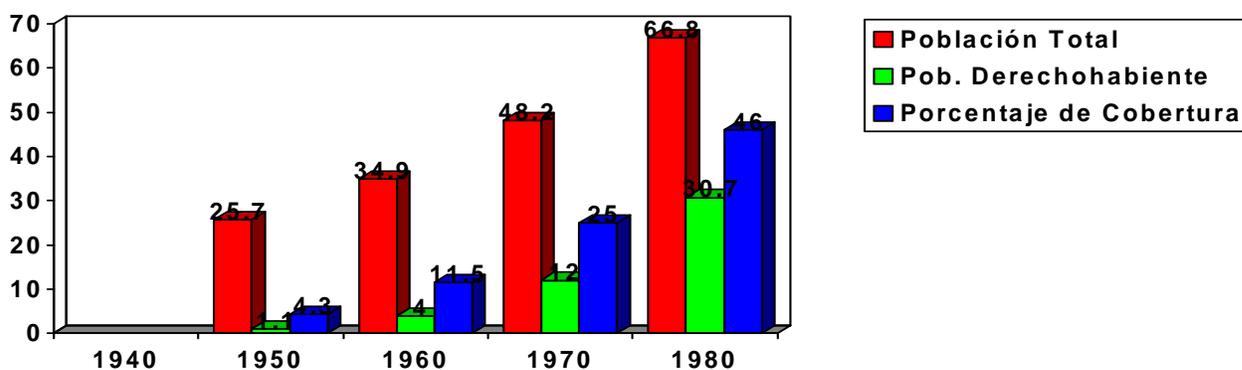
GRAFICA 2.4  
TASAS DE CRECIMIENTO: POBLACION-VIVIENDA



FUENTE: Sedesol, Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, Gráfica 2.3, p. 266.

Por lo que respecta a servicios de salud y seguridad social, inician sistemáticamente con la creación del IMSS, que cubriría un número limitado de derechohabientes, principalmente de las grandes ciudades. De 1944 a 1950 la cobertura del IMSS pasa de 355 mil a 974 mil asegurados. A esto se le agregaría una cobertura de 137 mil trabajadores de PEMEX que establecería sus propias prestaciones en 1950. La incorporación de los asegurados del ISSSTE en 1960, y de los de Ferrnonales y los miembros de las Fuerzas Armadas en 1965, llevó a que la cobertura se incrementara a 4 millones en 1960, 12 millones en 1970, y 30 millones en 1980. Al llegar el IMSS a la población rural en 1950-1960, se incrementa notablemente el número de asegurados, siendo en estos años la tasa media anual de crecimiento de 13.71 %. En los años siguientes se dio una tendencia a la baja en la velocidad de absorción de nuevos grupos al seguro social; en 1960-1970, la tasa fue de 11.75 % y de 9.70 % en 1970-1980. No obstante or, la cobertura sería creciente: mientras que en 1950 fue de 4.3 % de la población del país, en los decenios siguientes se incrementa velozmente; en 1960 asciende a 11.5 % en 1970 a 25 % y en 1980 a 46.1 %. Cabrera y Hazas aseguran que, “si bien la velocidad de crecimiento de los nuevos aceptantes de la seguridad social ha disminuido notoriamente, ha sido y es aún muy superior a la velocidad de crecimiento de la población”.<sup>69</sup> (GRAFICA 2.5)

Grafica 2.5. La Seguridad Social en México: 1940-1980  
(población total vs Pob. Derechohabiente)



FUENTE:  
Elaborado con base a datos de Narro Robles, José, “La atención a la salud en la seguridad mexicana”; Cabrera A., Gustavo y Hazas S., Alejandro, “La seguridad social y el cambio demográfico”, pp. 142-144. Ambos en: *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, *op. cit.*, p. 346

<sup>69</sup> Cabrera A., Gustavo y Hazas S. Alejandro, *op. cit.*, p. 144.

Los efectos de la salud se manifestaron en diversos indicadores de bienestar para la población: la mortalidad decreció significativamente entre 1940 y 1980, de 23 defunciones por mil habitantes a cerca de 8; la mortalidad infantil también tuvo una disminución apreciable de 123 muertes de menores de un año por mil nacidos vivos a 66. Como consecuencia, la esperanza de vida al nacer, que era de 41 años en 1940, se elevó a 64 años en 1980. Si a lo anterior se agrega que la tasa de natalidad se mantendría casi constante, 45 por mil en promedio, entre 1940 y 1970, con una variación a la baja en la década siguiente, en parte provocada por la nueva política de población, es posible concluir que la seguridad social ha tenido dos efectos: mejorar el nivel de vida de la población, pero también incrementar la dinámica de la población del país.<sup>70</sup>(CUADRO 2.8)

CUADRO 2.8. PRINCIPALES INDICADORES DE SALUD: 1900-1980

Año (años)	Crecimiento intercensal %	Natalidad (Tasa por mil)	Mortalidad (Tasa por mil)	Crecimiento natural %	Esperanza de vida al al nacer
1895	-	-	-	-	-
1900	1.5	32.3	33.6	-0.1	-
1910	1.1	32.0	33.3	-0.1	-
1921	0.5	31.6	25.5	0.6	-
1930	1.6	49.4	26.6	2.3	36.9
1940	1.7	44.5	23.4	2.1	41.5
1950	2.7	45.6	16.1	2.9	49.7
1960	3.1	46.1	11.5	3.5	58.9
1970	3.4	44.2	10.1	3.4	61.9
1980 <sup>1</sup>	3.3	34.4	7.5	2.7	64.2

1. A mediados de 1980 con estimaciones del Consejo Nacional de Población

FUENTE: Para crecimiento intercensal de 1900 a 1970 Censos de Población. Para 1980: INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Para las tasas de natalidad, mortalidad y crecimiento natural: SPP, CGSNEGI, Manual de Estadísticas Básicas Sociodemográficas, Tomo 1. Para esperanza de vida al nacer: Benítez Z. Raúl y Cabrera A. Gustavo, Tablas Abreviadas de Mortalidad de la Población en México 1930 a 1960, CEED, El Colegio de México, Tablas Abreviadas de Mortalidad 1970.

Datos Básicos Sobre la Población de México 1980-2010, INEGI-CONAPO, 1987

El segundo efecto mencionado tendría consecuencias negativas, ya que el crecimiento poblacional tendería a presionar en otros aspectos. El más importante, entre ellos, lo sería la inequitativa distribución del ingreso, manifestada en la marginación de amplios grupos de población, que llevaría a la instauración de programas de bienestar social para éste grupo específico de población.

<sup>70</sup> Narro, Acuña y González Tiburcio presentan datos de seguridad social semejantes, con algunas pequeñas variaciones lo que se puede explicar por el periodo en que cada uno de ellos realizó su análisis. Para la tasa de mortalidad: en 1940, Narro, Tiburcio y Acuña señalan tasas de 23.3, 22.8 y 23.2, respectivamente; para 1950, 16.1, 16.2 y 16.2; para 1960, 11.3, 11.5 y 11.5; para 1970, 9.2, 10.1 y 9.9; para 1980, 6.4 y 6.3, acuña no presenta datos de esta década ya que su análisis llega hasta la segunda mitad de la década de los setentas. En cuanto a la tasa de natalidad sólo presentan datos Narro y Acuña; así para 1940 señalan 44.5 y 44.3 respectivamente; para 1950, ambos 45.5; para 1960, ambos 46; para 1970 42.4 y 43.5; para 1980, Narro señala 36.9. Por lo que respecta a la esperanza de vida sólo presentan datos Narro y Tiburcio; por tanto, para 1940 Tiburcio señala 41.4, Narro no presenta datos; para 1950, 58.6 y 46.9; para 1960, 58.9 y 57.5; para 1970, 62.1 y 60.9 y para 1980, 68.0 y 62.2. Finalmente, para la mortalidad infantil sólo presenta datos Tiburcio, señalando por década, a partir de 1940: 125.7, 96.2, 74.2, 65.6 y 38.9 muertes infantiles por mil habitantes. Véase, Narro Robles, José, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, FCE, 1993, pp. 31-32 y 34 (cuadros: II-8, II-9 y II-10 ; González Tiburcio, Enrique, *op. cit.*, p. 23 (cuadro 3); López Acuña, Daniel, "Salud, seguridad social y nutrición", en México Hoy, *op. cit.*, p. 181 (cuadro 1).

### 2.3. Distribución del Ingreso y Combate a la Pobreza

A la par del crecimiento económico de la posguerra, se asocio un régimen salarial favorable al capital, lo que aunado a la contrarreforma agraria produciría una reconcentración de la propiedad y del ingreso. La capacidad productiva no alcanzaría las tasas de crecimiento demográfico, lo que traería consigo una menor evolución del producto por persona, en las dos primeras décadas de industrialización. A decir de Hansen, en la década de los cincuentas la distribución del ingreso en México se caracterizó por:<sup>71</sup> 1) ingresos rápidamente crecientes de las empresas, 2) entradas per capita derivadas de los salarios y sueldos, con un lento incremento y 3) una reducción de las tasas del salario real.<sup>72</sup>

De hecho, entre 1940 y 1950 el índice del costo de la vida, para los trabajadores de la ciudad de México, se elevó del 21.3 al 75.3 %. El incremento de los salarios monetarios no fue paralelo al alza de los precios, con la consiguiente reducción de los salarios reales; además, el salario real urbano permanecía muy por encima de los del sector rural, lo que incidiría en la migración hacia las ciudades. En 1940 más del 65 % de la fuerza de trabajo estaba empleada en la agricultura, para 1950 esa proporción se había reducido al 58 %; toda vez que la ocupación en el sector industrial se elevaba del 13 al 16 %, mientras que la ocupación en el sector de los servicios subía del 22 al 26%.<sup>73</sup>

Ahora bien, la producción agrícola era importante para apoyar la industrialización, y como los salarios e ingresos reales eran menores en el campo, el gobierno tomo la decisión de contrarrestar los efectos negativos de ésta sobre el nivel de vida de la población. De esa manera, se creó la Comisión de Control de Precios, con la finalidad de supervisar que los precios de los artículos de primera necesidad no excedieran los topes marcados por la Secretaría de la Economía Nacional y la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., creada en 1944, que controlaba la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, sobre todo de sectores desprotegidos, para asegurar su abastecimiento e impedir el alza de precios. Las actividades de esta compañía, tal como lo señalara el presidente Avila Camacho en su último informe de gobierno, serviría “para actuar marginalmente en el mercado y con el fin de contrarrestar los altos precios de las subsistencias... (Con lo que las actividades) se incrementaron con la apertura de 2 500 tiendas populares en la capital y lugares más poblados, que contribuyeron compitiendo en la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, para asegurar su abastecimiento e impedir el alza de precios en el mercado libre, y frenar el alza inmoderada de los precios de artículos de primera necesidad”.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Hansen, Roger, *op. cit.*, pp. 98-105 y 57-60.

<sup>72</sup> De acuerdo con Bortz y Velasco, entre 1940 y 1982, el país tendría dos caídas salariales de gran importancia. La primera se dió entre 1940 y 1946, con excepción de 1943, años en que los salarios retrocedieron sin cesar. Luego, con pequeños alti-bajos se mantendría alrededor de este piso salarial hasta 1952. Así, a partir de 1953 se daría la recuperación paulatina, prolongándose caso sin interrupción hasta 1970, año en que el salario real volvería a tener un nivel salarial similar al de 1939. La fase de ascenso salarial culminaría en 1976, año en que iniciarían una nueva caída comparable con la de los años cuarenta. Véase, Bortz, Jeffrey y Velasco, Edur, “El ciclo del salario en México, 1940-1986”, en *El Dilema de la Economía Mexicana. Ensayos de interpretación*, México, Universidad Metropolitana-Ediciones de Cultura Popular, 1987, pp. 144-156.

<sup>73</sup> La importancia del sector industrial sería creciente, ya que a mediados de la década de los setenta el producto industrial representaría alrededor del 40% del producto global del país, en tanto que en 1950 sólo era el 26 %. En el mismo periodo las manufacturas aumentaron sus opciones del desarrollo, participación en el producto del 17 al 24 %. Cordera, Rolando y Tello, Carlos, *México: La disputa por la nación. Perspectivas* y México, FCE, 1981, p. 32.

<sup>74</sup> Cit. Por Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 52.

La Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora fue absorbida, en 1949, por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), que se encargaría de mejorar el abasto y regular los precios del trigo, el maíz y artículos de primera necesidad. Asimismo, se ampliarían las atribuciones en materia de control de precios, en 1951, con la creación de la Comisión Nacional de Precios, que sustituyó a la antigua Comisión, al quedar integrada por representantes del poder público, industriales, comerciantes, campesinos y obreros.<sup>75</sup>

Para ampliar la producción agropecuaria se creó la Comisión Nacional de Colonización en 1946, encargada de estudiar y localizar terrenos susceptibles de explotarse para promover su dotación entre particulares. Esta también sirvió para reacomodar en zonas despobladas a campesinos que no tenían tierra. De 1947 a 1951 ésta había establecido 4 647 colonos en 181 435 hectáreas de distritos de riego, y 9 610 colonos en 878 648 hectáreas de otras tierras; con una asignación presupuestaria de poco más de dos millones de pesos, en 1951, de los cuales cerca de millón y medio se destinaron a la adquisición de tierras. A pesar del efecto positivo de esta medida en la población rural de bajos recursos, se tomarían otras como la creación, en 1953, del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, que sólo beneficiarían a los sectores privilegiados del campo y en relación a la agricultura comercial de exportación, dejando de lado a los sectores pauperizados y marginales del campo.<sup>76</sup>

La quinta década presenció tanto una ligera baja en el nivel de vida general como una distribución del ingreso personal progresivamente más inequitativa.<sup>77</sup> Así, entre 1950 y 1963, el 20 % de la población obtenía apenas el 3.5 % del ingreso nacional, en tanto que el 20 % de las esferas más altas disponían de cerca del 60 %. (Cuadro 2.9).

CUADRO 2.9. DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO: 1950-1977

Grupo de ingresos	Participación del ingreso total			
	1950	1963	1969	1977
1-2 (20% más bajo)	4.7	3.5	4.0	3.3
3-5	12.7	11.5	11.0	13.4
6-8	23.7	25.4	21.0	28.2
9-10 (20% más alto)	58.9	59.6	64.0	55.1

FUENTES: Para 1950 y 1963, CEPAL, La distribución en América Latina, Nueva York, 1970; para 1969, Banco Mundial, The Economy of Mexico: A Basic Report, Washington, D.C., junio de 1973, y para 1977, Secretaría de Programación y Presupuesto, Encuesta nacional de ingresos y gastos de las familias, México, 1979. María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 78.

<sup>75</sup> *Ibid*, pp. 55-58.

<sup>76</sup> Además, en este mismo año se creó el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria, que manejaría en fideicomiso Nacional Financiera, y entre las funciones del fondo se encontraban la de garantizar los préstamos que las instituciones privadas otorgasen a la pequeña y mediana industria, con lo que se reafirmaban las pautas de relación con el sector privado. No sería sino con la creación de la Comisión de Inversiones con lo que se daría un poco de mayor importancia a las zonas más necesitadas, toda vez que ésta tenía la función esencial de "coordinar mejor las inversiones públicas, reordenándolas con base en un criterio jerárquico que tuviera como fundamento la atención a las necesidades sociales más urgentes y realizar las inversiones más necesarias y productivas". *Ibid*, p. 55 y 64-67.

<sup>77</sup> Hansen, Roger, *op. cit.*, p. 100

Para 1964, la estructura ocupacional había cambiado fuertemente, ya que la participación de la agricultura, industria y servicios sería distinta correspondiéndoles el 52, 20 y 27 % respectivamente. En este periodo hubo crecimiento rápido y sostenido, una tasa de inflación baja y con estabilidad cambiaria, que permitiría alcanzar un producto per cápita más elevado, en particular para las clases medias, tal como lo señalara Hansen: “la mitad inferior de la escala mexicana de ingresos claramente ha perdido terreno en sentido relativo, y posiblemente en términos absolutos el 20-30 por ciento más bajo, las modificaciones en los renglones de ingresos más altos han sido benéficas para las clases media y media superior...(lo que), sin duda ha dado apoyo al proceso de la industrialización mexicana, tal como se ha desarrollado a partir de 1940”.<sup>78</sup>

La inadecuada estructura de la distribución del ingreso, en combinación con la dinámica poblacional, llevaría a que amplios sectores sociales carecieran de los recursos indispensables para satisfacer sus necesidades esenciales. Según los cálculos más conservadores proporcionados por Hernández Laos, en 1963, de una población de 38 millones de habitantes cerca de 30 millones se encontraba en la pobreza, y de éstos más del 69 % en pobreza extrema, es decir, no cubrían en forma adecuada los mínimos de bienestar. (Cuadro 2.10).

CUADRO 2.10. MEXICO. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA. POR EL METODO DE LINEAS DE POBREZA CON BASE EN EL INGRESO DISPONIBLE DE LOS HOGARES, 1963-1981  
(millones de personas)

Poblacion	1963	1968	1977	1981
Población Total	38.4	45.2	63.3	71.3
Población pobre				
Estimación A1	29.8	32.8	36.7	34.6
(%)	77.5	72.6	58.0	48.5
Estimación B2	31.1	34.1	40.0	n.d
(%)	80.9	75.6	63.2	
Pobres extremos				
Estimación A1	26.7	25.6	21.5	18.6
(%)	69.5	56.7	34.0	26.1
Estimación B2	27.7	29.2	26.3	n.d
(%)	72.2	64.6	41.6	

1. Estimación con base en la distribución del ingreso de los hogares reportados por las encuestas expandidas a Cuentas Nacionales.

2. Estimación con base en la distribución del ingreso calculada por O. Altimir.

n.d. No disponible

FUENTE: Datos tomados de Hernández Laos, Enrique, “Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México”, en Investigación Económica No. 191, enero-marzo 1990, p. 282.

En este contexto, el gobierno ampliaría su participación en la comercialización y distribución de los productos básicos para apoyar a los menos favorecidos, al transformar, en 1965, a la Compañía Exportadora e Importadora de Productos Básicos en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). A decir de Díaz Ordaz: “La acción del Estado va encaminada a proteger a los consumidores en general, además de favorecer a los grupos sociales de menores recursos, proporcionándoles alimentos a bajo precio”.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> De acuerdo con Hansen, el promedio mensual del ingreso per cápita en la agricultura era de 140 pesos; en los sectores industrial, comercial y de servicios era de 275, 325 y 310 pesos respectivamente. En 1963, el 43 % de las familias mexicanas tenían un ingreso mensual de 600 pesos o menos; los dos tercios de esas familias derivaban su ingreso del sector agrícola. Por lo tanto, en la agricultura, el ingreso se distribuía menos equitativamente que en cualquiera de los otros sectores. *Ibid*, pp. 104-105

<sup>79</sup> Gustavo Díaz Ordaz, Primer Informe de Gobierno, cit. por, Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 96.

Este tipo de políticas, en conjunción con la estabilidad y crecimiento económico mostrado en el periodo, permitió a los estratos más bajos incrementar su participación en la distribución del ingreso, al pasar de 3.5 al 4 % del total, entre 1963 y 1969; sin embargo, también llevó a una declinación de los ingresos de las clases medias en favor del estrato más alto, provocando una mayor concentración del ingreso en éste último; al tiempo que crecía el número de población en la pobreza. (Véase cuadros 2.9 y 2.10).

En términos absolutos, la población pobre aumentaría de alrededor de 30 millones, en 1963, a cerca de 33 millones en 1968; aunque en términos relativos disminuiría, dada su mayor participación en la distribución del ingreso, al registrarse un descenso de cinco puntos porcentuales de la población en ésta condición. En tanto que la población en extrema pobreza disminuía en términos absolutos y relativos, al pasar de 26.7 millones a 25.6 millones de personas, es decir, una reducción del 69 al 57 % de la población total.

Sin embargo, entre 1970 y 1976, la política de comercialización y distribución de productos básicos se vio afectada por los índices negativos de crecimiento de la producción agrícola, a pesar de los intentos del gobierno por reanimar la actividad económica y orientarla al cultivo de productos básicos, así como de atender zonas menos desarrolladas y grupos productores desprotegidos.<sup>80</sup> Los esfuerzos realizados lograrían detener parcialmente el aumento de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, las que disminuirían al 58 y 34 % en relación a la población total, en 1977; sin embargo, no sería suficiente para detener el crecimiento de la población considerada como pobre, la que se incrementó a cerca de 37 millones de personas en este mismo año.

### **2.3.1. El Coplamar**

El diagnóstico anterior llevaría a establecer, por primera vez, una estrategia un poco más elaborada para atender las zonas más deprimidas y en favor de los grupos más necesitados: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), cuya función primordial era analizar y proponer al presidente proyectos para resolver las necesidades de los sectores sociales marginados; asimismo, se creaba el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), encargado de conseguir la autosuficiencia, extender el mercado interno e incrementar los ingresos y la productividad de los trabajadores del campo.

En apoyo de estos programas se crearon otros organismos como la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos y la Coordinación de los Servicios de Salud Pública. La primera sería una unidad asesora y de apoyo técnico del Ejecutivo, encargada de analizar la congruencia de los proyectos y programas estratégicos sobre necesidades prioritarias; la segunda tendría la función de proponer y articular los trabajos intersecretariales de producción y distribución de básicos, así como de promover la participación social y privada y la de todos los niveles de gobierno; a la última le correspondería organizar las estrategias y recursos en materia de salud pública, tanto en el plano normativo, administrativo, técnico y financiero, con el propósito de integrar todos los servicios en un solo sistema nacional.

---

<sup>80</sup> El creciente desequilibrio económico mostrado en los déficit de la balanza de pagos, que crecería en más del 300 % entre 1970 y 1976, llevaría a la elaboración del Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980; en él se aseguraba que el apoyo popular era imprescindible para lograr el buen éxito del plan. Asimismo, para tratar de solucionar los problemas de la centralización, se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) y la Comisión Nacional del Desarrollo Regional, con la finalidad de obtener un desarrollo nacional más equilibrado. Véase, Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, pp. 97-101.

La importancia de estos organismos fue tal que varios coordinadores generales fungían como secretarios sin cartera, ya sea por la magnitud de los recursos manejados o por las acciones realizadas que el propio presidente supervisaba, lo que le daba un carácter unilateral y centralista a los programas.<sup>81</sup> El Coplamar sería un nuevo programa de desarrollo, sobre todo para las áreas rurales, destinado a servir de suplemento para incrementar el acceso a la salud, educación, vivienda y transporte en las áreas marginales, dados los rezagos mostrados en estos rubros, y para evitar la agudización de las diferencias sociales. El programa pretendía mejorar las condiciones de salud, reducir sustancialmente el número de adultos sin el mínimo de educación, y atender las carencias habitacionales. Un estudio del Coplamar señalaba que:<sup>82</sup>

“De mantenerse las tendencias del rezago en educación primaria observadas en el periodo de 1970 a 1978, en 1980 el 56.9 % de la población de 15 años y más estaría en esa condición y, si bien es cierto que en términos relativos tal cifra es inferior a la de 1978, en términos absolutos serían 21.9 millones de personas, esto es, un millón y un cuarto más que en el último año. En 1990 el porcentaje habría disminuido al 49.36% y correspondería en números absolutos a 27.3 millones de personas y para el año 2000 más de un tercio de los adultos mexicanos (el 39.57 %) se encontraría sin el mínimo educativo (31.9 millones de personas)”. En tanto que en salud, “en 1977, sólo el 35.4% de la población tenía acceso a los servicios de seguridad social, y el 64.6 % restante teóricamente debía ser atendido por la Secretaría de Salubridad y Asistencia. A este respecto se estimaba en 1975 que la capacidad de atención de dicha institución le había permitido atender entre 15 y 18 millones de habitantes, lo cual indica que el resto (más de 23 millones) quedaba sin servicios sanitarios por parte del Estado, con la única opción de acudir a la medicina privada”. Finalmente, por lo que respecta a la vivienda se señalaba que, “en 1970, el 66.7 % de la población (7 de cada 10 mexicanos) habitaba en viviendas de 2 o menos cuartos y en promedio disponía de un cuarto por cada 3.96 personas”.

Con lo que, “el esfuerzo a desarrollar (para) el año 2000 se traduce en obtener el mínimo de salud, que a su vez se define por la reducción de las tasas de mortalidad en padecimientos que en la actualidad son previsibles y fácilmente curables... lo cual permitiría elevar la esperanza de vida al nacer en 10.5 años para ambos sexos...” En educación sería necesario: “a) impedir los incrementos de la población sin el mínimo derivados de la deserción y la no inscripción en primaria; b) incrementar los servicios de educación de adultos mediante la atención masiva de la población rezagada”. Por lo que respecta a la densidad de ocupantes por vivienda, considerando como mínimo el de 2 personas por cuarto, se señalaría que, de continuar la tendencia, en el año 2000 sólo el déficit cuantitativo ascendería a cerca de 30 millones de cuartos, afectando principalmente a las zonas urbanas.

---

<sup>81</sup> Lo que iba en contra de la idea de planeación integral planteada en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento y evaluar sus resultados. Aunque esta Secretaría respondía a las pautas marcadas para la sectorización, es decir, la supeditación de las empresa paraestatales a un sector central de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, lo que le daba un carácter centralista, también empezó a incorporar los esfuerzos programadores de los gobiernos estatales y municipales, a través de mecanismos de coordinación para las tres instancias de gobierno. En este sentido las coordinaciones arriba mencionadas, creadas unilateralmente y centralistas, combinarían funciones de planeación programática y de asesoría directa del presidente. De hecho, las coordinaciones tenían ciertas ventajas; una de ellas era que se les asignaba recursos presupuestales por programa, por lo cual no se incluían en el presupuesto federal, y otra, que generalmente dependían del presidente, lo que les garantizaba más apoyo, y, por lo tanto, buen éxito. Véase, *Ibid*, pp. 32-35 y 104-111.

<sup>82</sup> Los datos de referencia siguientes fueron tomados de la investigación sobre “mínimos de bienestar”, realizada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), de la Presidencia de la República. COPLAMAR, *Mínimos de bienestar* (6 tomos), México, Presidencia de la República, 1979-1980. Cit. Por. Tello, Carlos y Cordera, Rolando, *op. cit.*, pp. 26-30.

### 2.3.2. El SAM

Por otro lado, mediante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Estado se encargaría de proveer las fuentes financieras y materiales necesarias para incrementar la producción de alimentos básicos, con el objetivo de recuperar la autosuficiencia alimentaria para 1985. Asimismo, trataba de mejorar la distribución de alimentos, para un tercio de la población mexicana que se encontraba inadecuadamente nutrida y debería obtener una dieta suficiente.<sup>83</sup>

Los recursos para el programa serían crecientes, con un porcentaje de incremento aún mayor que el del presupuesto gubernamental, llegando a representar en 1981 alrededor del 18 % del presupuesto total, al incluir la producción de alimentos y el desarrollo rural. (Cuadro 2.11).

CUADRO 2.11. GASTO GUBERNAMENTAL SOBRE EL SAM COMPARADO CON EL PRESUPUESTO TOTAL  
(billones de pesos)

Presupuesto	1979	1980	1981 <sup>a</sup>	1982 <sup>a</sup>	Porcentaje de cambio 1979-82
Programa SAM b	98.9	131.3	242.1	308.8	+ 212 %
Total del Gobierno	1124.3	1683.4	2332.7	3320.6	+ 195 %

<sup>a</sup> Gasto planeado

<sup>b</sup> Este presupuesto del SAM se encuentra sustancialmente subestimado del gasto total del SAM porque: 1) excluyen los gastos realizados por la Conasupo y Banrural; y 2) ellas incluyen solo gastos relativos a alimentos, no consideran los relativos a programas de desarrollo rural como el Coplamar y Pider. Al incluir el presupuesto total en la producción alimentaria y de desarrollo rural, el gasto proyectado por el SAM en 1981 fue de 409 billones de pesos, un incremento igual al 18 % del presupuesto total del año.

Fuente: SINE-SAM, "Sistema Alimentario Mexicano: evaluación 1981" internal report (México, D.F., 1982); interviews, Sistema Nacional de Evaluación, 24 Sept., y 8 de Oct. 1982, Cit. por. Rose Spalding, *op. cit.*, (tabla 5), p. 21

El SAM se estructuraba con diversos programas para aumentar la producción y promover el desarrollo rural, enfatizando el incremento de la producción agrícola para lograr el acceso a los alimentos básicos a la población rural y de áreas urbanas marginales. Una de las medidas más importantes sería el aumento de los precios de garantía por parte del gobierno al maíz y frijol; el SAM mejoró el precio del maíz en un 20 % y el frijol en 36 % en 1980. También proveía gran acceso a créditos con tasas de interés bajas para productores de productos básicos; e incluían un 30 % en la reducción de los precios para fertilizantes e insecticidas, y un 75 % en los precios de semillas tratadas y mejoradas, dos terceras partes en el corte de cultivos con tasas seguras para estos mismos, y un sistema de "riesgos compartidos"<sup>84</sup> que aseguraba a los productores de un ingreso mínimo si la cosecha fuese dañada.

<sup>83</sup> Considerando la dieta mínima calculada para México por el Instituto Nacional de Nutrición (80.9 gramos de proteínas y 2 741 calorías diarias per cápita), en 1975 cerca del 60% de la población no disponía siquiera de una dieta normativa mínima. De hecho, de una población de 60 millones de habitantes existía un déficit de más de tres millones de toneladas de alimentos.; para eliminar el déficit "se requería aumentar su disponibilidad a 44.1, 58.7 y 82.5 millones de toneladas para 1982, 1990 y 2000, respectivamente. Para que este aumento repercutiera en una mejoría de las condiciones alimentarias de los grupos de más bajos ingresos, se necesitaría, además, 'diseñar una política de mecanismos específicos para que el 11.7% de las disponibilidades en los años 1982, 1990 y 2000 se distribuyan directamente a la población de bajos recursos, es decir familias que en general reciben menos de dos salarios mínimos y, especialmente, a las que reciben hasta un salario mínimo, que son a las que corresponde un poco más del 90% del déficit en la disponibilidad de alimentos". *Ibid*, pp. 23-25.

<sup>84</sup> El programa de "riesgos compartidos" fue limitado a ejidatarios, comuneros y colonos dueños de pequeñas propiedades quienes: 1) poseían propiedades no más grandes que el promedio de la parcela del ejido en su zona, 2) estuvieran organizados en asociaciones de productores bajo la supervisión de la SARH, y 3) fueran preferentemente clientes de Banrural, el banco de desarrollo rural oficial. SPALDING, Rose J., *The Mexican Food Crisis. An analysis of the SAM*, (Research Report Series, 33), Center for US-Mexican Studies University of California, San Diego, 1984, p. 28

La estrategia envolvía un apoyo para el cultivo de tierras ociosas, incluyendo el tratado de expropiación y redistribución; la promoción del uso de la tierra concentrada en la industria ganadera para liberar más tierra para el cultivo; facilidades de irrigación y el establecimiento de un mejor sistema para la venta y distribución de las cosechas.<sup>85</sup> El SAM rápidamente tuvo un impacto en la disponibilidad de las fuentes agrícolas, mejorando la producción y el uso de la tierra de cultivo muy por encima de años anteriores, con excepción de los años 1979-80 en los que la sequía no favoreció el crecimiento de la producción. (Cuadro 2.12)

CUADRO 2.12. CAMBIOS EN LA PRODUCCION Y PRIORIDAD DE LOS PRODUCTOS EN EL SAM <sup>a</sup>, 1958-1981 (por administración presidencial)  
Porcentaje promedio de cambio por año

Periodo	Producción	Tierra
1952-58	+ 10.3	+ 6.8
1958-64	+ 8.7	+ 3.6
1964-70	+ 3.7	+ 0.9
1970-76	+ 0.2	- 1.1
1976-77	+ 12.6	+ 12.5
1977-78	+ 4.8	- 3.1
1978-79	- 14.8	- 18.6
1979-80	+ 26.0	+ 23.5
1980-81	+ 23.8	+ 16.9

<sup>a</sup> Maíz, frijol, trigo, arroz, ajonjolí, soya y sorgo

Fuentes: SINE-SAM, "Comportamiento de la producción agrícola de 1952 a 1981 (análisis por sexenios)", internal report (México, D.F., 1982); statistical appendix; "Comportamiento de la producción agrícola de 1960-1981", internal report (México, D.F., Jan. 1982) statistical appendix; y DGEA, "Consumos aparentes", *Ecotecnia agrícola* 5:9 (1981), Cits. por Rose Spalding, *op. cit.*, tabla 6, p. 22

En su quinto informe López Portillo señalaba que:<sup>86</sup> "En 1980, obtuvimos las cosechas más altas de la historia del país, y no sólo por las lluvias. En 12.7 millones de hectáreas, los campesinos de México cosecharon 23 millones 489 mil toneladas de alimentos básicos. Lo que representa un incremento del 11% sobre la cifra récord de 1978 que fue de 21 mil toneladas, y de 29.5% respecto a la de 1976...Ello se debió al aumento de los precios de garantía; al aumento de la producción de semillas mejoradas en 197% en los últimos 8 meses; al aumento de 14% en fertilizantes y al aumento en 273% de la superficie acreditada mayoritariamente a ejidatarios, de maíz, trigo y arroz, que se aseguró en 74%. Y en un 79% se aumentó la asistencia técnica en forma intensa y básicamente en tierras de temporal".

Los productores de maíz y frijol fueron particularmente favorecidos en todos los aspectos. Entre 1979 y 1982, los precios de garantía de Conasupo para estos dos cultivos se incrementaron sustancialmente, 126 % para el maíz y 190 para el frijol. El aumento de tierra beneficiada por el Banco de Crédito Ejidal fue más del doble para el maíz (un 140 % de incremento) y triple para el frijol (un 220 % de aumento) en el mismo periodo. El aumento del seguro para la tierra de cultivo sería más del triple para el maíz y más del doble para el frijol, 204 por ciento y 134 por ciento de incremento respectivamente, y la producción y mejora de semillas para estos dos cultivos simplemente subió en forma vertiginosa, al incrementarse en 518 % las toneladas de semillas de maíz y 727 % el aumento en toneladas de frijol. A la vez, el aumento de la tierra dedicada a la producción de maíz y frijol fue expandida; de 5.6 millones de hectáreas en 1979, el área de cosecha se incrementó a 8.2 millones en 1981.

<sup>85</sup> El SAM promovió el incremento de la producción para la agricultura tradicional no sólo para aumentar su ingreso, sino también para mejorar la dieta permanentemente y de pronta disponibilidad. En las áreas donde la producción permanecía baja, se distribuía una canasta básica de productos y señalamientos para el consumidor, a través de una cadena de pequeñas tiendas estatales. *Ibid*, p. 17 y ss.

<sup>86</sup> López Portillo, José, "Aspectos del Contenido Económico del V Informe Presidencial", en *Economía Política*, vol. XV, Escuela Superior de Economía-IPN, julio-septiembre 1981, pp. 134-135.

Si bien el volumen de la producción agrícola se incrementó notablemente, no fue del todo homogénea y varió sustancialmente de un estado a otro. Por ejemplo, en Zacatecas el área del cultivo de maíz se incrementó en 1981 a más de 300,000 has., en tanto que en México y Oaxaca, el área de cultivo de este mismo producto se reducía en alrededor de 60,000 has. El volumen de maíz producido aumentó por encima de medio millón de toneladas en Chiapas, Michoacán y Puebla; Jalisco, el centro maicero del país, incrementó su producción por encima de las 850 mil toneladas. Sin embargo, fuera de estos cuatro estados, y una media docena de otros, los incrementos en la producción sería muy modesta.

Algunos de los más altos incrementos en la producción del maíz se encontró en estados claramente marginales. En 1978, el valor de la producción agrícola total en Guerrero promedio solo 13,000 pesos por trabajador, y sólo 7 por ciento de las tierras de cultivo fue irrigada. Los trabajadores agrícolas en Puebla generaron un porcentaje de sólo 12,000 pesos cada uno, y sólo 12 por ciento de las tierras agrícolas fueron irrigadas. En Veracruz, el valor de la producción fue ligeramente superior, 16,000 por trabajador, pero las tierras de cultivo irrigadas fueron mucho más escasas, sólo el 4 por ciento. En términos de la producción agrícola por trabajador y acceso a la irrigación, estos tres estados estuvieron sustancialmente por abajo de la media nacional en el periodo anterior al SAM. Estos datos, a pesar de mostrar promedios de marginalidad altos, deben ser tomados en forma relativa, ya que los tres estados mencionados expandirían su tierra de cultivo por encima de las 120,000 has., y su producción por arriba de las 330,000 toneladas. Estos resultados estarían por encima de la media nacional, y Puebla sería una de las más altas del país con 587 mil toneladas producidas en 192 mil hectáreas.

Las disparidades se mostrarían también con los precios de garantía proporcionados por Conasupo, a los cuales tendrían un más fácil acceso los productores de los estados más prósperos como Baja California Norte y Sur, Colima y Sinaloa; toda vez que productores en estados pobres como Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Yucatán encontrarían compradores de Conasupo virtualmente inexistentes y serían forzados a aceptar precios bajos en el mercado abierto.<sup>87</sup>

Rose Spalding concluye que:<sup>88</sup> “La limitada información disponible sugiere que el impacto del SAM sobre los productores es complicada, que las diferentes partes del programa SAM deberían estimular sectores diferentes, y que al tiempo que el programa beneficiaba a productores prósperos en algunos estados, también aparentemente ayudó a estimular la producción de ciertas zonas económicamente marginales.(De esa manera,...) bajo el SAM, el Estado pareció acordar un canal sustancial de recursos nacionales para la pobreza rural, promoviendo alguna redistribución del bienestar nacional”.

De hecho así sería, ya que con la aplicación de los programas Coplamar y SAM la población en pobreza extrema descendería en tres millones de personas entre 1977 y 1981, en tanto que los considerados pobres lo hacían en dos millones; es decir, un descenso de alrededor del 8 y 10 por ciento en el número de personas en pobreza extrema y pobreza respectivamente.

Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, la magnitud de la crisis de 1982 llevaría a que dichos programas no logran el soporte económico necesario para su permanencia.

---

<sup>87</sup> Véase, Spalding J., Rose, *op. cit.*, pp. 23-27, particularmente la tabla 7.

<sup>88</sup> *Ibid*, pp. 19 y 32.

## **CAPITULO 3**

# **LA REFORMA NEOLIBERAL DEL ESTADO A PARTIR DE 1982**

### 3.1. Necesidad de la Reforma del Estado

La crisis de 1982 modificó el papel del Estado en la economía y en la sociedad. Dicha crisis, gestada en los setenta, mostró la incapacidad estatal de resolver los problemas y necesidades más apremiantes, dada la creciente demanda de diversos grupos sociales.

#### 3.1.1. La Crisis de 1982

Como se muestra en el capítulo anterior, es a partir de la década de los cuarenta cuando la industria se convierte en el motor del crecimiento económico, enfocado a la satisfacción de la demanda interna, a través de un proceso de diversificación de las actividades económicas y de políticas de protección, fomento y regulación industrial; es decir, al modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, en el cual el Estado asume un papel preponderante.

La protección a la industria y la expansión del gasto público, aunada a la relativa estabilidad de precios y salarios, así como a la creciente demanda interna, permitieron que la industria manufacturera incrementara su actividad un 7 % anual, dando lugar a un crecimiento del PIB del 6 % anual, con lo que las actividades industriales, que sólo representaban 20 % del PIB en 1939, aumentaron su participación al 35 % en 1980. En tanto que, el sector agropecuario disminuía su presencia en términos relativos, de 21 % a principios del periodo, a sólo 9 % a finales del mismo.

A pesar de las tasas de crecimiento alcanzadas, el modelo mostraría sus limitantes y desequilibrios estructurales. Dos acontecimientos conducirían a una nueva etapa económica. Primero, la devaluación de 1976, ocurrida después de 22 años de estabilidad cambiaría, como resultado del desequilibrio con el exterior ya que la balanza comercial había alcanzado niveles deficitarios impresionantes. Entre 1978 y 1982 el sector manufacturero registró importaciones por 65 mil millones de dólares y exportaciones por sólo 14 mil millones, lo que representó el ingreso de divisas para pagar sólo el 25 % de las importaciones realizadas por el mismo sector.<sup>1</sup> Segundo, de naturaleza interna, la consolidación de un nuevo sector que sustentara el crecimiento económico; así de una estrategia de industrialización sustitutiva que derivó en devaluación y crisis, se pasa a la consolidación del sector petrolero exportador como pivote de la expansión económica, alcanzando las ventas externas de petróleo en 1982 el 75 % de los ingresos totales de exportación. De hecho, el dinamismo del sector petrolero propició una expansión acelerada del PIB que creció a un ritmo mayor al 8 %, al igual que el sector manufacturero, en tanto que el sector agropecuario con la inversión estatal, mediante el SAM, lo hizo a un ritmo promedio del 6 % anual, entre 1978 y 1981.

“Esta nueva riqueza permitiría superar la restricción externa al crecimiento y proporcionaría el financiamiento que el sector público necesitaba para expandir el gasto y reactivar la economía. En este contexto, el Gobierno llamó a establecer un nuevo ‘pacto social en el que los obreros accederían a moderar sus demandas salariales a cambio de un incremento sustancial en el empleo, el cual ocurriría como repunte en la inversión privada”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. *Apertura Comercial y Modernización Industrial*, Décimo Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, F.C.E., 1988, pp. 17-21.

<sup>2</sup>. Casar, José I., Rovzar, Eugenio y Vázquez, Alejandro, “Notas para el análisis de la crisis actual en la economía mexicana”, en *Economía de América Latina*, No. 8, Primer Semestre de 1982, México, CIDE, pp. 137-138.

Si bien la “petrolización de la economía”, con sustento en el endeudamiento externo, permitió cumplir muchas de las metas respecto al crecimiento económico, planteadas en el Plan Global de Desarrollo; sobrepasando algunas de ellas, sobre todo en rubros como el PIB, el empleo y la inversión pública y privada que alcanzaron tasas de crecimiento real del 8.1, 5.4, 17 y 13.6 %, respectivamente, en relación a las tasas de crecimiento proyectadas en el Plan del 8, 4.2, 14 y 13 %, no todo fue “bonanza”, ya que este proceso de expansión fue acompañado de un deterioro aún mayor del sector externo, como de un incremento exacerbado en el déficit público, así como de una agudización de la inflación y deuda externa. A fines de 1981 el déficit en cuenta corriente llegó a representar alrededor del 5 % del PIB, en tanto que el déficit del sector público alcanzó una proporción del 14 % del mismo, la inflación repuntó a cerca del 30 % y la deuda externa creció a un nivel cercano a los 53,000 millones de dólares.<sup>3</sup>

A estos desequilibrios se le agrega un hecho, ocurrido en julio de 1981, de graves repercusiones para la balanza de pagos. El precio internacional del petróleo cayó aproximadamente 10 %, lo que significó la pérdida en los ingresos de divisas de un 7.5 %<sup>4</sup>; es decir, una reducción de alrededor de 2,000 millones de dólares en el año, respecto a lo presupuestado. A pesar de ello, el gobierno mantuvo la paridad del peso, para sostener el tipo y libertad de cambio a costa de un fuerte endeudamiento externo. Decisión que provocó la disminución de los ingresos fiscales del gobierno emanados de las empresas exportadoras, incrementando el déficit del sector público, el cual tuvo que ser financiado con deuda externa y emisión de dinero, generándose un “círculo vicioso”.<sup>5</sup>

Esta situación, que favorecía las tendencias especulativas de dolarización y fuga de capitales, se combatió a través de un paquete de medidas anunciado por el gobierno a mediados de 1981, el cual incluía: una disminución del 4 % en el gasto público, restablecimiento de controles a la importación, deslizamiento más acelerado del tipo de cambio y continuación de la política de altas tasas de interés. Se trataba de sanear las finanzas públicas, reducir el déficit en cuenta corriente y el ritmo de endeudamiento externo, con la finalidad de evitar una crisis económica y financiera.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>. El monto de la deuda aumentó de 1970 a 1980 aproximadamente ocho veces, presentándose una situación explosiva en 1981 cuando el monto se incrementó 56 % en un solo año, al pasar de 33,813 a 52,961 millones de dólares; es decir, más de 19,000 millones en un solo año, cifra similar al saldo acumulado hasta 1976. Véase, Deuda Externa, Séptimo Título de la *Colección Cuadernos de Renovación Nacional*, México, F.C.E., 1988, pp. 17-30.

<sup>4</sup>. La caída de los precios del petróleo era sólo uno de los síntomas por los que atravesaba la economía mundial: recesión, elevación de las tasas de interés, baja de los precios de las mercancías y productos básicos; elementos que tuvieron un efecto de “rebote” en los países acreedores, generando una verdadera crisis financiera internacional. Véase, Klein, Lawrence R., “Problemas Financieros en la Economía Mundial”, en *Planeación en Tiempos de Crisis*, (Ponencias y comentarios del seminario internacional celebrado en la Ciudad de México los días 26, 27 y 28 de julio de 1984), México, SPP, 1986, pp. 27-34.

<sup>5</sup>. *Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988* (primer año), México, Presidencia de la República, 1984, p. 16

<sup>6</sup>. Con estas medidas el gobierno intentó aminorar las expectativas devaluatorias, pero sin interrumpir los proyectos de crecimiento y generación de empleos. De hecho, en cuanto a la reducción del gasto público, al parecer no se llevó a cabo, toda vez que la S.P.P., en noviembre de ese año, estimó un gasto superior en 325 000 millones de pesos al autorizado para ese año y no, la supuesta reducción del 4 %, 90 000 millones menos que el autorizado. Además, el restablecimiento de controles a la importación, si bien disminuyó su ritmo de crecimiento, éste no decreció lo suficiente como para afectar significativamente el saldo de la cuenta corriente. Véase, Casar, José I., Rovzar, Eugenio y Vázquez, Alejandro, *op. cit.*, pp. 139-146.

Sin embargo, la situación económica no mejoró, y a principios de 1982 la dolarización de la economía alcanzó niveles impresionantes: en enero, 50 % de los depósitos en la banca privada y mixta estaban en dólares; días antes de la devaluación se reportaron ventas masivas de dólares por la banca nacional, reduciendo en gran medida las reservas internacionales del Banco de México, que no eran suficientes para hacer frente a la creciente demanda de divisas.

Ante esto, el Banco de México se retiró del mercado de cambios, tomándose la decisión de devaluar el peso en febrero de 1982, pasando el tipo de cambio de 26.91 a 47 pesos por dólar. La devaluación provocó tendencias recesivas y un clima inestable, por lo que se anunció un Programa de Ajuste que pretendía: reducir el gasto 3%, congelar precios de unos 5,000 productos y un incremento salarial de 10, 20 y 30%. Pero la reducción del gasto no se dio y continuó la política expansionista para sostener el empleo, siendo imposible detener el ritmo de crecimiento inflacionario y gasto público; anunciándose un nuevo plan de estabilización que pretendía detener la inflación, a través de: reducir 8% el gasto público; disminuir 3,000 millones de dólares el déficit comercial; limitar el endeudamiento externo en 11,000 millones de dólares; reducir el déficit del sector público tres puntos del PIB; aumentos en los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público; la flotación del tipo de cambio para evitar su sobrevaluación; una disminución en la liquidez del sector financiero; un aumento en las tasas de interés para fomentar el ahorro y contrarrestar la dolarización.<sup>7</sup> El problema es que no todo ocurría en el plano económico, si no que también la explicación se encontraba en el terreno político, tal como lo hacía ver Carlos Bazdresch:

“la situación de las finanzas públicas y su casi permanente debilidad no es casual. La situación es reflejo de la fuerza o debilidad del Estado al confrontar a la sociedad civil...(poniendo en tela de juicio) la incapacidad del gobierno para imponer a diferentes grupos una solución de las demandas sociales que fuera factible en el futuro, coherente y viable”.<sup>8</sup>

Lo que se mostraba en las expectativas de los inversionistas, que ante la situación negativa, y la idea de una nueva baja en el tipo de cambio llevó a una gran especulación y fuga masiva de capitales, que alcanzó el orden de 8 mil millones de dólares<sup>9</sup>, obligando al Banco de México a establecer un sistema de cambios dual el 5 de agosto, fijándose dos paridades:<sup>10</sup> una tasa “preferencial”, fijada en 49.50 pesos por dólar y destinada a importaciones necesarias y al pago de la deuda externa pública y privada, y un tipo de cambio libre que variaría de acuerdo a la oferta y la demanda del mercado. De esa manera, un día después, el tipo de cambio libre se incrementó de 49.50 a 77 pesos por dólar.

---

<sup>7</sup>. Las Razones y la Obras, *op. cit.*, p. 17.

<sup>8</sup>. Bazdresch, Carlos, “Las Causas de la Crisis de 1982”, ponencia en el *Seminario sobre Economía Mexicana: Situación Actual y Perspectivas Macroeconómicas*, El Colegio de México, 8-10 de agosto de 1983, pp. 46-47.

<sup>9</sup>. Cantidad que se sumaría a los cerca de 11 mil millones de dólares salidos del país en 1981. Dehesa Dávila, Mario, “La reestructuración de la deuda externa en México en 1982-1983”, en *Mapa Económico Internacional*, No. 3, Marzo de 1984, CIDE, p. 167.

<sup>10</sup>. El 12 de agosto la SHCP tomó una decisión que causó pérdida de confianza en el sistema bancario y afectó financieramente a los bancos: los depósitos en moneda extranjera (mexdólares), se cobrarían en pesos a su vencimiento con una tasa fija de 69.50 pesos por dólar, lo que daba una diferencia de 20 pesos en relación a la tasa preferencial que pagaban los deudores en moneda extranjera a los bancos. Esa diferencia no podía ser cubierta por los bancos pues se descapitalizarían; a la vez, si el gobierno la cubría, tendría que hacerlo con la emisión de dinero, provocando una mayor inflación. Al final, la carga de pérdida cambiaria fue compartida por ambos. Véase, Las Razones y la Obras, *op. cit.*, pp. 18-19.

Sin embargo, el control de cambios y la escasez de dólares generó un mercado legal extrabancario de divisas que alzó el precio del dólar a niveles de 100 a 150 pesos, minando la confianza del público en el sector bancario.<sup>11</sup>

A la par, las autoridades mexicanas daban inicio a la reestructuración de la deuda pública externa, que era de 78,000 millones de dólares, solicitando a la banca comercial internacional una prórroga voluntaria de 90 días para el pago de las obligaciones a corto plazo que sumaba aproximadamente 11,000 millones de dólares, al tiempo que gestionaba un préstamo puente con la Reserva Federal y otras agencias del gobierno de Estados Unidos y el Banco de Pagos Internacionales para hacer frente a la crisis de divisas.<sup>12</sup> La prórroga fue insuficiente por lo que se iniciaron negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), firmándose una Carta de Intención para que el país adoptara un programa de estabilización, con objeto de financiar los desequilibrios de la balanza de pagos. Así se estableció el compromiso de reducir el déficit público de 17.9 % del PIB en 1982 a 8.5 % en 1983; disminución del déficit externo y reducción de la inflación a tasas menores al 80 %, a cambio el FMI otorgaría un crédito por 4,500 millones de dólares y ayudar en la gestión de 5,000 millones de dólares ante la banca comercial.<sup>13</sup>

En este contexto, en su último informe José López Portillo tomó una decisión sorpresiva al nacionalizar la banca<sup>14</sup> y establecer el control generalizado de cambios. El argumento fue la ineficiencia y antinacionalismo de las instituciones bancarias al ser intermediarias en la fuga de capitales<sup>15</sup>. Con el control de cambios se buscó estabilizar la paridad entre el peso y el dólar. La primera medida generó temor, pues se esperaban retiros masivos y cancelación de cuentas, lo cual no ocurrió; en tanto que, la segunda medida dio lugar a la formación de un gran mercado ilegal de divisas interno y una competencia legal y abierta en Estados Unidos, provocando que los ingresos del turismo, de las transacciones fronterizas y otros servicios de exportación no se sujetaran al mercado cambiario nacional, excepto las divisas de las exportaciones controladas como las ventas de petróleo y de la minería.

---

<sup>11</sup>. Los mexdólares siempre fueron libremente convertibles como pesos, y ambas monedas se tenían para la diversificación de las carteras, de hecho era un mercado de capitales abierto; por lo que dos “embestidas” acabaron virtualmente con las reservas de dólares del país, vino el derrumbe. Taylor, Lance, “La Crisis y el Futuro: Problemas de Política Macroeconómica en México”, en *Planeación en Tiempos de Crisis*, *op. cit.*, pp. 48-51.

<sup>12</sup>. De acuerdo a Mario Dehesa, la reestructuración y otorgamiento del crédito puente fué posible por el interés del gobierno de Estados Unidos en mantener la estabilidad del sistema financiero internacional, así como por los intereses de los bancos norteamericanos para reducir conflictos potenciales que generaría la inestabilidad económica de México. Véase, Dehesa Dávila, Mario, *op. cit.*, p. 168 y ss.

<sup>13</sup>. Dicho convenio permitió reducir en forma sustancial la presión sobre la balanza de pagos, ya que proporcionó un margen de maniobra adicional para estabilizar el mercado de divisas y restablecer las reservas del Banco de México.; sin embargo, pospuso la solución de fondo al problema de la deuda externa. Véase, Deuda Externa, *op. cit.*, pp. 37-40 y Dehesa Dávila, Mario, *op. cit.*, pp. 169-180.

<sup>14</sup>. En ese momento integrado por 60 instituciones, de las cuales 35 eran bancos múltiples 10 de depósito, 9 sociedades financieras, 5 de capitalización y 1 hipotecario. Estos bancos pasaron a manos del gobierno federal, excepto el Banco Obrero y el Citibank: el primero por ser la banca de depósito de los trabajadores, y el segundo para dar certidumbre a la inversión extranjera. *Reestructuración del Sistema Financiero*, Octavo Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, F.C.E., 1988, pp. 26-27 y 36-39.

<sup>15</sup>. En el informe el Presidente ofreció entregar al Congreso la lista de todas las personas que habían sacado dólares del país y los mecanismos legales para castigarlos. Posteriormente, la Reserva Federal de Estados Unidos reportó la existencia de 10.2 billones de dólares depositados por mexicanos en bancos de este país. Cornelius, Wayne a., “The Political Economy of Mexico Under De la Madrid: Austerity, Routinized Crisis, and Nascente Recovery”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 1, No. 1, winter 1985, p. 95.

Las medidas decretadas generaron opiniones diversas. Los organismos empresariales repudiaron la nacionalización tachándola de anticonstitucional, organizando foros denominados “México en la libertad”, en los que se señalaba que el gobierno había violado la Constitución y se encaminaba hacia el socialismo; por otro lado, amplios sectores sociales apoyaron la medida, declarándola como nacionalista y de justicia social, que reafirmaba la autoridad del Estado ante los particulares, destacando entre éstas las organizaciones oficiales e independientes, así como los partidos políticos registrados, excepto del Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

En resumen, la crisis se encontraba con índices económicos alarmantes: Caída de la actividad económica a una tasa de 0.5 %, cifra que no se había presentado en la economía nacional desde los años treinta; tasas de desempleo del 8%, el doble de un año anterior; inflación del 98.9% , 70% más en relación al último año; déficit del sector público del 17.6 % respecto al PIB, tres y medio puntos porcentuales más que en 1981; deuda externa de 87,600 millones de dólares versus 25,894 millones que se adeudaba en 1976, y un movimiento negativo de las reservas internacionales del orden de 3,185 millones de dólares.

Ante estas circunstancias, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), enmarcado dentro de una política de “realismo económico”,<sup>16</sup>. Con el programa se propuso: disminuir el crecimiento del gasto público; proteger el empleo; continuar las obras en marcha con un criterio de selectividad; reforzar las normas que asegurasen disciplina en la ejecución del gasto público; protección y estímulo al abasto de alimentos básicos; aumento a los ingresos públicos; canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicar el mercado cambiario a la soberanía del país, y reestructurar la administración pública.

Cabe señalar que, para hacer frente a la crisis, Miguel de la Madrid formó su gabinete con reconocidos “tecnócratas”, es decir personas con amplio conocimiento sobre la economía y las finanzas, producto de la burocracia pública y no formados dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI); acentuando un fenómeno originado a principios de los setenta: el desplazamiento de la “vieja clase política” por una “nueva clase política más tecnificada”.<sup>17</sup>

Es probable que el conocimiento de los tecnócratas, permitiera obtener resultados satisfactorios entre 1983 y 1984<sup>18</sup>. En este último año el PIB creció a una tasa real de 3.6 %; se redujo la inflación en casi 41 puntos porcentuales en relación a 1982; la disminución del déficit económico del sector público como proporción del PIB pasó a 5.8 %; la balanza comercial fue superavitaria en alrededor de 13,000 mil millones de dólares en ambos años, y la reestructuración de la deuda externa logró mayores plazos y condiciones menos onerosas.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>. Dicho principio significaba el estar “conscientes de la magnitud de las demandas sociales frente a la escasez de los recursos disponibles”, lo que implicaba la precisión y selectividad en las prioridades y en la asignación de los recursos. Véase, Madrid Hurtado, Miguel De la, *La Política de la Renovación*, México, Edit. Diana, 1988, p. 82.

<sup>17</sup>. Véase, Cornelius Waine, *op. cit.*, p. 102 y ss.

<sup>18</sup>. Es importante señalar que el PIRE fue diseñado fundamentalmente como una política que contemplaba “el estancamiento de la actividad económica como precondition para su posterior crecimiento”. Guadarrama Sistos, Roberto, *op. cit.*, p. 48.

<sup>19</sup>. Véase, Madrid Hurtado De la, *Op. Cit.*, pp. 251-255; Reestructuración de las Finanzas Públicas, *op. cit.*, pp. 15-18; Apertura Comercial y Modernización Industrial, *op. cit.*, p. 113.

La siguiente fase en la estrategia de recuperación se sustentó en un mayor esfuerzo exportador, orientando la producción industrial hacia el exterior para generar un superávit comercial y obtener más recursos para cumplir las obligaciones de la deuda; asimismo, la apertura económica llevó a una progresiva eliminación del “paternalismo”, al dejar a las industrias sin subsidios inadecuados por parte del sector público.<sup>20</sup>

En un informe del Centro de Investigación y Docencia Económicas se concluyó que, la estrategia básica de política económica seguida en este periodo fue la correcta, más no aplicada con suficiente rigor.<sup>21</sup> Por lo que, a pesar de la mejoría alcanzada, ninguna de las metas económicas del gobierno fue superada: el crecimiento económico, la inflación, la cuenta corriente y el déficit presupuestal, siempre presentaron tasas por encima de lo proyectado, desencadenando otra crisis en 1986.

El origen de la crisis de 1986, a diferencia de la de 1982, se localizó sobre todo en factores externos, principalmente, en la caída de los precios internacionales del petróleo.<sup>22</sup> Así, mientras en 1982 la tasa de crecimiento del PIB real per cápita era de -3.2 %, en 1986 fue de -6.0 %, equivalente al PIB real de 1978; el consumo privado per cápita disminuyó 17 % en este periodo, semejante al de 1974; reflejándose una caída del salario real en más de 30 %, a nivel del de 1964; el aumento en el desempleo abierto a tasas del 15.5 % y la inflación se ubicó en 106 % un poco por encima de la de 1982.

Esta situación llevó a la instrumentación del Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), donde se establece que para cumplir con los compromisos con el exterior era necesario crecer, incentivando la inversión extranjera directa e indirecta; reconociendo que la inflación y crecimiento eran compatibles.

Sin embargo, los desequilibrios externados por la crisis, aunados a la caída de la bolsa y la persistencia inflacionaria, mostraría que la estrategia no sólo requería de medidas económicas, sino también políticas; llevando en 1987 a que el gobierno, los empresarios, y los trabajadores firmaran un Pacto de Solidaridad Económica (PSE),<sup>23</sup> apoyado por un proceso de desgravación arancelaria del 35 al 20 % para contrarrestar los efectos de la inflación.

---

<sup>20</sup>. Suárez Dávila, Francisco, “La Estrategia Mexicana ante la Crisis”, en *Planeación en Tiempos de Crisis*, *op. cit.*, pp. 145-154.

<sup>21</sup>. Véase, “Evolución Reciente y Perspectivas de la Economía Mexicana”, en *Economía Mexicana*, No. 8, México, CIDE, enero de 1988, pp. 9-29.

<sup>22</sup>. Aunque no hay que olvidar que los sismos de septiembre de 1985 también tuvieron un impacto importante en la toma de decisiones de política económica, sobre todo en lo referente a gasto social.

<sup>23</sup> De hecho, el proceso inflacionario había dejado de ser de costos y se había convertido en inercial, lo que obligo al gobierno a inducir un proceso de diálogo y negociación con los distintos sectores para que estos moderaran sus demandas, y con ello controlar el proceso inflacionario ascendente. A partir de aquí se acentuaría la corresponsabilidad de otros sectores de la sociedad en las decisiones de política económica. Para una caracterización histórica de los pactos, véase, Guzmán Carballo, Porfirio, *Las Experiencias de Concertación Social en México: del Pacto Obrero al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, ENEP Acatlán, 1993.

Quedando claro que las medidas de política económica adoptadas no solo tenían la finalidad de frenar la crisis, sino que también tendían a una transformación “estructural” significativa en la industria y en el sector público; para reorientar la economía hacia la exportación y volverla menos dependiente del endeudamiento y de la monoexportación, con objeto de hacer frente al reto de la competencia internacional; asimismo, se mostraba que en la lucha contra la crisis no sólo se requerían “recetas económicas”, sino también medidas políticas de concertación entre los diversos sectores involucrados.

### 3.1.2. La Crisis del Estado Interventor

El crecimiento económico de la posguerra en los países industrializados permitió que la mayoría de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), destinara una gran proporción de su ingreso nacional a las necesidades sociales, dando lugar, desde la década de los cuarenta, a la utilización hasta del 50% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la previsión social. Algo semejante ocurrió en los países latinoamericanos, donde el gasto público alcanzó entre el 30 y 50% . Sin embargo, la crisis económica internacional suscitada a mediados de los años setenta: el derrumbe del sistema monetario internacional de Bretton Woods en 1971; el inicio de altas tasas de inflación mundial; el bajo crecimiento en la producción y el comercio mundial; el shock petrolero y la consecuente expansión de la deuda externa, minó cualquier expectativa de poder seguir suministrando la previsión social en las mismas cantidades y, a su vez, llevó a los distintos países a reorientar sus políticas de crecimiento y desarrollo.

De esa manera, se inicia una polémica sobre la capacidad del Estado de incidir en los problemas del desarrollo, sobre todo en la economía. Se cuestiona la presencia y extensión de sus funciones en la sociedad: se discute en torno: a la validez de la teoría del desarrollo; a la sobrecarga de demandas sociales en relación a sus recursos y capacidades; acerca de la debilidad o ingobernabilidad del mismo, dicho de otra manera, al “círculo vicioso” en la que ha caído el Estado respecto a la sociedad, expectativas y demandas sociales crecientes, por un lado, y aumento de recursos y prestaciones estatales que incrementan el ámbito de sus funciones, por el otro; pero, a su vez, esta presencia y “qué- hacer” estatal, para y dentro de la sociedad, genera la aparición indiscriminada de demandas dirigidas directamente al Estado. Ello ha resultado, a decir de Aguilar Villanueva<sup>24</sup>, en “una incapacidad generalizada de respuesta estatal, debido al agobio que padece a causa de la extensión y complejidad de sus tareas, por cuanto existe una parálisis del Estado en su capacidad de prestaciones reguladoras, administrativas, asistenciales”. En gran parte de los países decaen los salarios reales y el empleo. Los equilibrios fiscales se rompen, los gastos se reducen al igual que los ingresos, la deuda e inflación se acentúan, y se exacerba la competencia.

Ibarra señala que ante esta problemática y cambio de actitudes y circunstancias, surge una nueva postura conformada por neoliberales y neoconservadores con valores semejantes.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>. Aguilar Villanueva, Luis F. “Estado, Régimen y Sistema Político (Notas para una discusión sobre la Crisis del Welfare State), en VEGA, Juan Enrique (Coordinador), *Teoría y Política de América Latina*, Segunda Edición, México, CIDE, 1989, p. 213.

<sup>25</sup>. Ibarra Muñoz, David, *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y mercado en América Latina*, México, UNAM, 1990, pp. 21-22.

a) Fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignar eficientemente recursos y absorber actividades que abruman a la administración estatal. En la medida en que el Estado deje de participar o intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas. Si las exigencias excesivas condenan al fracaso a muchos programas gubernamentales, la autoridad pública debe resguardarse dispersando la responsabilidad de las fallas lo más que resulte posible.

b) Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas por ser peligrosas a la libertad. No se repudia por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados, y a no socavar los alicientes a la inversión y el trabajo.

c) Reordenamiento de las relaciones sociales en la agenda de la acción gubernamental: en el campo económico pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes ha de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión, la eficacia competitiva internacional y otros ajustes calificados de estructurales.

Esta visión se contrapone por completo a la keynesiana que buscó el desarrollo económico y social a través del pleno empleo, mediante la inyección masiva de gasto público para crear un efecto multiplicador en la economía.<sup>26</sup> En esta perspectiva, el Estado asume en parte el papel de la “mano invisible” para tratar de solucionar los ciclos de depresión que escapan al mercado. Si bien se obtuvieron resultados halagadores con estas políticas, alrededor de treinta años de prosperidad posteriores a la Segunda Guerra Mundial, también se originaron nuevos problemas, en lo referente a la acción de los partidos y el debate público, parte central del pensamiento democrático.<sup>27</sup>

Así, la nueva postura propone la reducción estatal, en el plano de la política, como la disminución de la discrecionalidad del poder ejecutivo e independencia e igualdad entre los poderes del Estado, así como a la vigencia del estado de derecho y la igualdad de oportunidades.<sup>28</sup> Asimismo, la nueva postura privilegiaría la acción del mercado sobre el Estado en la conducción de los fenómenos económicos y en la satisfacción de los objetivos de crecimiento y empleo, es decir una menor intervención en la esfera económica y social a través, sobre todo, de la privatización y la desreglamentación, para evitar el burocratismo, los excesos regulatorios y el paternalismo estatal.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup>. La teoría keynesiana establece una relación precisa entre la ocupación y el ingreso totales y la tasa de inversión, donde un aumento (o disminución en esta última) irá acompañado de un aumento (o disminución) en la tasa de consumo, ya que la conducta del público, por lo general, tiende a ampliar (o reducir) la brecha que separa su ingreso y su consumo si el primero va en aumento (o disminución). En este sentido, una mayor inversión por parte del Estado generará un efecto multiplicador, propiciando un mayor consumo, lo que incidirá en el ingreso y el empleo. Véase, Maynard Keynes, John, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, cap. 10 y 18.

<sup>27</sup>. Cfr. Ibarra Muñoz, David, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>28</sup>. Véase, GOMEZ, Emeterio, “Reflexiones sobre el neoliberalismo”, en Hirschman O, Albert; Popper, Karl (et al), *Perspectivas de la modernización política. Reforma del Estado: las razones y los argumentos* (Vol. 1), México, IEPES, 1990., pp. 44-45.

<sup>29</sup>. Véase, Vernon, Raymond, “La promesa y el reto de la privatización”, y Dahrendorf, Ralf, “La desreglamentación y la intervención del Estado”, *ibid*, pp. 121-127 y 183-199.

### 3.1.3. La Intervención del Estado en México.

En México, el agotamiento del patrón de desarrollo y la crisis de 1982 reinició la polémica sobre la intervención del Estado. La crisis fue vista como resultado del avance excesivo del sector público sobre la economía, el cual, desde la perspectiva de algunos sectores, había llegado al exceso con la decisión de la nacionalización bancaria. La polémica, iniciada a mediados de la década de los setenta<sup>30</sup> y diluida por el crecimiento económico alcanzado entre 1978 y 1981, tendría como interlocutores a los empresarios, las altas esferas de la burocracia estatal y el sector obrero, así como a los partidos políticos más importantes en el país. Como aseguraban Casar y Pérez:<sup>31</sup>

“La crisis y la ruptura del consenso sobre el modelo de desarrollo ocasionaron, lógicamente, la agudización de la discusión sobre las relaciones estado-mercado y, por lo tanto, sobre la amplitud de la participación del primero en la economía (y en la sociedad)”.

La crisis económica y los cambios en la sociedad, comenzaron a transformar el discurso y práctica sobre el intervencionismo estatal.

A decir de Miguel de la Madrid: “La situación no ofrecía alternativa. No existían los márgenes de maniobra necesarios para continuar con una política de intervencionismo estatal creciente e indiscriminada que buscaba resolver todo por la vía del gasto público o de la reglamentación excesiva; ni había fondos para financiarla ni era aconsejable seguir congestionando el aparato estatal y complicando la actividad de los particulares... Ni el Estado quiere estatizar a la sociedad mexicana ni ésta puede aceptar que aquél se retire de sectores estratégicos... Queremos un Estado fuerte, no un Estado grande; un Estado que cumpla con sus responsabilidades con la sociedad en lo que atañe a la organización política, que intervenga en la economía de manera eficiente para asegurar crecimiento y desarrollo...”<sup>32</sup>

Esta percepción se concretaría en una de las reformas más controvertidas: la referente a la rectoría económica del Estado y la economía mixta, llevada a cabo en diciembre de 1982. Mediante esta reforma se modificaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales. El artículo 25 hizo explícita la definición del sector social como el conjunto de empresas propiedad de los trabajadores, es decir empresas cuya propiedad no es privada ni estatal. El artículo 26 instituyó la planeación democrática como mecanismo para regir la economía, en tanto que el artículo 26 estableció la obligación del gobierno para hacer consultas permanentes entre los diversos grupos sociales, y especificó la coordinación entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Al artículo 27 se le agregaron dos fracciones, introduciendo el concepto de “desarrollo rural integral” y “justicia y seguridad agraria”, para fijar la participación del Estado en el fomento y mejoramiento de la producción y comercialización agrícola. A la vez, en el artículo 28 se definieron con precisión las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado.

---

<sup>30</sup>. En un inicio, ante la crisis del modelo de desarrollo, dos corrientes se presentaron como alternativas: la neoliberal y la popular nacionalista, con sus respectivas bases de sustentación, empresarios y obreros. Véase Tello, Carlos y Cordera, Rolando, *México: La disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981, 149 pp.

<sup>31</sup>. Casar, María Amparo y Peres, Wilson, *El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?*, México, Siglo XXI, 1988, p. 109.

<sup>32</sup>. Madrid, Miguel De la, *La Política de la Renovación*, *op. cit.*, pp. 231-235.

Con las reformas se desataría una serie de discusiones entre los distintos sectores de la sociedad y el gobierno, en las cuales se adoptarían posiciones divergentes.

Por un lado, las medidas minaron la confianza empresarial, llevando a manifestar su descontento, ya que desde su punto de vista, las reformas favorecían al sector obrero frente a los particulares, propiciando así la sectorización de la sociedad. Declarando, en algunos casos, que las reformas llevarían “a un fascismo vergonzante, luego al corporativismo, para llegar al socialismo de Estado”<sup>33</sup>, por lo que era necesario actuar políticamente para evitar situaciones que pudiesen afectar sus intereses.<sup>34</sup>

De hecho, para las organizaciones del sector privado las reformas indicaban una excesiva intervención del Estado en la economía al otorgar rango constitucional a la rectoría del Estado y a la planeación, toda vez que sólo se reconocía su intervención en actividades como:<sup>35</sup>

a) servicios públicos básicos,

b) actividades de interés colectivo en los que la iniciativa privada fuese insuficiente u omisa, siempre que esta omisión no derive de actos o limitaciones provenientes del propio estado,

c) áreas económicas que no pueden ni deben ser controladas por capitales extranjeros ni atendidas adecuadamente por los nacionales,

d) actividades económicas que por su magnitud y trascendencia requieran la conjunción de recursos privados y gubernamentales.

Además, la intervención tendría que estar delimitada por tres elementos. En primer lugar, que en toda actividad con participación estatal se favorezca a los particulares y se les reconozca el derecho a adquirir las empresas propiedad del Estado; segundo, que en las empresas con participación estatal prevalezca un criterio empresarial y no político, o sea que las empresas estatales sean excluidas de la política y se rijan con criterios técnicos, y finalmente, que en las relaciones entre el Estado y los particulares debe predominar la coordinación y no la competencia.

De esta forma, la visión empresarial se ve permeada por dos criterios para delimitar la acción estatal. “La primera de ellas se refiere a que el sector privado es la fuerza motriz del desarrollo y la segunda a que la intervención del estado debe ser simplemente subsidiaria y complementaria.”<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup>. Las Razones y las Obras, *op. cit.*, p. 59.

<sup>34</sup>. Dicha postura había comenzado a tomar fuerza desde fines de los setentas. En un debate realizado en 1979, denominado Atalaya 79, se mostraba parte de la filosofía empresarial al argumentarse que: “solo una mayor acción empresarial podrá frenar al Estado en sus pretensión de invadir nuevos campos de actividad para afianzar el poder político”, ya que “sin libertad en lo económico, difícil, y a la postre imposible, sería preservarla en lo demás. Es en ella en la que descansan, entre otros, la democracia, la subsidiariedad, la creatividad y el respeto a la religión”, Véase, *Semanario Proceso*, No. 159, 19 de noviembre de 1979, pp. 6-11.

<sup>35</sup>. Dichas actividades son mencionadas en el Ideario del Consejo Coordinador Empresarial, véase, Casar y Peres, *op. cit.*, p. 110-115.

<sup>36</sup>. *Ibid*, p. 112.

Por otro lado, el sector obrero señaló lo contrario, esto es, que la reformas a la Constitución no debían favorecer tanto al sector privado, proponiendo que este sector se limitara a desempeñar actividades complementarias del desarrollo, supeditadas a la planeación estatal; a la vez, se reconocía que el estado debía ser el único rector de la economía nacional y que el establecimiento claro de las áreas de propiedad estatal, social y privada era adecuada. Sin embargo, era necesario fortalecer la actividad estatal en algunas áreas como:<sup>37</sup>

- a) industrias alimentarias, químico-farmacéuticas, textil y de la construcción,
- b) instituciones financieras, bancarias y de seguros, de carácter privado,
- c) extractivas, petroquímica, siderúrgica,
- d) comercio exterior,
- e) bienes de capital,
- f) de interés público.

Así, los planteamientos del sector obrero pugnaban por una mayor intervención del Estado en la economía y la sociedad para regular el crecimiento y desarrollo de una manera planeada, con objeto de hacer justa la distribución de la riqueza.

Por su parte, los partidos políticos también asumieron posturas encontradas. El PRI, al centro del espectro político, señalaba que al Estado le competen las tareas de promoción de las actividades económicas y sociales y que era necesaria la vigorización del sector público en áreas estratégicas para impulsar el desarrollo nacional. En tanto que el PAN, a la derecha, apuntaba que el Estado debe cumplir solo la función de fomentar, estimular y coordinar las actividades económicas, y evitar los actos que fuesen en detrimento de la estructura o porvenir de la comunidad, e impugnando la expansión del sector público. Finalmente, el PSUM, partido de izquierda, planteaba la extensión de la propiedad estatal para que el Estado asumiera la rectoría de la economía mediante la disminución y subordinación del sector privado.<sup>38</sup>

Por lo que respecta a la burocracia estatal, esta asumiría una postura intermedia entre la posición empresarial y obrera al rechazar la tesis de la subsidiariedad del Estado, parte primordial en el ideario del sector privado; asimismo aceptó e hizo propias las propuestas obreras de reconocimiento constitucional de la economía mixta y la planeación. Toda vez que, aceptaba los juicios que cuestionaban la eficiencia y eficacia de la intervención del Estado en la economía.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup>. *Idem*, p. 116-124.

<sup>38</sup>. *Ibid*, pp. 130-141.

<sup>39</sup>. En 1983 se realizaron una serie de Foros de Consulta Popular sobre la Empresa Pública, donde se enfatizó la necesidad de incrementar la eficiencia de las empresas públicas para obtener una mayor productividad, e inducir la creación de fuentes de trabajo; asimismo, se recomendó analizar la política de subsidios y descentralizar las actividades de las empresas, fortaleciendo a las coordinadoras de sector y otorgándoles mayor autonomía a las entidades. Culminando en los "Acuerdos de Empresa Pública" que definirían las responsabilidades concretas de las globalizadoras, cabezas sectoriales y las propias entidades; a la vez que se señalaron las medidas para sanear la situación financiera, racionalizar el uso de divisas y proteger el empleo. Véase, *Reestructuración del Sector Paraestatal*, Cuarto Título de Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, pp. 22-30 y 37-39.

Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto (SPP), a la postre Presidente de la República, señalaba:<sup>40</sup>

“Por razón histórica y mandato constitucional, el Estado es rector en el desarrollo económico. Desempeña un papel protagónico en decisiones que involucran la orientación del crecimiento, distribución de sus frutos y protección de las mayorías. Pero un Estado fuerte no requiere un sector público más grande. La intervención excesiva -directa vía inversión o indirecta vía regulación- debilita la rectoría del Estado al relajar la disciplina económica. El Estado ejerce su rectoría económica con la definición de la estrategia nacional de desarrollo, la reorientación del gasto público a los sectores de bienestar social y de infraestructura básica y la simplificación y mayor institucionalización de las principales acciones y líneas de estrategia”.

La atención se centraría en la reestructuración del sector público para, -de acuerdo a Miguel de la Madrid-, “fortalecer la capacidad del estado en áreas irrenunciables y estratégicas o prioritarias, quitándonos obesidades y lastres que habían convertido el aparato estatal, como conjunto, en un ente desequilibrado financieramente”.<sup>41</sup> Esta percepción se mantendría al reestructurar el sector paraestatal y emitir la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con lo que el Estado dejaría de participar paulatinamente en la economía, e iniciar el proceso de desincorporación de empresas estatales más grande en la historia del país, al reducir en cerca de un 60 % a todo el sector.<sup>42</sup>

Dicho repliegue de la actividad del Estado concentraría la atención en el acercamiento de las posturas gubernamentales con los empresarios y la defensa del intervencionismo selectivo,<sup>43</sup> es decir, economía social de mercado vs intervención estatal selectiva.

### 3.2. El Ambito de la Reforma del Estado

La modernización fue una tesis de campaña de Carlos Salinas, señalando que ésta no es posible con la opción conservadora que “perpetuaría desigualdades, negaría nuestros principios históricos y arriesgaría la soberanía de la Nación; (pero) tampoco lo es el extremismo radical, ..., carente de viabilidad económica...(Por ello), del Estado, conductor del desarrollo, y de la activa, deliberada y organizada participación de la sociedad civil, depende la posibilidad de orientar el cambio hacia propósitos claramente establecidos”.<sup>44</sup> Así, queda claro que el Estado asumiría la orientación del proceso de transformación, con la concurrencia de los diversos sectores sociales.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup>. Discurso en la inauguración del Seminario Internacional Planeación en Tiempos de Crisis, *op. cit.*, p. 22.

<sup>41</sup>. Madrid Hurtado, Miguel De la, Tercer Informe de Gobierno, 1 de Septiembre de 1985.

<sup>42</sup>. Véase en el siguiente apartado “La Reforma Económica”, pp. 80-88.

<sup>43</sup>. Se empieza a cuestionar sobre si el acercamiento estado y empresarios a mantenido o debilitado la autonomía del primero, respecto al segundo. Véase, Casar y Peres, *op. cit.*, pp. 142-153.

<sup>44</sup>. Salinas De Gortari, Carlos, *Por la Política Moderna. Cien Temas*, México, PRI, 1987, pp. 30-31.

<sup>45</sup>. Esta postura sólo deja en claro quien asumiría el proceso de transformación, ya que en sí la modernización implica un reconocimiento y compromiso para efectuar cambios que esencialmente no tienen fin; a la vez que, normalmente, necesita referentes de sociedades más “adelantadas”, para proyectar los cambios. Véase, Wood C., Robert, “El Futuro de la Modernización”, en Weiner, Myron (Compilador), *Modernización*, México, Editorial Roble, 1969, pp. 43-63.

Así, al asumir la presidencia de la República Salinas de Gortari reconoce la necesidad de modernizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de tres acuerdos:

1. Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática.
2. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.
3. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.

Los tres acuerdos se concretarían en 94 compromisos de gobierno, y las líneas a seguir en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el que se destacan dos elementos no considerados en el sexenio anterior: el reconocimiento del acentuado deterioro social y la definición del combate a la pobreza como uno de los aspectos primordiales dentro de los acuerdos planteados.

Sin embargo, la tesis de “reforma del Estado”, no hace su aparición sino hasta el 28 de agosto de 1989 en un discurso pronunciado en la Universidad de Brown, modificando y sustituyendo progresivamente a la anterior de “modernización”.<sup>46</sup>

En el Primer Informe se señalaba que el cumplir con los acuerdos nacionales implicaba:

“una reforma del Estado, así como de sus relaciones con la sociedad y el ciudadano...Debemos introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política. (Ya que) nuestras generaciones fueron educadas en un ambiente en que se asociaba más Estado con más justicia...(Y) la crisis nos mostró que un Estado más grande no es un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo...Por eso, estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteo originalmente la Revolución Mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas”.

Los argumentos anteriores darían lugar a una reinterpretación y actualización de los fundamentos del Estado mexicano, no es solo “modernizar lo ya existente sino de reformarlo”<sup>47</sup>, es decir, se da una política de refundación del Estado con objeto de armonizar la conquista de la soberanía plena y la justicia social, con la instauración de determinadas políticas específicas.

La reforma no fue planteada como una propuesta aislada sino que respondía a las demandas sociales crecientes, acrecentadas por la crisis económica y los sismos de septiembre del 85, así como de las transformaciones ocurridas en el contexto internacional que ponían en entredicho el papel del Estado, respecto a lo que se demanda de él. Razones que replantearían el papel del Estado, “en su capacidad de competir y en sus prácticas políticas”, toda vez que se reconoce que:

---

<sup>46</sup>. Independientemente de los conceptos adoptados, es claro que el debate en la actualidad se ha centralizado en la propuesta de transformación estatal, “desmontando aparatos públicos e ideológicos” que acompañaron los “valores y las tesis políticas asumidas y difundidas hasta la saturación durante seis décadas en favor del Estado de Bienestar”. Véase, Escobedo Delgado, Juan Francisco, “El Estado como centro de la modernización”, y Cedillo Hernández, Miguel Angel, Las Coordinadas Políticas de la Reforma del Estado, en *La Reforma del Estado*, Suplemento Especial del XXIX Aniversario del periódico El Día, junio de 1991.

<sup>47</sup>. Véase, Sánchez González, José Juan, La Administración Pública en la Reforma del Estado en México (Proyecto de Tesis Doctoral para obtener el grado de Dr. En Administración Pública, FCPyS), mimeo, 1996, Cap. V.

“En México, sólo un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantivas, podrá asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos. Ese estado moderno, sobre todo, podrá consolidar la unidad a la escala necesaria para defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial”.<sup>48</sup>

Lo anterior significa un cambio de percepción en el que hacer del Estado y en la interpretación de su naturaleza, no en su definición, llevando a “contraposiciones absolutas”, toda vez que, a decir de Luis Rubio:<sup>49</sup> “La transformación del Estado que propone resulta evidente: se trata de un Estado que regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad”.

De esa forma, la estrategia a seguir para hacer eficiente y ágil la acción del Estado, se centraría en la ampliación de los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados, y en la liberación de recursos en manos de las empresas públicas:<sup>50</sup>

“Ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento a la autonomía, aliento en la participación y organización popular en los programas sociales, privatización de las empresas públicas no estratégicas con participación de los obreros en su propiedad y canalización del producto de su venta a programas sociales, y transparencia en sus relaciones con todos los actores sociales y los ciudadanos, constituyen las prácticas nuevas del Estado Mexicano”.

La finalidad de esta estrategia sería superar añejas formas estatales de participación económica y social<sup>51</sup>, para dar lugar a otras formas de relación que tiendan a impulsar el modelo de desarrollo económico exportador y que garanticen, en lo interno, la institucionalización de una democracia plural y mejores niveles de justicia social; es decir, se plantea la configuración de un “Estado solidario”, que sea promotor del desarrollo económico y sustituya el providencialismo en lo social, para sentar “las bases de una economía mixta de mercado”.<sup>52</sup>

Así, dentro de esta percepción subyace una concepción de reforma global “de instituciones y no sólo de políticas”<sup>53</sup>, que permita la funcionalidad estatal, de ahí los planteamientos de reforma en diversos ámbitos: económico, político, social e ideológico.

---

<sup>48</sup>. Salinas De Gortari, Carlos, “Reformando al Estado”, en *Nexos*, No. 148, abril de 1990, p. 30.

<sup>49</sup>. Para Salinas el planteamiento se da en términos encontrados y absolutos: “Estado grande versus Estado capaz; Estado propietario versus Estado justo”. Rubio, Luis, “El Estado salinista”, en *Nexos*, No. 145, p. 40.

<sup>50</sup>. Salinas De Gortari, Carlos De, *op. cit.*, p. 30

<sup>51</sup>. Sin embargo, la búsqueda de nuevas opciones se ha restringido a la dicotomía Estado-Mercado, de ahí las limitantes en el debate. Para superar esta dicotomía, Portantiero plantea una nueva dimensión, que sería la de lo público, en ella no se eliminan los roles del mercado, que es insustituible para el buen funcionamiento de la economía, pero tampoco se subestima los roles decisivos y regulatorios del Estado. Véase, Portantiero, Juan Carlos, “Crisis y Reforma del Estado en América Latina”, en *Los Cambios Económico-Políticos y su Impacto en América Latina*, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), 1990, pp. 11-20.

<sup>52</sup>. Villareal, René, “Del estado de bienestar al estado solidario”, *Examen*, junio de 1990, pp. 9-12.

<sup>53</sup>. Aguilar Luis F., “Por un estado con los pies en la tierra”, *Examen*, junio de 1990, pp. 6-8.

Sin embargo, la reforma no es unívoca sino que trae consigo procesos diferenciables, cada uno con sus propios motivos, impulsados por diferentes grupos e intereses y con consecuencias independientes de uno a otro.<sup>54</sup>

### 3.2.1. La Reforma Económica

La idea de transformar la estructura económica se sustenta en una eficaz inserción en los mercados internacionales, lo que exige un esfuerzo exportador de gran magnitud: así como abrir mercados al exterior, tener acceso a tecnologías y ganar espacios de intercambio en el ámbito económico mundial, tal como lo señalará Carlos Salinas en un discurso en la CEPAL:<sup>55</sup>

“La modernización exige que la estabilidad se acompañe por una política de aliento a la eficiencia productiva. Aquí esta la base de la competitividad internacional. Hemos avanzado, por ello, en un camino firme de apertura comercial, de promoción a la inversión privada nacional y externa y de desregulación económica en áreas importantes de la economía”.

Esta visión llevaría a modificaciones importantes en la economía, algunas de ellas iniciadas en el sexenio anterior<sup>56</sup>, dando inicio un proceso de:

a) Desreglamentación económica con objeto de incentivar la inversión privada en áreas consideradas “claves”.

La desreglamentación que consiste en una reglamentación con menos trabas para la realización de diversas actividades, ha tendido a hacer menos onerosa la prestación de un servicio al productor al eliminar o reducir requisitos tendientes, por un lado, a limitar la entrada al mercado de nuevos competidores y suprimir reglamentaciones derivadas de un exceso de control burocrático.

Estas acciones se concentrarían en el sector exportador, propiciando modificaciones en el sector servicios, como: el transporte ferroviario, el autotransporte federal y multimodal, la operación portuaria y la operación de aduanas; además de la presentación de productos, en las actividades de fomento a las exportaciones, de transferencia de tecnología, y de la industria petroquímica; así como en la comercialización del azúcar, cacao y café.

Como resultado de esta política se ha modificado la ley aduanera, incorporando al sector privado la acuicultura, e introducido desreglamentaciones en el comercio de productos pesqueros; de la misma manera, se reformó el reglamento para la industria de derivados de la refinación, y se liberó el uso de equipos terminales de telecomunicaciones.

---

<sup>54</sup>. Bazdresh destaca dos procesos diferenciables y determinantes en el proceso de reforma: el económico y el político. Véase, Bazdresh, Carlos, “Las implicaciones económicas de la transición a la democracia”, en Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier; Peres Fernández Castillo, Germán Del (Compiladores), *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Universidad de Guadalajara-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Grupo Editorial Porrúa, 1991, pp. 33-34

<sup>55</sup>. Discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari con motivo de su visita a la CEPAL, en Informe sobre la Modernización Industrial en México. Resultados de la encuesta a las principales empresas con capital extranjero en el sector manufacturero, realizada en mayo junio de 1990, CEPAL-CET, 29 de noviembre de 1991, p.3.

<sup>56</sup>. Un elemento común de la política de liberalización de la economía mexicana que es constante en los dos sexenios, es el sobredimensionamiento del peso de factores externos en la determinación de la política económica.

La finalidad de estas acciones ha sido eliminar y retirar los monopolios generados por la reglamentación existente.<sup>57</sup>

b) Apertura comercial, para estimular las exportaciones nacionales e incrementar la eficiencia del aparato productivo.

El proceso de apertura comercial ha pasado por diversas etapas, iniciándose con la disminución de las fracciones arancelarias sujetas a control, y a la reducción del número de tasas impositivas y del arancel promedio de las importaciones. Con ello, se eliminó, en una primera etapa, el permiso de importación a más del 60 por ciento de las compras en el exterior, esto es, a 7,252 fracciones que representaban el 89.6 % de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI); asimismo se modificaron los niveles arancelarios a 3,540 fracciones de la tarifa mencionada, eliminándose cinco tasas arancelarias, entre 50 y 100 %.

El proceso anterior fue apoyado por el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, que reforzó el fomento a las exportaciones no petroleras, y por la Ley de Comercio Exterior, promulgada en enero de 1986, para regular los aspectos más importantes de la política comercial como son los aranceles, los permisos de exportación, la exportación de mercancías y las cuotas compensatorias. Dicha ley llevaría a establecer una nueva nomenclatura denominada Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, así como a la creación de un Servicio de Información Comercial que permitiera a los importadores y exportadores contar con información actualizada de los precios internacionales de los productos. Asimismo, se tomó la decisión de ingresar al GATT, en julio de ese mismo año, para buscar el reconocimiento de la comunidad internacional del proceso de apertura y liberalización comercial.<sup>58</sup>

La siguiente etapa del proceso de apertura se da para contrarrestar los efectos inflacionarios provocados por la devaluación y las altas tasa de interés, combatido a través del Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Con lo que la estructura de las tasas arancelarias, quedó en 0,5, 10, 15 y 20%, a la vez que la protección arancelaria máxima, se reducía del 35 al 20%, desapareciendo el impuesto adicional del 5% a la importación. De esa manera, para 1990, el 80 % de las fracciones arancelarias ya no estaban sujetas a permisos previos, las tasas impositivas se integraban en cinco niveles y el arancel promedio de la economía era de 9.5 %.

El proceso de apertura continuó con la firma de diversos acuerdos comerciales con distintos países y “bloques económicos”, en especial con el Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá que entraría en vigor el 1 de enero de 1994.

Acentuando el proceso de liberación comercial y reducción de los controles arancelarios, iniciados en la década anterior, en suma: de 1982 a 1992, se redujeron las fracciones arancelarias que requerían un permiso previo de importación del 100 al 2% , pasando el arancel máximo del 100 al 20 %, en tanto que el arancel promedio ponderado descendería al 10%.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup>. Sandoval Lara, Miguel y Arroyo García, Francisco, “La economía mexicana de fin de siglo”, en *Testimonios y Documentos*, El Día, 17 y 18 de junio de 1991.

<sup>58</sup>. Apertura Comercial y Modernización Industrial, *op. cit.*, pp. 35-46.

<sup>59</sup>. Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 26.

Así, el proceso de apertura y liberalización comercial llevaría al desmantelamiento del proteccionismo del mercado interno vigente alrededor de cincuenta años.

c) Redimensionamiento del sector público, para sanear y mejorar la asignación del gasto público;

El crecimiento de las empresas paraestatales fue muy dinámico en el periodo que va de 1930 a 1982, desempeñando un papel importante el modelo de desarrollo vigente en ese lapso.<sup>60</sup> En el primer año de referencia se contaba con 12; diez años después con 57; en 1950 con 158; en 1960 con 259; en 1970 con 491; en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155

Con la crisis se frenaría ese crecimiento dinámico y se tendería a la desincorporación de las empresas consideradas no prioritarias o estratégicas. En un primer momento la desincorporación buscaría incrementar la eficiencia y productividad de las empresas públicas, así como *racionalizar* y disminuir los subsidios y transferencias. Sin embargo, la política de racionalización llevó a la privatización de cerca del 60 % de las empresas en el sexenio de Miguel de la Madrid, toda vez que, en 1982 existían 1,155 entidades dentro del sector paraestatal, y durante la administración fueron creadas otras 61 entidades. De estas 1,216 entidades, al 31 de agosto de 1988 se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta, lo que disminuyó los subsidios del gobierno federal, de 2.8 % del producto en 1983 a menos de 1.3 % en 1988, y obtener ingresos netos por 1178 933.1 millones de pesos.<sup>61</sup> Esta política se mantendría en el sexenio siguiente tal como lo hacía ver, el entonces candidato, Carlos Salinas de Gortari:<sup>62</sup>

“Propongo concluir la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias que desvían el ahorro del sector público... Propongo sanearla y, además, fortalecerla, para enfrentar los retos de la modernización, del cambio tecnológico y de la competencia externa”.

Pero a diferencia del sexenio anterior, se matizaría la razón de la desincorporación al señalar que en este proceso no sólo privan razones financieras sino también de carácter social.

“El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque esta razón esta siempre presente; no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes...En México, el Estado privatiza, fusiona o liquida empresas que no tienen carácter estratégico para obtener recursos para sus programas sociales”.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup>. En este periodo se distinguen tres etapas en la evolución de la empresa pública mexicana: de crecimiento coyuntural, 1925-1946, o sea, creación de empresas sin programación ni control; de establecimiento de mecanismos de control, 1947-1958, creación de sistemas de planeación y control, 1959-1982, para regular su funcionamiento de acuerdo a los objetivos de gobierno. Una última que ha venido conformándose desde 1983, como respuesta a la crisis económica, que corresponde a la racionalización de la participación de la empresa pública. Véase, Ortiz, Edgar; Torres, Marcela; Cabello, Alejandra, “Desarrollo económico y la función financiera de la empresa pública mexicana, fundamentos teóricos y estudio de caso”, en *Empresa Pública. Problemas actuales en los países de norteamérica y el caribe/ Public Enterprise. Current Issues in the North American and Caribbean Countries*, Ortiz, Edgar (Compilador/Editor), México, CIDE, 1988, pp. 166-185.

<sup>61</sup>. Reestructuración del Sector Paraestatal, *op. cit.*, 124 pp.

<sup>62</sup>. “El reto económico”, Discurso de Carlos Salinas de Gortari, en el auditorio San Pedro Garza García, Nuevo León, el 19 de mayo de 1988.

<sup>63</sup>. Salinas Gortari, Carlos De, “Reformando al Estado”, *op. cit.*, p. 31.

El proceso de desincorporación continuaría y en 1992 el sector paraestatal sólo contaría con 217 entidades y 53 en proceso de privatización. Sin embargo, al parecer las razones económicas y financieras tuvieron mayor peso sobre las razones sociales en el proceso de desincorporación<sup>64</sup>, ya que, de la venta de empresas entre 1982 y 1992, se obtuvieron ingresos del orden de 64.914 billones de pesos; en tanto que disminuía el empleo total en el sector a sólo 20% del existente en 1983, a la vez que descendía su participación en la producción de casi 25 % en 1983 a menos del 16 % en 1989. Es muy probable que ha medido que el proceso ha avanzado la participación de las empresas públicas en la producción sea menor.

Este proceso, al igual que la liberalización externa y la desregulación implica, la cesión de cierta autonomía estatal al sector privado nacional o internacional, es decir, al mercado.<sup>65</sup>

d) Reestructuración financiera y fiscal, para mejorar el financiamiento del gasto público;

La reforma al sistema financiero impulso la competencia entre bancos con la libre competencia para determinar tasas y plazos, eliminando la excesiva reglamentación y diversificando los instrumentos de captación. Asimismo, la banca de fomento, en manos del Estado, reorientó sus funciones como banca de importancia secundaria. En tanto que se intentó fortalecer el mercado de capitales para responder a las necesidades de financiamiento del crecimiento y competir internacionalmente en la captación de capitales externos.

El sistema financiero pasaría por dos etapas durante 1982 y 1994. El primero se iniciaría con la nacionalización de la banca, en 1982, en tanto que el segundo se daría a partir de las modificaciones legales al sistema financiero en 1989 y la privatización bancaria en 1990.

En la primera etapa, la reestructuración del sistema financiero tendría como base esencial a la banca, que se constituiría en el instrumento de impulso al desarrollo económico, dando lugar a una legislación tendiente a reforzar este papel. Así, después de la nacionalización, se decreta una serie de leyes y reglamentos para su funcionamiento. En 1985, se da una legislación bancaria integral, que incluye la: Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley de Sociedades de Inversión, Reformas a las leyes de mercado de Valores, Seguros y Finanzas y la Ley Orgánica del Banco de México. Estas leyes modificarían la estructura del sistema financiero, al considerar a todas las instituciones como bancos múltiples, pero divididos en tres grupos: bancos nacionales, bancos multirregionales y bancos regionales, para crear condiciones de competencia y crecimiento; además, se daría un proceso de concentración bancaria a través de la liquidación o fusión, con lo que se pasaría de 60 instituciones en 1982 a 18 en 1988. Asimismo, se incrementaron las operaciones de ahorro y financiamiento para diversificar los mercados de dinero y de capital.<sup>66</sup>

<sup>64</sup>. De acuerdo con Jorge Barenstein, toda política estatal, por ese simple hecho, tiene connotaciones políticas, efectos sociales y un sustrato económico. Por ello, una modificación en los objetivos de dichas políticas tiene un impacto distinto para las diversas áreas. En este sentido, el papel de las empresas públicas cobra relevancia en cuanto a los objetivos que se persigan con su funcionamiento. Por un lado, objetivos económicos: Condicionamiento del nivel, ritmo de crecimiento, localización y equilibrio sectorial de la actividad económica, manejo de la balanza de pagos, control de la inflación, nivel del empleo, e indirectamente en la distribución del ingreso. Por otro, objetivos sociales: distribución del ingreso, prestación de servicios sociales básicos como salud, educación, transporte, y una mejoría (de manera indirecta) en el nivel de empleo. Véase, Barenstein, Jorge, *La Gestión de Empresas Públicas en México*, México, CIDE, 1982, pp. 91-116.

<sup>65</sup>. Ibarra Muñoz, David, *op. cit.*, pp. 61-66

<sup>66</sup>. Véase, Reestructuración del Sistema Financiero, *op. cit.*, 176 pp.

La segunda etapa iniciaría con la modificación a las Leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, General de Instituciones de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Mercado de Valores y General de Sociedades de Inversión. Dichas leyes actualizarían el marco jurídico y eliminarían la sobrerregulación, dando lugar a nuevas instituciones. La antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se dividiría para formar la Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y las organizaciones auxiliares de Crédito, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Esta reforma se complementarían con la de 1991-92, que llevaría a modificaciones constitucionales, permitiendo la privatización de los 18 bancos existentes que generarían un ingreso para el gobierno de 37 856 billones de pesos; así como a la creación de una nueva unidad monetaria (nuevos pesos) que permitiera combatir los efectos inerciales de la inflación.

La reforma fiscal, por otro lado, modificó la base gravable y eliminó los regímenes especiales de tributación, que había dado lugar a “paraísos fiscales”. Además, se revisó el esquema general de subsidios, dando lugar a la modificación paulatina de las tarifas y precios de los bienes y servicios públicos, para llevarlos gradualmente a sus precios reales.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, la reforma fiscal trató de contrarrestar los efectos de la inflación con la finalidad de sanear las finanzas públicas. En ese sentido se llevaron a cabo adecuaciones a la base gravable y la reducción de tasas impositivas. Se desgravaron aquellos impuestos sensibles a los efectos de la inflación y se ampliaron los incentivos fiscales a las empresas que realizaron inversiones en activos fijos, asimismo se tomaron medidas de descentralización de las funciones de recaudación fiscal dentro del sistema tributario. Lo anterior se vio acompañado por un programa denominado “Cruzada Nacional contra la Evasión Fiscal” tendiente a disminuir la evasión de los contribuyentes.<sup>67</sup>

Esta serie de medidas se reforzarían en la administración de Carlos Salinas de Gortari, dando lugar a modificaciones fiscales importantes, destacando, entre otras, las siguientes:<sup>68</sup>

i) A pesar que se estableció el impuesto del 2% al activo de las empresas, su tasa impositiva se redujo de 42 a 35% y la tasa impositiva de los individuos disminuía del 50 a 35 %;

ii) La tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) disminuyó de 20 y 15% a 10 %, en el marco del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE); sustituyéndose las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables en las zonas fronterizas, por un impuesto del 10%;

iii) Se estableció un régimen tributario simplificado para las pequeñas empresas, con la finalidad de introducir incentivos y condiciones para competir en el mercado;

iv) Se instauró un mecanismo de compra de “estampillas fiscales”, para impulsar la repatriación de capitales,

---

<sup>67</sup>. Véase, *Reestructuración de las Finanzas Públicas (Ingresos)*, Quinto Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988 74 pp.

<sup>68</sup>. Gil Díaz, Francisco, “La rehabilitación de las finanzas públicas y la nueva administración tributaria”, en *La Administración Pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993, cit. por Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, pp. 16-18.

v) Se elevó el control para evitar la evasión, incrementándose los ingresos tributarios y elevar el número de contribuyentes cautivos a más de 4 millones 200 mil contribuyentes.

Lo anterior generaría ingresos fiscales no petroleros de alrededor del 1.5% del PIB en 1991, destinados a financiar el gasto público.<sup>69</sup>

e) Negociación de la deuda externa, para abatir la transferencia de recursos al exterior y recuperar la capacidad de crecimiento.

La deuda externa alcanzó niveles impresionantes en 1982. En el periodo de ajuste posterior a 1983, la banca internacional redujo el flujo de recursos externos en tanto que el país renegociaba la deuda. Mientras la deuda externa de las empresas privadas se enfrentó de manera adecuada, con apoyo gubernamental a través del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), el monto de la deuda pública se incremento, aunque a un ritmo más bajo al de los años anteriores: entre 1982 y 1988 pasó de 59,730 millones a poco más de 81,407 millones, es decir, un crecimiento de 21,677 millones nominales.

Este endeudamiento fue resultado, en buena medida, de la crisis de 1986, que obligó al gobierno a negociar nuevamente con el FMI un “paquete de dinero fresco” por 14,400 millones de dólares; en forma adicional se negoció un “crédito puente” de 1,600 millones de dólares con 11 países miembros de la OCDE y los 54 bancos acreedores comerciales más importantes. Estas negociaciones permitieron realizar otros créditos y reestructuraciones con el Banco Mundial, el “Club de París”, el gobierno del Japón y la banca comercial (véase cuadro 3.1): a la vez, dentro de la estrategia se buscó cambiar bonos nuevos por deuda vieja mediante los Swaps, así como utilizar los “bonos cupón cero” como instrumento de inversión de largo plazo.

**Cuadro 3.1. LA CRISIS DE 1986 Y LA NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA**

FECHA	RUBRO	MONTO (Millones de Dls.)	PLAZO
1986 Julio	Carta de Intención FMI	1,700	
	Banco Mundial	2,300	
Agosto	Crédito Puente	1,600	
	Reestructuración de Capital “Club de París”	1,500	10 años con 5 de gracia
Sept.	Reestructuración 60 % intereses “Club de París”	282	10 años con 5 de gracia
Oct.	Crédito gobierno de Japón	6,900	15 años
Nov.	Integración “Masa Crítica”		
1987	Reestructuración banca comercial: créditos 83/84	8,550	10 años con 5 de gracia
Marzo	Monto reestructurado 1984-1985	43,700	20 años con 7 de gracia
	Crédito dinero fresco	6,000	12 años con 5 de gracia
	Créditos de contingencia:	1,200	
	Programa Inversión Pública	5,00	12 años con 5 de gracia
	Protección al Crecimiento	9,700	
Agosto	Reestructuración deuda privada (FICORCA)		8 años con 4 de gracia 12 años con 7 de gracia 20 años con 7 de gracia

Fuente: Deuda Externa, Séptimo Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, p. 122.

<sup>69</sup>. Para financiar el gasto público, el gobierno utiliza tres fuentes de ingresos: la recaudación impositiva, las fuentes no tributarias y los ingresos del sector paraestatal, tanto controlado como no controlado presupuestalmente.

De esa manera, en 1988 era evidente que la carga de la deuda seguía siendo un problema fundamental, por lo que el Presidente lo asumió como una de las prioridades planteando una nueva renegociación, bajo cuatro premisas: abatir la transferencia neta de recursos al exterior, disminuir la deuda histórica acumulada, asegurar un arreglo multianual y reducir el monto de la deuda en relación al PIB.

Después de alcanzar acuerdos con el FMI, el Banco Mundial y el “Club de París”, se efectuó un arreglo con la banca comercial, aceptándose, en un primer momento, la reducción del saldo en 35 %, o tasa de interés fija en 6.25, o recursos frescos por cuatro años. La primera opción contemplaba el intercambio de deuda por bonos nuevo con un descuento del 35%; la segunda, el intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor pero con una tasa de interés fija de 6.25%, toda vez que la tercera opción permitía obtener nuevos créditos por una cantidad igual al 25% del valor nominal de la deuda no contemplada en las dos primeras opciones, distribuido en un 7 % en 1989 y 6% en los tres años siguientes.

La deuda elegible era de 48,086 millones de dólares, que fue distribuida por los bancos de la siguiente manera: el 48.80% del saldo total se intercambiaba por bonos de descuento; el 46.64 por bonos nuevos con la tasa de 6.25%; el 9.12 se estableció como base para los nuevos créditos, y el 1.44% restante correspondió a las facilidades contempladas en el acuerdo de marzo de 1987.

El éxito de la negociación se reflejaría, a decir del Presidente Salinas, en su tercer informe de gobierno, en una reducción significativa del endeudamiento público tanto interno como externo, ya que en términos netos, la deuda externa del sector público pasaría de representar el 54% del PIB en 1987, a 23% del mismo en 1991, y la deuda interna disminuiría en un 15% en el mismo lapso.

f) Apertura a la inversión extranjera, para atraer recursos, tecnología y capacidad de exportación.

La idea de abrir la economía a las inversiones extranjeras, como sustituta de los préstamos de la banca comercial y como incentivo para la exportación, se origina en la administración de Miguel de la Madrid, el cual aseguraba que:<sup>70</sup>

“La reactivación de nuestra economía requiere de nuevos flujos de inversión, para lo cual se cuenta con reglas claras y prioridades definidas y se promueve el ingreso de capitales del exterior en ramas de actividad que amplían nuestra capacidad exportadora y propician un proceso de transferencia de tecnología para apoyar la estrategia de cambio estructural”.

Con ello se acentuaría la inversión extranjera directa (IED) acumulada hasta 1987, llegando a un monto de 20, 853 millones de dólares<sup>71</sup>, 93. 3 % superior al de finales del sexenio anterior y 81.8% en relación a 1983. En ese año, el grueso de la IED se ubicaba en la industria de la transformación con un 53.7% mientras que en los servicios y el comercio estaba el 22.5 y 19.6%, respectivamente; toda vez que al sector agropecuario apenas concurría el 0.3%.<sup>72</sup>

<sup>70</sup>. Madrid Hurtado, Miguel De la, *op. cit.*, p. 310.

<sup>71</sup>. Es conveniente señalar que del total de la inversión acumulada, se autorizaron, entre 1983 y 1987, 10 mil 295 millones de dólares, destacando el incremento ocurrido en 1987 que fue de 3 mil 877 millones de dólares. *Ibid*, p. 310.

<sup>72</sup>. Guzmán Carballo, Porfirio, *op. cit.*, p. 77.

Con las emisión del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en 1989, los extranjeros tienen la posibilidad de abrir nuevos negocios, en áreas “no restringidas”, con el 100% de la inversión; además, se ha eliminado el requisito de presentar proyectos para su revisión y aprobación por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

i) que la inversión en activos fijos al iniciar las operaciones no sobrepasen lo equivalente en pesos a 100 millones de dólares estadounidenses.

ii) que los proyectos industriales se establezcan fuera de las zonas metropolitanas de: la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

iii) que la empresa mantenga saldo positivo global de divisas durante los tres primeros años.

iv) que la inversión genere empleos y capacitación de mano de obra.

v) que los proyectos utilicen tecnología que no deteriore el medio ambiente.

Así, para diciembre de 1993, la IED ascendía a más de 26 mil millones de dólares, es decir, dos veces y media más grande que la de 1982.<sup>73</sup> Mostrando con ello la flexibilidad adoptada por el gobierno para la inversión extranjera, con objeto de sustituir la política de endeudamiento, así como para modificar la política de protección hacia el mercado nacional.

### 3.2.2. La Reforma Política

La crisis de 1982 y 1986, así como los terremotos de 1985, conformaron un clima político electoral nunca antes visto en la historia reciente de la competencia partidaria. De esa forma, la contienda por la Presidencia de la República en 1988 se caracterizó por una cerrada lucha electoral con fuertes cuestionamientos de "ilegitimidad" al Presidente electo.<sup>74</sup> En dicha elección Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, obtuvo el 54.74% de los votos; en tanto que Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del Frente Democrático Nacional-Partido Mexicano Socialista, tendría el 31.06, y Manuel J. Clouthier del Partido Acción Nacional, obtendría el 16.81% de los votos totales (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. VOTACION TOTAL NACIONAL POR CANDIDATOS 1988

CANDIDATOS	Votos	% Global 1
Manuel J. Clouthier Del Rincón	3,208,584	16.81
Carlos Salinas de Gortari	9,687,926	54.74
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	5,929,585	31.06
Gumersindo Magaña Negrete	190,891	1.00
Rosario Ibarra De Piedra	74,857	.39
TOTAL	19,091,843	100

1. El total puede no coincidir por el redondeo

Fuente: **Renovación Política**, Primer Título de Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, p. 63.

<sup>73</sup>. “Cronología Económica y TLC”, Suplemento de Excelsior, 19 de diciembre de 1993.

<sup>74</sup>. Este cuestionamiento se le añadiría a otros existentes dentro del sistema político, entre los que destacan cuatro señalamientos: 1) El Presidencialismo, 2) la falta de alternancia en el poder, 3) la inexistencia de un sistema pluripartidista, y 4) la falta de transparencia en los procesos electorales. Véase, *Renovación Política*, Primer Título de Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, pp, 48-63.

Esta elección fue calificada, en su momento, de "parteaguas", ya que por primera vez los candidatos de oposición obtenían una tasa de votación tan alta. Además, por primera vez, la oposición tendría representación en el Senado, al conseguir el FDN las senadurías del Distrito Federal y Michoacán y el PAN gobernaría el Estado de Baja California.<sup>75</sup>

En su toma de posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari se comprometió a sacar a flote una reforma democrática con el consenso de las distintas fuerzas políticas, con objeto de obtener legitimidad y credibilidad por parte de la ciudadanía, aprobándose una reforma constitucional para normar el proceso electoral de 1991.<sup>76</sup> A la vez que se reabría un debate sobre la reforma política del Distrito Federal y se planteaba la "refundación" del PRI.<sup>77</sup>

La reforma electoral de 1989-90 tuvo mejoras, pero también algunos retrocesos, dentro de las primeras destacan la creación del Instituto Federal Electoral, que contaría con un consejo General, que vendría a sustituir a la Comisión Federal Electoral. En el Consejo los partidos obtendrían una representación proporcional de acuerdo al porcentaje de votos<sup>78</sup>, el Secretario de Gobernación sería el Presidente y los consejeros de las Cámaras vendrían uno de la mayoría y uno de la primera minoría, en tanto que el nombramiento de los consejeros magistrados dependería de una propuesta del Presidente enviada a la Cámara de Diputados, ratificada por las dos terceras partes de los votos o en su defecto insaculados; además, se estableció que para el establecimiento de un nuevo padrón se utilizará una credencial con fotografía, la cual sería expedida por un servicio electoral profesional a través del Instituto Federal Electoral (IFE), estructurado con una dirección general y direcciones ejecutivas, a nivel nacional, y de los vocales, en los niveles locales y distritales. Asimismo, se reforzó al Tribunal Federal Electoral con salas regionales y jueces instructores encargados de auxiliar a los magistrados para el dictamen de resoluciones electorales, en tanto que se obligó a los comités distritales a llevar a cabo un cómputo provisional de las votaciones entregadas por las casillas.

---

<sup>75</sup>. El PAN no presentó candidato presidencial en 1976. Es importante señalar que la elección de 1988, aunque dejó al PAN como la tercera fuerza política, en ese momento, también le daría una mejora en su representación ante el Congreso. Obtendría el 18.08% en el cómputo uninominal, consiguiendo 38 curules de mayoría, y 63 de representación proporcional, las más altas cifras obtenidas por cualquier partido de oposición por ambos principios; a excepción de los 108 obtenidos por el FDN por el principio de representación proporcional. De hecho, la oposición en la Cámara quedaría integrada por 136 legisladores del FDN-PMS, y 101 del PAN, sumando en conjunto 237 diputados, frente a 263 del PRI.

<sup>76</sup>. El amplio apoyo dado por el PAN a la Reforma Electoral, así como la obtención de ventajas políticas en algunos estados, llevó a plantear la existencia de un acuerdo entre el PRI y éste partido. En adelante, los analistas y sobre todo los partidos políticos de oposición, habrían de hablar de "concertaciones".

<sup>77</sup>. El debate giraría en torno a la creación o no de un nuevo Estado en lugar del Distrito Federal, así como al establecimiento de un Congreso Local que substituyera a la Asamblea de Representantes (ARDF), creada en 1987, y la posibilidad de elegir por voto directo al Regente de la Ciudad. Como resultado de la reforma se lograría ampliar las funciones de la ARDF y que la regencia fuese elegida más democráticamente a partir de 1997. Por otro lado, la reforma del PRI tendería a consolidarse en cinco aspectos: en su propuesta ideológica; en su estructura interna; en su fortaleza financiera; en la selección de sus candidatos y en la calidad de sus campañas. Lo más relevante de la reforma fue la modificación de los estatutos y el cambio de nombre y de estructura de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la cual cambió su nombre a Unión de Enlace Ciudadano (UNE) estructurada con cinco movimientos: sindical, gremial, de profesionistas, técnicos e intelectuales, urbano y de ciudadanos, con una estrategia de acción social basada en el barrio y la colonia.

<sup>78</sup>. El partido que obtuviera entre el 1.5 % y el 10 % de los votos tendría derecho a un representante, entre el 10 y 20 % dos, entre 20 y 30 % tres, y con más de 30 % de los votos cuatro.

Entre los retrocesos destaca el acuerdo de dar de baja a la figura jurídica de las asociaciones políticas, así como el candado a las candidaturas comunes y el establecimiento de la fórmula de primera proporcionalidad que tiende a beneficiar a los partidos pequeños en detrimento de los medianos.<sup>79</sup>

La reforma y aplicación del nuevo Código Electoral permitió a los partidos recibir, en conjunto, más de 100,000 millones de pesos de recursos públicos entregados por el Instituto Federal Electoral (IFE); asimismo, incorporó a 2,000 representantes ciudadanos en los órganos colegiados; e instauró el Tribunal Federal Electoral, para atender los recursos e inconformidad de los partidos durante el proceso electoral.

De esa manera, en agosto de 1991 se realizaron 557 elecciones municipales, 285 de legislaturas estatales en 13 entidades federativas y siete gubernaturas. En ellas participaron diez partidos políticos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Ecologista Mexicano (PEM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido del Trabajo (PT).

El día de la elección votaron cerca de 24 millones de personas, más del 64% del padrón y estuvo vigilada por alrededor de 700,000 ciudadanos de más de cinco millones de insaculados y cerca de medio millón de representantes de los partidos políticos.

A pesar de la amplia participación ciudadana, se presentaron irregularidades en la elección, si bien se entregaron más de 36 millones de credenciales (92 % del padrón), la entrega fue con ciertas deficiencias, al igual que el sistema de verificación del padrón realizado puerta por puerta; asimismo, el sistema de información no fue lo suficientemente rápido en la presentación de resultados.

Con o sin irregularidades el PRI ganó en las siete gubernaturas<sup>80</sup>, 206 municipios y 59 diputaciones locales. Asimismo, a nivel federal, obtuvo 290 curules de mayoría relativa y 31 diputados plurinominales, incrementando su posición en la Cámara de Diputados al sumar 321 miembros de los 500 que la integran; a la vez, ganó 31 de las 32 senadurías en pugna, perdiendo sólo en Baja California Norte, con lo que la composición del Senado se formó con 61 miembros priistas, 2 perredistas y un panista.

Los resultados de esta elección fueron evidentes en relación a 1988, mostrando la restauración electoral del PRI en detrimento de la oposición, lo que llevó, por un lado, a magnificar los resultados, y, por otro, a decir que se daba la "vuelta del carro casi completo". Independientemente de las posturas encontradas, quedó claro que la reforma tendió a beneficiar al PRI, tal como lo muestran los resultados (véanse cuadros 3.3 y 3.4), aún con la apertura del Senado a otras fuerzas políticas, la abrogación de la cláusula de gobernabilidad y la creación del IFE.

---

<sup>79</sup>. Véase, Woldenberg, José, "Democracia y Sistema Electoral", en Barros Horcasitas, José; Hurtado, Javier y Pérez Fernández Castillo, Fernando Del, *op. cit.*, pp. 209-220.

<sup>80</sup>. Sin embargo, en Guanajuato las presiones obligaron a renunciar a Ramón Aguirre Velásquez, y su lugar fue ocupado por el panista Carlos Medina Plascencia, con lo que el PRI sólo se quedaría con 6 gubernaturas.

Cuadro 3.3. 1991: VOTACION ABSOLUTA Y RELATIVA POR PARTIDO POLITICO EN LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS UNINOMINALES, NUMERO DE CURULES Y PORCENTAJE EN EL CONGRESO

PARTIDO	VOTACION ABS.	VOTACION REL.	REP. PROPORCIONAL	TOTAL	PORCENTAJE DE LA CAMARA
PRI	14,117,451	61.47	30 ó 31	320 ó 321	64 ó 64.2
PAN	4,071,031	17.72	79	89	17.8
PRD	1,898,208	8.26	40 ó 41	40 ó 41	8.0 u 8.2
PFCRN	1,000,585	4.35	23	23	4.6
PARM	492,876	2.14	15	15	3
PPS	412,332	1.79	12	12	24
PEM	330,799	1.44			
PT	261,260	1.13			
PDM	249,070	1.08			
PRT	136,751	.59			

Fuente: PIMENTEL G., Nuri y RUEDA CASTILLO, Francisco J. "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario", cit. por SANCHEZ GONZALEZ, José Juan, *Op. Cit.*, p.34

Cuadro 3.4. 1991: ELECCIONES DE SENADORES PORCENTAJE Y ESCAÑOS POR PARTIDO

PARTIDO	PORCENTAJE	ESCAÑOS
PRI	61.48	31
PAN	17.69	1
PRD	3.79	
PPS	0.43	
PRD-PPS (Coalición)	4.81	
PFCRN	5.19	
PARM	2.15	
PEM	1.41	
PDM	1.21	
PT	1.08	
PRT	.68	

Ibid, p. 35

La misma tendencia se mostró en 12 entidades con elecciones locales en 1992, donde a pesar de decrecer la votación del PRI en relación a 1991, siguió muy por encima de los partidos de oposición. A excepción de Baja California Norte, Chihuahua, Guanajuato y San Luis Potosí, donde el PAN tuvo más altos porcentajes de votación en los centros urbanos. Mientras que el PRD disminuía su porcentaje de votación no sólo en relación al PRI, sino en relación a sí mismo, ya que sólo en Tabasco logro mantener un porcentaje similar.<sup>81</sup>

Para algunos, el fortalecimiento electoral del PRI fue favorecido por el Programa Nacional de Solidaridad que canalizó recursos a zonas en las cuales este partido había perdido en 1988, lo que permitió recuperar e incrementar el número de votantes a favor del PRI para las elecciones posteriores al año de referencia. Un ejemplo de lo anterior, lo es la Delegación Alvaro Obregón de la Ciudad de México, donde en 1988 el PRI perdió todos los distritos, y en 1991 ganó en todos ellos. De acuerdo al Delegado Oscar Levín Coppel, en "la medida en que el Pronasol atendió algunas de las demandas populares, el problema político para el PRI fue resuelto"<sup>82</sup>. Sin embargo, a decir de la dirigencia priísta no todo fue obtenido gracias al Pronasol, sino por la utilización de nuevas tácticas electorales, es decir, desde el entrenamiento y utilización de promotores del voto hasta cursos de oratoria para sus candidatos. A pesar de todo, es innegable que la vinculación Pronasol-PRI le dio dividendos a éste último, sobre todo con el sector informal y grupos urbano-populares.<sup>83</sup>

<sup>81</sup>. Berrueto Pruneda, Federico, "Estadísticas electorales en México", en *Ideas Políticas*, No. 3, sep-dic. de 1992, pp. 270-283.

<sup>82</sup>. Citado por Dreser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernalidad", en *El Cotidiano*, No. 49, julio-agosto de 1992, p. 53.

<sup>83</sup>. *Ibid*, pp. 52-54.

Todos los elementos anteriores limitarían la reforma, ya que si bien hubo avances en la legislación electoral, esta no amplió los canales de participación democrática, la cual incluye un ámbito más extenso, es decir: el sistema de partidos, la división de los poderes, un autentico federalismo y un amplio cuadro de libertades que consagra la ley, entre ellas, la libertad de asociación y de expresión.<sup>84</sup>

En este sentido, Jesús Reyes Heróles señala que una reforma política tendría que incluir: "una recuperación del individuo como núcleo esencial y suficiente de la organización social; lograr que las manifestaciones políticas se expresen a través de los partidos, lo que a su vez será posible sólo al modificar la relación gobierno-PRI; una recuperación del municipio como base de la estructura política nacional, lo que incluye restituir al DF. su capacidad democrática plena; una reforma electoral convincente; una renovación de la legislación laboral, y, sobre todo, una cultura democrática que pernee todo el organismo social".<sup>85</sup>

Sin embargo, todo parece indicar que los avances en la democracia tendrán que supeditarse a los avances en el terreno económico; sobre todo si se parte de la premisa de que una economía abierta da lugar a una mayor participación ciudadana, en tanto que una economía cerrada la restringe.<sup>86</sup>

### 3.2.3. La Reforma Ideológica

Si bien Miguel de la Madrid se mantuvo dentro del marco ideológico de sus antecesores: nacionalismo económico, político y cultural y democracia social, fundamentados en los valores de libertad, democracia y justicia.<sup>87</sup> Carlos Salinas de Gortari plantearía un cambio "sustancial" del nacionalismo revolucionario acorde con las nuevas transformaciones económicas y para no quedar al margen de los procesos de integración en el mundo. En su tercer informe de gobierno señaló que era necesario:

---

<sup>84</sup>. González Pedrero, Enrique, "La reforma del Estado", en Nexos, No. 146, febrero de 1990, p. 49.

<sup>85</sup>. Reyes Heróles, Jesús, "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México", en Barros Horcasitas, José; Hurtado, Javier y Pérez Fernández Castillo, Fernando Del, *op. cit.*, p. 40.

<sup>86</sup>. De acuerdo a Luis Rubio, en una economía cerrada los diversos grupos de interés ejercen presión constante sobre sus gobiernos para obtener beneficios particulares a costa de los demás. Lo que no sucede en una economía abierta, donde se genera un mecanismo de control automático independientemente de sus dimensiones, ya que los mecanismos políticos que hacen funcionar la economía -como sueldos, productividad, consumo, ahorro, etc.- están sujetos a los patrones internacionales en esos rubros. Desde un punto de vista político, la apertura y liberalización en México trae aparejado cambios, pero lo crítico, es que al haber opciones, se abren oportunidades, dando lugar a una caja de pandora en la cual es difícil predecir los acontecimientos. Véase, Rubio Luis, "La democracia y la economía", en Barros Horcasitas, José; Hurtado, Javier y Pérez Fernández Castillo, Fernando Del, *op. cit.*, pp. 49-71.

<sup>87</sup> Para De la Madrid el nacionalismo es resultado de la Revolución de 1910, proyectado en tres áreas específicas: el nacionalismo político, que afirma la capacidad de los mexicanos de gobernarse a sí mismos sin interferencias del exterior; el nacionalismo económico que permite a los mexicanos tener el control para conducir los procesos económicos, sobre todo a través del dominio de los recursos naturales, y el nacionalismo cultural, orientado a fortalecer la conciencia de mexicanidad, sin hostilidades ni exclusivismos. Madrid Hurtado, Miguel De la, *op. cit.*, pp. 3-9.

"rechazar las deformaciones que ven en el nacionalismo una propuesta sacramental, congelada, compuesta por políticas públicas de ayer, que hoy son ya inoperantes...Sabemos que, en lo económico, tenemos que participar de la interrelación para crecer más rápido...(Y) no será cerrando nuestras puertas, pretendiendo ignorar lo externo, como aseguraremos mayor independencia económica en un mundo interdependiente...El nacionalismo mexicano en nuestros tiempos ..., tiene que modificar sus expresiones para asegurar el logro de cuatro principios fundamentales: la defensa de la soberanía, el respeto de la libertad, la firme promoción de la justicia en el ámbito de una prosperidad general,..., y el desarrollo de la democracia..."

Se trataba, tal vez, de formar un Estado estricto y eficiente en sus funciones constitucionales, responsable y colaborador en la atención de las necesidades sociales más apremiantes, lo que Reyes Heróles denominó "liberalismo social".<sup>88</sup>

De esa forma, en el siguiente informe, aseguraba que libertad y justicia han sido y serán los principales temas del pensamiento político, sin olvidar que el liberalismo en su origen nació social, ya que al Estado le corresponde asumir los compromisos de bienestar y promover la justicia por mandato popular, de ahí su papel en la armonización de libertad y justicia. "Por eso, el liberalismo social está en la edificación misma de nuestra nación, porque es el que ha construido la conciencia nacional. En él se nutre hoy la movilización solidaria de los mexicanos...Nuestro liberalismo social guía hoy la reforma de la Revolución, modificando al Estado en sus relaciones con la sociedad y con el mundo; esto es, lo moderniza para conseguir los mismos fines históricos de siempre".

De esa manera, el liberalismo social es enmarcado en el pensamiento liberal y sustentado en los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917, los cuales corresponde garantizar al Estado. La finalidad sería abandonar añejas formas estatales de participación en el quehacer económico y en la vida social, con objeto de abrir nuevas formas de relación para impulsar el nuevo modelo de desarrollo, garantizando la estabilidad política y justicia social.<sup>89</sup> Rechazando, por otro lado, al neoliberalismo y al neopopulismo, como opciones ideológicas, toda vez que la primera limita al Estado a vigilar las reglas del mercado y la segunda fomenta el paternalismo y la burocracia e inhibe la participación popular.

"Lejos del neoliberalismo y del neopopulismo, en el país avanzamos con un nuevo sustento solidario y con un claro sustento nacionalista...En la historia y en los hechos, la justicia en la que los mexicanos hemos creído, y que ahora queremos realizar, no es ciertamente la que violenta las libertades y los derechos con tal de alcanzar la igualdad; en ello es característicamente liberal. Pero tampoco es la que surge en forma espontánea o se deja a la buena voluntad de los más favorecidos, y en ello es deliberadamente social. Para nuestro liberalismo social, la justicia es un compromiso explícito que el Estado debe promover".

Se plantea un Estado solidario que reconozca que la limitante del Estado benefactor no fue tratar de sustituir al mercado, como plantea el neoliberalismo, sino haberse apoyado en el excesivo gasto inflacionario y sobre políticas redistributivas ineficientes para las necesidades de los diversos grupos sociales.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup>. Aguilar F., Luis, "Por un estado con los pies en la tierra", en *Examen*, junio de 1990, p. 6.

<sup>89</sup> Villareal, René, "Del estado de bienestar al estado solidario", en *Examen*, junio de 1990, p. 10.

<sup>90</sup>. *Ibid*, pp. 11-12.

"Sin embargo, persiste una gran línea divisoria que limita directamente a la integración nacional en el sentido que reclama el nacionalismo mexicano. Esta línea es la pobreza. La única acción que el Estado y la sociedad no pueden ignorar, por razones de justicia y por razones de nacionalismo, es la de romper en definitiva la barrera que puede impedir que la vinculación a las corrientes del cambio mundial beneficie efectivamente a todo el país".

Por eso, el nuevo nacionalismo tendría como objetivo de interés nacional el abatimiento de la pobreza a través de la acción coordinada y "solidaria" de la población. Tal cual lo señalará Salinas: "No es extraño que el lema del combate a la pobreza extrema sea precisamente el de 'solidaridad'...Dicho sencillamente, se trata de lograr mayor justicia: justicia social. Esta justicia no puede reducirse a un mero esquema redistributivo de transferencia de recursos. El nacionalismo demanda la participación organizada para definir la pobreza misma y emprender la acción común en su contra".

En el primer informe de gobierno, ya se había precisado el concepto "solidaridad" como carente de paternalismo al implicar respeto y corresponsabilidad, toda vez que "solidaridad quiere decir cooperación, cohesión y unión", y por ende no requiere recompensa ni coacción.

Sin embargo, lo anterior requiere algunos apuntes al respecto. El neoliberalismo que exalta el individuo posesivo y el papel del mercado, así como los controles estatales, como hemos visto, también acepta que hay algunos problemas sociales como la pobreza extrema que no pueden ser resueltos por el mercado y que deben ser enfrentados directamente en la esfera social, con la intervención del Estado; asimismo, al darle el Estado un carácter de interés nacional al abatimiento de la pobreza y con ello constituir un programa institucionalizado de grandes magnitudes con un fuerte impacto popular, adquiere ciertos rasgos paternalistas y populistas.

En este sentido, el liberalismo social propuesto por Salinas es muy contradictorio y sin un sustento teórico real, ya que el único concepto introducido y relativamente nuevo es el de "solidaridad",<sup>91</sup> enmarcado en los conceptos clásicos de libertad y justicia; dando lugar, más bien, a una forma híbrida de neoliberalismo con neopopulismo.

En esta perspectiva, la reforma ideológica de Salinas más que un cambio sustancial es una "readecuación" de los principios y valores fundamentales emanados de la revolución, con la finalidad de hacerlos compatibles con el nuevo modelo de desarrollo y la inserción de México a la economía internacional.

### **3.2.4. La Reforma Social**

A la par de las transformaciones en la economía y la política, también se plantearía un cambio en la esfera social, en la cuál se da a la sociedad civil una nueva centralidad y participación para hacerla corresponsable en la toma de decisiones.

---

<sup>91</sup> El concepto de "solidaridad" se empieza a utilizar políticamente en 1983, durante el mandato de Miguel de la Madrid, con la firma del "pacto de solidaridad nacional", que posteriormente se invertiría a "pacto nacional de solidaridad". Pactos que fueron acordados entre los empresarios, trabajadores y gobierno con la finalidad de detener el proceso inflacionario y dar estabilidad a la economía. Véase Guzmán Carballo, Porfirio, *op. cit.*, pp. 136-145.

Miguel de la Madrid asumiría como tesis de gobierno "la sociedad igualitaria", en la cual concebía a la igualdad social como una demanda permanente a ser satisfecha a través de una mejoría de las necesidades populares de alimentación, salud, educación, y vivienda, es decir, elevación de la calidad de vida.<sup>92</sup> Pero supeditando la justicia social al abatimiento de la crisis, como lo señalará en su toma de posesión:

"Lucharemos desde hoy contra la desigualdad, pero en este renglón, como en todos, he de ser sincero con los mexicanos. Mientras subsista la crisis no podremos avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social; el peligro inmediato está en el deterioro que la agrava día a día. Frenarlo es el primer paso".

Las dificultades planteadas por la crisis, así como los sismos, impidieron obtener resultados halagadores en esta materia, lo más relevante fue la participación de la sociedad a través de los Foros de Consulta Popular cuyas propuestas serían integradas al Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari desde el primer día de su mandato propondría impulsar nuevas formas de participación social con objeto de cumplir el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular, al puntualizar que:

"Para enfrentar niveles de vida abatidos, vamos a promover nuevas formas sociales de incorporación al trabajo, es decir, programas productivos para elevar el bienestar social y no subsidios indiscriminados que perpetúen la iniquidad. Se incluirán acciones de alimentación; de vivienda popular con crédito ágil; de procuración de justicia; de apertura y mejoramiento de espacios educativos; de electrificación de las comunidades; de agua potable; de infraestructura agropecuaria y de salud; de reforestación; y programas de inversión recuperable".

Se redescubre el concepto de sociedad civil para reivindicar su participación en los problemas públicos, la construcción de opciones para hacerles frente y su solución, así como en la cooperación con el gobierno en las decisiones o responsabilizándose de la operación y gestión. Destacando la autonomía, la solidaridad y la autoorganización social, por fuera del encuadramiento corporativo y, frecuentemente, partidario.<sup>93</sup>

Gustavo Gordillo señala que autonomía no quiere decir autarquía, ya que la primera supone la capacidad de algunos grupos sociales para autorganizarse y para definir los objetivos y medios para alcanzarlos; de esa manera, la autonomía se ve acotada por el principio de solidaridad, en cuanto la organización voluntaria exige un conjunto común de percepciones e intereses que fundamentan la solidaridad social. Al mismo tiempo, la autonomía de las organizaciones sociales lleva implícita la corresponsabilidad con el régimen político en el mantenimiento del orden social.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Madrid Hurtado, Miguel De la, *op. cit.*, pp. 33-38.

<sup>93</sup>. Aguilar Villanueva, Luis, "La irrupción del concepto de sociedad civil en México: una interpretación", México, mimeo, 1990, Cit. por Cordera Campos, Rolando, "Sociedad Civil, Estado y Democracia", en Barros Horcasitas, José; Hurtado, Javier y Pérez Fernández Castillo, Fernando Del, *op. cit.*, pp. 311-312.

<sup>94</sup>. Gordillo, Gustavo, "Soberanía popular: las nuevas formas", en *Nexos*, No. 145, 1990, p. 66.

Dicha percepción implicaría modificaciones importantes en los mecanismos de acceso a los servicios de la población y en las reglas de la producción, dada la imposibilidad financiera del Estado para hacer frente a las necesidades y demandas sociales en aumento.<sup>95</sup>

De esa manera, el primer acto oficial de la administración salinista sería iniciar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con objeto de abatir la pobreza extrema y fomentar la participación de la población en la solución de sus problemas más apremiantes. El programa se guiaría por cuatro principios: el respeto a las comunidades y a sus decisiones; la participación organizada en las obras que les beneficien; la responsabilidad compartida de las comunidades y gobierno en la ejecución de los programas, y la transparencia en el uso de los recursos.<sup>96</sup>

Carlos Salinas, al instalar el Consejo Consultivo el Programa Nacional de Solidaridad apuntaría: "actuaremos con urgencia en lugares donde la pobreza extrema es emergencia...Se busca crear condiciones necesarias para que los que sobreviven a la pobreza puedan, mediante el mejoramiento con su trabajo, superar su condición".

La estrategia tendería a buscar enlazar crecimiento económico con justicia social, utilizando como pivote el gasto social en comunidades desfavorecidas y apoyando la realización de obras de infraestructura necesarias para estimular el trabajo productivo en estas comunidades, tales como la dotación de agua potable, la electrificación, la apertura de caminos y la construcción de escuelas y hospitales.

El Pronasol crearía nuevos vínculos entre instituciones y servidores públicos, enlazando prácticas tradicionales y modernas, e incorporando demandas sociales diversas destinadas a distintas instituciones; de esa manera, la canalización y autosolución de las demandas desprendería de presiones directas al gobierno.<sup>97</sup>

El generar nuevos vínculos de interrelación entre organizaciones sociales y el gobierno también ha erosionado a las organizaciones corporativas que normalmente servían de correas de transmisión entre la sociedad y el Estado; ahora la *forma de interlocución* adopta la forma de concertación, lo que implica no identificaciones totales sino acuerdos y convergencias específicas.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup>. La explicación de estos cambios se encuentra en la acelerada dinámica demográfica y proceso de urbanización, agravados por la crisis y el agotamiento del modelo de desarrollo, que ha minado "la capacidad de atención eficiente del Estado, respecto de lo que se demanda de él". Véase, Salinas Gortari, Carlos De, "Reformando al Estado", *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>96</sup> Zedillo Ponce Leon, Ernesto De, "Reorientación de la acción estatal e impacto de la modernización del Estado", Ponencia presentada durante el Segundo Seminario Internacional sobre "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", celebrado el 29 de julio de 1991, en la ciudad de México, Testimonios y Documentos, El Día, 1 de agosto de 1991.

<sup>97</sup>. En la actualidad, a decir de Manuel Villa, los ciudadanos tienen mucho más medios de relación con el Estado, con independencia de los partidos u organizaciones políticas. Se tienen más opciones de organizaciones para la satisfacción de las necesidades, desde: vecinos, de solidaridad hasta de demandas específicas y negociación con agencias del gobierno, por lo que han creado una cultura propia de demanda y negociación, y no tienen "necesidad ni de ideologizarse ni de politizarse". Villa Manuel, "La crisis del estatismo", *Nexos*, No. 145, 1990, p. XV.

<sup>98</sup>. Las cursivas son del autor, véase, Gordillo, Gustavo, *op. cit.*, p. 66. Es conveniente señalar aquí que, a pesar de tratar de modificar la estructura corporativa, ha sido necesario establecer mecanismos de "concertación", como los "pactos", con estas mismas organizaciones para dar estabilidad a la economía.

Esto último ha generado resistencias al cambio, en tanto que es dentro del mismo aparato estatal donde se ubican clientelismos políticos, con una cierta base social, que se han beneficiado de las políticas corporativas. Por ello, uno de los objetivos de la reforma, y en particular del Pronasol, sería proporcionar al Estado una base social propia que lo sustente.<sup>99</sup>

De esa manera, el Estado cambiaría su función en tres aspectos, a decir de Rene Villareal, al:<sup>100</sup>

1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y generar alternativas productivas, si cuentan con las condiciones suficientes para ello;

2) reconocer que no es conveniente incrementar el personal burocrático para resolver problemas sociales específicos; y

3) desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarias.

Hasta aquí se han expuesto las líneas generales de la reforma de Estado iniciada a partir de 1982, que son el contexto y escenario del combate a la pobreza. En el siguiente capítulo abundaremos sobre ello.

---

<sup>99</sup>. Aunque no es un objetivo explícito del Programa de Solidaridad, se encuentra implícitamente en algunas de las propuestas de Reforma del Estado. Véase, *Ibíd.*, pp. 64-66 y Villareal, René, *op. cit.*, pp. 9-12.

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p. 10.

## **CAPITULO 4**

# **POLITICA SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA A PARTIR DE 1982**

## 4.1. La Política Social en el Contexto del Ajuste Económico

La década de los ochenta llevó a un deterioro en la aplicación de políticas de bienestar social, enmarcadas en la recesión económica, lucha por la estabilidad de precios, déficit del sector público, bajo gasto social y pérdida acentuada del poder adquisitivo del salario (véase, cuadro 4.1). Como consecuencia de ello, en materia de bienestar social se da un replanteamiento de los acuerdos estructurados entre los grupos corporativos-burocráticos en su relación con el Estado, así como en la asignación de los recursos públicos. En el presente capítulo abordaremos en particular la reforma en la política social que surge a partir de 1982 y las tendencias que desde entonces la caracterizan.

### 4.1.1. Las Consecuencias de la Crisis en el Diseño de la Política Social

Con anterioridad, el patrón de políticas sociales había podido mantenerse en un ambiente de crecimiento económico sostenido que dio la posibilidad de atender las demandas de bienestar sin alterar substancialmente la estructura política.<sup>1</sup> Sin embargo, la crisis de 1982, que sacó a flote las debilidades del esquema de financiamiento al desarrollo basado en la deuda y la petrolización de la economía, modificó el manejo de la política económica; sobre todo de las finanzas públicas, particularmente en la reducción del gasto público. En adelante, el quehacer público se vería restringido a las condiciones de austeridad financiera.

En este sentido, Miguel de la Madrid señalaría que lo fundamental sería la satisfacción de las necesidades básicas de la población: educación, salud, vivienda, abasto, empleo y ecología;<sup>2</sup> toda vez que la crisis provocaba un elevado "costo social",<sup>3</sup> "la política social se centraría en hacer más con menos y mitigar el deterioro en el nivel de vida.<sup>4</sup> Durante su administración los esfuerzos de política social se canalizarían a descentralizar y modernizar los sectores de la educación y la salud, a la protección del empleo y abastecimiento alimentario, y la creación del sector de desarrollo urbano, vivienda y ecología.

En el sector educativo se trató de superar la cobertura educativa, así como el nivel de enseñanza, a través de una "revolución educativa", es decir, mediante un programa de descentralización que tenía como meta dar a la población en edad escolar una educación básica de 10 años: uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria; asimismo, contemplaba elevar la calidad educativa, disminuyendo los índices de reprobación y deserción, y mejorando la calidad de educación de los maestros.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Según González Tiburcio, ello fue posible por la integración estatal que cumplió un triple propósito: promover la justicia social, crear incentivos y ganancias para los empresarios y mantener, en base a una sólida dominación corporativa, una larga estabilidad política. González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social*, México, INAP, 1990, p.25

<sup>2</sup> Política Social, Decimosexto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, 142pp.

<sup>3</sup> Enrique Provencio señala que es más adecuado llamar efectos sociales de la crisis al concepto costo social de la crisis, ya que este último implica aceptar "como un costo lo que a la mayoría de la población no le está reportando ni le significaría un beneficio. Provencio, Enrique, "1982-1984: los efectos sociales de la crisis", en *México, presente y futuro*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1985, p.356.

<sup>4</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *La Política de la Renovación*, México, Ed. Diana, 1988, p.356

<sup>5</sup> Las Razones y las Obras, tomo 1, *op. cit.* pp.195-201

La descentralización de la educación inició en agosto de 1983, creándose el Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada estado y la Coordinación General para la Descentralización Educativa en la SEP<sup>6</sup>, con el fin de dar una mayor participación y responsabilidad a los estados,<sup>7</sup> estableciéndose el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-88, con objeto de elevar la calidad de la educación en todos sus niveles, racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso social a los servicios educativos.

En salud, se adicionó un párrafo al artículo 40 constitucional sancionando el derecho a la misma. En 1984 se aprobaba la Ley General de Salud y en 1986 la del Sistema Nacional de Asistencia Social. Asimismo se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que facultó a la SS para: 1) establecer la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general; 2) coordinar los programas y servicios públicos de salud; 3) normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y 4) promover la participación de las entidades públicas que prestasen servicios de salud.<sup>8</sup>

El Sistema Nacional de Salud se conformo por dos subsectores: asistencia social a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, integrado por el Instituto Nacional de la Senectud y Centros de Integración Juvenil; y de los Institutos Nacionales de Salud, integrado por los Institutos de Cardiología, Cancerología, Enfermedades Respiratorias, Nutrición, Neurología, Pediatría, Perinatología, Salud Pública, Psiquiatría y Hospital Infantil de México<sup>9</sup>. El IMSS e ISSSTE continuarían con la atención de derechohabientes y público, en un esquema que tendía a la reducción presupuestaria<sup>10</sup> y autosuficiencia financiera.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Los Comités Consultivos se integrarían con el gobernador de cada entidad, un secretario técnico por la SEP y, como vocales, un representante de la SPP, otro del ISSSTE, otro de los servicios educativos de cada entidad y uno por cada una de las secciones del SNTE acreditado en el Estado. Sus funciones serían estudiar la situación de la educación básica y normal en cada estado y proponer soluciones a los problemas que planteaba la transferencia a los gobiernos estatales en el campo administrativo, financiero, pedagógico y laboral., *Ibíd.* p. 201

<sup>7</sup> Este era un objetivo explícito en la política de descentralización que buscaba el fortalecimiento del federalismo y del municipio. *Descentralización, Segundo Título, Cuadernos de Renovación Nacional*, México, FCE, 1988, p.19

<sup>8</sup> Véase, *Salud y Seguridad Social, Décimo Segundo Título Cuadernos de Renovación Nacional*, México, FCE, 1988, pp.31-45.

<sup>9</sup> *Ibíd.* pp. 57-65

<sup>10</sup> A decir de Farfán, esto empieza a mostrarse en 1982, ya que de 1977 a 1982, el IMSS ejerció un presupuesto promedio (a precios de 1976) de 40 532.2 mdp; mientras que para 1983-1985, dicho promedio descendió a 31 993.2 mdp, lo que represento una tasa decreciente de -21%. El gasto publico real erogado por el ISSSTE, durante 1977-1982, fue de 17 425.2 mdp en relación a los 10 542.3 mdp en los tres primeros años de de la Madrid.Farfán, Guillermo, "Gasto publico y bienestar social1983-1986"., en Pérez, German y León, Samuel (Coordinadores), 17 Angulos de un Sexenio, México, Plaza y Valdés, 1987, p.88.

<sup>11</sup> Una preocupación fundamental plasmada en las reformas a la Ley del IMSS fue el equilibrio financiero, por lo que se redistribuyo las cuotas de los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, reduciendo las contribuciones del Estado para ello en 75% e incrementando proporcionalmente las de los patrones. En la Ley del ISSSTE se redistribuyo las cuotas y aportaciones que recibía el instituto y que en conjunto representaban 25.75% del salario de los trabajadores. De ese total el 8% era para la atención de la salud, el 0.75% a riesgos de trabajo, el 5% al financiamiento de la vivienda y el 12% restante a los demás seguros, prestaciones y servicios. Con las modificaciones, la asignación quedo en 9.5% para la atención a la salud; 6% para financiamiento a la vivienda; 1% para créditos personales; 1% para la protección al salario; 0.25% para pensiones e indemnizaciones a causa de accidentes y enfermedades de trabajo y el 8% para los demás seguros, prestaciones y servicios del Instituto. *Salud y Seguridad Social, op. cit.*, pp.40-45.

A la par, se impulsó un proceso de descentralización de los servicios de salud con la finalidad de ampliar su cobertura y elevar su calidad. Esto en dos etapas: la primera permitiría operar programas estatales de salud, en coordinación con las instituciones del sector; la segunda, por una integración orgánica de los diversos servicios prestados a la población abierta para formar los servicios estatales de salud, operados por cada gobierno estatal, a través de la fusión de los Servicios Coordinados de Salud Pública, el Programa IMSS-COPLAMAR en el estado, y, en algunos casos, los desarrollados por los mismos gobiernos locales.<sup>12</sup>

Por lo que respecta a la política de empleo, ésta siempre se vinculó a la política económica y desde la instrumentación del PIRE se estableció que el propósito central sería la protección del empleo, y sólo se apoyaría el empleo en zonas desprotegidas. "El gobierno propuso evitar incrementos en el nivel de desempleo mediante la creación directa de empleos en aquellas zonas y actividades más afectadas por la crisis".<sup>13</sup> De tal forma que el Plan Nacional de Desarrollo consideraba solo programas de empleo: en el medio rural; emergentes en las zonas deprimidas de las principales áreas urbanas; para pasantes y un programa de protección a la planta productiva. Los programas tendrían una cobertura regional y estatal mediante la modalidad del Convenio Unico de Desarrollo (CUD)<sup>14</sup> y tenderían a incentivar, sobre todo, la instalación de empresas maquiladoras.<sup>15</sup>

Esta política daría lugar a dos fenómenos: que se incrementara la migración ilegal hacia EU, siendo significativo que, entre 1983 y 1987, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) capturara a 6,421,138 mexicanos, y que por la falta de empleo hubiera un dramático crecimiento del sector informal de trabajo, representado por una gran cantidad de vendedores ambulantes y de trabajadores con actividades artesanales y de servicios mal remunerados.<sup>16</sup>

Por otro lado, una constante en la estrategia económica fue el intento de financiar sanamente al gasto público, así como contener el número de los trabajadores del sector público y eliminar las transferencias y subsidios no justificados.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Entre 1983 y 1988 se descentralizaron los servicios de salud a población abierta en 14 estados, transfiriendo del IMSS a los gobiernos de los estados la infraestructura y los recursos del programa IMSS-COPLAMAR. El ISSSTE para apoyar el primer nivel de atención, construyó 203 unidades, en tanto que el DIF firmaría convenios de coordinación y cooperación con los gobiernos de las 31 entidades federativas. *Descentralización, op. cit.* pp. 82-87.

<sup>13</sup> *Las razones y las obras*, tomo II, México, 1985, p.18

<sup>14</sup> El CUD sería semejante al que operó durante el gobierno anterior, solo que el cambio de denominación incluiría las metas coyunturales que imponía la crisis, como disminuir la inflación, fomentar el empleo y las actividades productivas y atender a los sectores y regiones más desfavorecidos. *Ibid.* tomo I, p.86.

<sup>15</sup> *Política Social, op. cit.*, pp.106-114

<sup>16</sup> Bortz L., Jeffrey, "El impacto social de la crisis económica de México", p.57.

<sup>17</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.* pp. 85-86 y 281-289.

La política de redimensionamiento, iniciada en 1982, contemplaba la reducción de entidades paraestatales y recortes de personal de la administración pública central para reducir el gasto corriente del gobierno federal. Si bien, dicho proceso llevó a un amplio proceso de desincorporación de paraestatales, no ocurrió lo mismo con la burocracia estatal que se incrementó de 1 583 771 personas en 1982 a 2 095 323 en 1987;<sup>18</sup> para atenuar la caída del desempleo abierto, ya que el empleo fue una de las metas políticas más recurrentes.<sup>19</sup>

Para cubrir las necesidades de alimentación y nutrición se acordó con la participación de los obreros, empresarios y Estado, la instauración del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular, cuyo objetivo era garantizar el abasto de productos básicos y resguardar el poder de compra del salario; dicho programa acompañaría la creación del Sistema Nacional para el Abasto, dirigido a integrar una red de infraestructura y de servicios con la concurrencia de los sectores público, social y privado. El Sistema Nacional de Abasto iniciaría en 1984 y trataría de transparentar el proceso de producción-distribución-comercialización, reduciendo la intermediación y mejorando el almacenamiento de los productos, con el apoyo de un Servicio de Información Nacional de Mercados que orientaría a productores y consumidores sobre los precios. Ante "el agotamiento de la función social y reguladora del Estado, debido a los esquemas de comercialización que se venían operando, se anunció a la industria alimentaria que debía reasumir su responsabilidad en el acopio, almacenaje y financiamiento de sus requerimientos".<sup>20</sup> Así la función que tenía la Conasupo, en la producción-distribución-comercialización, se redujo a la regulación del precio y abasto de los productos industriales prioritarios, restringiendo sus funciones de producción e intermediación comercial. En 1986, transfería alrededor de 5,000 tiendas a la CTM, en tanto que el Congreso del Trabajo controlaría el sistema de subsidio denominado "tortibonos".<sup>21</sup>

En forma paralela los subsidios siguieron siendo objeto de revisiones utilizando los recursos gubernamentales con criterios de selectividad, lo que fue difícil de controlar dadas las presiones de productores y consumidores.<sup>22</sup> A pesar de dichas presiones, los subsidios otorgados por el gobierno federal a las empresas públicas disminuyeron de 2.8% en relación al PIB en 1983 a menos de 1.3% en 1988, con el consecuente impacto en el poder adquisitivo de los consumidores.

---

<sup>18</sup> Para reducir el gasto corriente se recortó personal. A partir de julio de 1985, se eliminaron o fusionaron 15 subsecretarías y unas 50 direcciones generales, así como el 30% de las asesorías, se cancelaron las coordinaciones generales y se ajustó 10% el sueldo de los directores generales y plazas superiores, lo que afectaría a unos 51 mil burócratas, de los que 28 mil fueron liquidados y el resto reubicado. Sin embargo ello no afectó el nivel de empleo proporcionado por el gobierno federal. Véase, Pineda Pablos, Nicolás, "Reforma del estado y Burocracia", en Zorrilla Martínez, Pedro G.; Guerrero, Omar; Pineda Pablos, Nicolás (et al), *La reforma del Estado, tomo II*, México, Colegio de Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pp.75-89.

<sup>19</sup> Véase, Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, pp. 379-381.

<sup>20</sup> Política Social, *op. cit.*, p.79.

<sup>21</sup> De hecho, entre mayo y junio de 1986 se dio un intento de privatizar a la Conasupo, lo cual no prosperó y, en cierto sentido, afianzó las posturas obreras. Véase Farfán, Guillermo, *op. cit.*, pp.97-98.

<sup>22</sup> Un ejemplo de ello fue la decisión de incrementar el precio del pan y tortilla en 1983, lo que satisfaría a los productores de estos productos. Con el fin de disminuir los subsidios a algunos productos lo cual permitiría controlar un poco la inflación, el gobierno inició el incremento a algunos productos básicos como el pan y la tortilla, argumentando que era mejor tener los productos a un precio un poco más alto a sufrir desabasto de los mismos. Sin embargo, dicha medida provocó una reacción acentuada por parte de los consumidores para que disminuyeran los precios de los productos mencionados. Las razones y las obras, tomo I, *op. cit.*, pp. 183-184.

Finalmente, la política de vivienda, ecología y desarrollo urbano se integró en una nueva dependencia del Poder Ejecutivo: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la que establecería como estrategia central el incrementar las reservas territoriales para resolver la disponibilidad de terrenos para las viviendas, al margen de la especulación comercial. Lo que sería apoyado con la reglamentación del artículo 4o. de la Constitución, estableciendo la Ley Federal de Vivienda.

Como consecuencia de esto se dieron reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, a la Ley Nacional de Asentamientos Humanos y a la Ley Federal de la Reforma Agraria. En tanto que para atender el problema financiero de la vivienda se promovieron reformas a la Ley Federal del Trabajo y la del Infonavit con el propósito de hacer descuentos en los salarios de los trabajadores para el pago de créditos obtenidos por la compra o mejoramiento de sus viviendas a instituciones de crédito y organismos públicos de vivienda. A esto se le agregaría el Programa Financiero de Vivienda, FOVISSSTE, Fondo Nacional de Habitaciones Populares, así como la puesta en marcha del Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda.<sup>23</sup>

Un hecho que tuvo un impacto impresionante en este sector lo serían los sismos de septiembre de 1985, que afectaría a un gran número de conjuntos habitacionales, edificios de departamentos y viviendas populares en la Ciudad de México, lo que llevaría a desplegar una serie de programas de autoconstrucción con la participación activa de la ciudadanía. Los programas se denominaron: Fase I, Renovación Popular, Nonoalco-Tlatelolco, Fase II y el Programa de Organismos y Fundaciones privadas.

Independientemente de la emergencia ocurrida en septiembre de 1985, la política de vivienda sería una de las pocas que no manifestó las consecuencias de los recortes presupuestales;<sup>24</sup> quedando claro que la evaluación del impacto de los sismos en la vivienda, debe quedar al margen de las políticas generales de vivienda establecidas durante ese período.

#### **4.1.2. Gasto Público y Bienestar Social**

Al analizarse la política de gasto público en el marco de estabilización macroeconómica se puede afirmar que se cumplirían los objetivos, dados los resultados alcanzados; toda vez que se lograría, entre 1982 y 1988, disminuir el déficit financiero del sector público en más de 4.5 puntos porcentuales y reducir el índice inflacionario en un 50 por ciento, en tanto que se recuperaba la actividad productiva en más de cinco puntos porcentuales entre 1983 y 1988. (Cuadro 4.1).

---

<sup>23</sup> Política social, *op. cit.*, pp.64-73.

<sup>24</sup> Ello se muestra en la creciente inversión pública federal en vivienda aplicada entre 1982 y 1985, que incremento sus tasas de participación en el gasto de desarrollo social en 3.9% en 1982; 15% en 1983, 16.4% en 1984 y 14.8% en 1985. Véase, Farfán, Guillermo, *op. cit.*, cuadro 8, p. 109.

Cuadro 4.1. INDICADORES MACROECONOMICOS Y DE BIENESTAR SOCIAL: 1982-1988

Año	Actividad económica a (PIB, variación anual)	Estabilidad de Precios a (inflación a diciembre)	Finanzas Públicas a (Déficit del sector público como % del PIB)	Gasto Público b (Como % del PIB)	Gasto Social c (Como % del PIB)	Empleo a (Tasa de desempleo abierto %)	Educación d (Como % del PIB)	Salud e (Como % del PIB)
1982	-0.63	98.87	-16.9	32.5	8.0	4.6	5.0	3.6
1983	-4.20	80.77	-8.6	30.0	6.1	8.3	3.6	3.0
1984	3.61	59.17	-8.5	27.3	6.0	5.7	3.8	2.8
1985	2.59	63.74	-10.5	27.5	6.1	4.4	3.7	2.8
1986	-3.75	105.75	-16.0	36.0	n.d.	4.3	3.6	3.0
1987	1.86	159.17	-16.1	39.7	n.d.	3.9	3.3	2.7
1988	1.25	51.66	-12.3	39.8	6.0	3.6	3.2	2.7

Fuente: Anexo 1. Indicadores Macroeconómicos y de Bienestar Social 1982-1994

Sin embargo, al analizar el gasto público a la luz de la dimensión social de bienestar y equidad de la población, dentro del proceso de saneamiento de las finanzas públicas, los resultados ya no serían tan halagadores, como se muestra a continuación.

Desde el inicio el gobierno de Miguel de la Madrid buscó disminuir el déficit del sector público, tratando de incrementar los ingresos vía impuestos, venta de empresas paraestatales y aumento de tarifas, en tanto que se reducía el gasto público mediante la disminución de las transferencias y subsidios y gastos de operación, como sueldos y salarios. Desde 1983 se redujo el gasto público. En el presupuesto de ese año hubo un aumento de 2,539 miles de millones de pesos en términos nominales, que en realidad significó una disminución de 22% ya que la inflación un año antes fue cercana al 100%; además, el pago de la deuda pública representaría 40% del gasto total, por lo que el gasto público efectivo realizado en bienes y servicios, excluyendo los servicios financieros, realmente disminuyó 31% con respecto a 1982.

Con ello, la política de gasto público se canalizaría a reorientar los recursos de inversión; la contención del gasto corriente para aumentar el ahorro; la revisión normativa y redefinición de los criterios de asignación; a las prioridades sectoriales y regionales y al cambio del esquema de transferencias.<sup>25</sup> Así, de 1982 a 1988 el gasto programable del sector público como porcentaje del PIB disminuiría paulatinamente, año tras año, al pasar del 27 por ciento en 1982 al 18.2 por ciento en 1988.<sup>26</sup> Sin embargo, la creciente carga de la deuda y la crisis de 1986 harían que el gasto total se incrementara en los últimos años de la administración (cuadro 4.1).

Si bien el gasto público sostuvo partidas importantes destinadas al desarrollo social<sup>27</sup>, normalmente se orientaron a sostener programas de empleo, defensa de la planta productiva y abasto de productos básicos, en el contexto de las políticas de federalismo y descentralización. Un ejemplo de ello, en términos relativos, lo es el presupuesto de 1983 que incrementó el gasto en bienestar social en 43%, el de desarrollo rural en 44%, el de comunicaciones y transportes 57%, el de abasto y productos básicos 71%, en tanto que las asignaciones de ingresos federales a los estados aumentaban en 110%, todos ellos en relación al año anterior.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, pp. 282-285

<sup>26</sup> El gasto programable del sector público disminuiría como porcentaje del PIB de 27 a 23.7% de 1982 a 1983, incrementándose a 24.2% en 1984, volviendo a caer en 1985 a 22.3%, continuando su descenso en los siguientes años: 21.7% en 1986, 20.1% en 1987 y 18.2% en 1988. Reestructuración de las Finanzas Públicas, Sexto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, p85

<sup>27</sup> El concepto Desarrollo Social sustituiría al de Bienestar Social en 1981. Así para 1982 este rubro representaría el 23.8 % del gasto programable sectorial, lo que se incrementaría al 27.7% para 1988. *Ibid.*, p.86.

<sup>28</sup> Las razones y las obras, tomo I, *op. cit.*, p.40.

Sin embargo, si se estudia el gasto público en desarrollo social entre 1982 y 1988 en relación al PIB, indicador que muestra más realmente las variaciones en la economía, se encuentra que sufriría un descenso en alrededor de dos puntos porcentuales en dicho período, manteniéndose en promedio en alrededor de 6 por ciento, en contraste con los dos sexenios anteriores en que dicho gasto fluctuó, en promedio, en alrededor de un 7.7%.<sup>29</sup> La reducción del gasto público en desarrollo social mostraría el debilitamiento en la capacidad del Estado para hacer frente a las demandas de bienestar social, dando inicio a un repliegue de las políticas sociales y reflejándose en la cobertura e infraestructura de los servicios sociales. (Cuadro 4.2)

Cuadro 4.2. GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y SALUD: 1982-1988  
(Como porcentajes del PIB)

Año	Educación	Salud
1982	5.0	3.6
1983	3.6	3.0
1984	3.8	2.8
1985	3.7	2.8
1986	3.6	3.0
1987	3.3	2.7
1988	3.2	2.7

Fuente: Cuadro 1

En cuanto a la educación, se realizó un buen diagnóstico, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, que señalaba que la matrícula total en todos los niveles educativos era, en 1982, de 24 millones de alumnos, de los cuales 89.6% estudiaban en instituciones públicas federales y estatales; puntualizando que en la educación primaria sólo el 55% de estos terminaba este nivel, y en las zonas indígenas no se podía rebasar el 40%. Establecía también que la planta física del sistema educativo nacional constaba de 91 mil 525 escuelas federales y 19 mil 893 estatales, mismas que no eran utilizadas al 100% de su capacidad, en tanto que faltaba por atender a casi el 50 de la población de cinco años de edad.<sup>30</sup>

Con el diagnóstico anterior se emprendieron acciones que dieron lugar a la creación del Servicio Abierto de Orientación; la capacitación de promotores bilingües de educación preescolar; la reorganización de la Escuela Normal Superior de México, que daría a la educación normal el grado académico de licenciatura;<sup>31</sup> la creación del Sistema Nacional de Investigadores, para estimular la investigación científica, y la creación del Programa de Bibliotecas, que pretendía establecer una red nacional que permitiera a todas las capitales de los estados contar con una biblioteca pública central.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> El gasto, en promedio, sería decreciente desde la década de los setenta, disminuyendo de 7.8% con Luis Echeverría, a 7.6% durante la administración de José López Portillo. Farfán, Guillermo, *op. cit.* cuadro 4.3 p.103.

<sup>30</sup> Véase, Política Social, *op. cit.* pp. 11-22 y Las razones y las Obras, Tomo I, pp. 195-201.

<sup>31</sup> Esta reestructuración estuvo enmarcada, desde su inicio, por la oposición de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), lo que llevó a serios conflictos y negociaciones entre esta, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el gobierno federal. Véase, *Ibid.* pp. 195-201.

<sup>32</sup> Se obtuvieron algunos avances parciales, pero no menos importantes, ya que el Sistema Nacional de Orientación Educativa daría servicio a 8 millones de alumnos; dentro de la UPN se actualizaron más de 200 mil maestros; el Sistema Nacional de Investigadores se estructuraría con cerca de 2 300 investigadores y el Programa de Bibliotecas alcanzaría una cobertura del 72% de los municipios del país. Véase, Política Social *op. cit.* pp. 11-22.

Sin embargo, la restricción presupuestal que hizo que disminuyera el gasto público en educación de 5 a 3.2% en dicho periodo<sup>33</sup>, no permitiría conseguir avances substanciales, ya que a pesar de incrementarse la matrícula de servicios escolares a 29 millones de personas, en 1987, sólo cerca de 26 millones de éstas se atendían en forma escolarizada y el resto en la modalidad de educación extraescolar; toda vez que la eficiencia terminal se ubicaba en 52.1%, y se atendía al 54 y 39% de los niños de 5 y 4 años, respectivamente.

En cuanto a los servicios de salud, en 1982 se reconocía que de los 73 millones de habitantes en el país, 14 millones no tenían acceso permanente a ésta, es decir, cerca del 20 por ciento de la población. Del total de la población atendida, se estimaba que cerca de 53 millones eran atendidos por el sistema institucional y el resto, 7 millones aproximadamente, por la medicina privada.<sup>34</sup>

En el año de referencia la población derechohabiente era de cerca de 34 millones, y su atención era cubierta por el IMSS, ISSSTE, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas y servicios proporcionados por algunas entidades federativas y organismos paraestatales como PEMEX. Cabe mencionar que esta población, normalmente se ha caracterizado por ser urbana, con una relación de trabajo más estable, con mejores ingresos y generalmente con buena salud. Por otro lado, la población abierta, 32%% del total de la población, se componía por la población rural y urbana marginada, sin una relación de trabajo estable, y con problemas de salud y nutrición; dicha población era atendida por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el DIF y los institutos nacionales de salud, además del Programa IMSS-COPLAMAR<sup>35</sup>.

No obstante la caída del gasto público en salud como proporción del PIB, de 3.6 a 2.7% entre 1982 y 1988, los resultados oficiales muestran una recuperación importante, así:<sup>36</sup>

"En 1987, con una población de 81.2 millones de habitantes se alcanzó una cobertura de 91.0 %...Lo anterior significa, considerando el aumento de población, una ampliación efectiva de 13.2 millones de la población cubierta...Las unidades de salud pasaron de 9,800 en 1982 a 11 300 en 1987; las camas hospitalarias se incrementan de 52 800 en 1982 a 64 700 en 1987, una vez consideradas las pérdidas definitivas causadas por el terremoto de septiembre de 1985, el número de trabajadores de la salud pasó de 65 400 médicos a principios de sexenio a 82 400 en 1987, mientras que el personal paramédico creció de 114 800 en aquel año a 156 000 en este último".

---

<sup>33</sup> Al igual que los demás sectores de la política social, el sector educativo se vio afectado por los sismos de 1985, lo que llevaría a reubicar a los estudiantes en 2 550 espacios educativos, en tanto que el Fondo Nacional de Reconstrucción les canalizaba 13 706 millones de pesos, mas otros 8 743 provenientes de recursos fiscales, para reparar 2 176 planteles de todos los niveles educativos. *Ibíd.* pp. 19-20.

<sup>34</sup> Las Razones y las Obras, tomo I, *op. cit.*, pp. 214-215.

<sup>35</sup> El programa IMSS-COPLAMAR desaparecería en los primeros meses de 1983, al igual que el Fondo Nacional para Actividades Sociales (Fonapas), la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda y el Sistema Alimentario Mexicano. "Se aludió que la reducción del gasto público federal exigía limitar esas unidades a las estrictamente indispensables". Insistiéndose en que las funciones de beneficio social se mantendrían dentro de la estrategia de desarrollo rural integral y autosuficiencia alimentaria. Pardo, María del Carmen, *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP-Colmex, 1992, pp. 130-131.

<sup>36</sup> Salud y Seguridad Social, *op. cit.*, pp. 83-84.

Sin demeritar los resultados anteriores, es preciso señalar que ello fue posible no tanto por la instrumentación de la política social en salud, sino como consecuencia de los sismos de 1985. Después de los sismos el sector salud obtendría el 65% de los recursos del Fondo Nacional de Reconstrucción, la mayor cantidad de recursos dada por el Fondo, lo que se vio acrecentado con 3.8% de los recursos fiscales de la federación.<sup>37</sup> Además, la cobertura permanente mostraría una centralización de los recursos, toda vez que el IMSS e ISSSTE ejercerían alrededor del 85% del presupuesto de salud. (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. IMSS E ISSSTE POBLACION DERECHOHABIENTE Y RECURSOS 1982 Y 1987

Concepto	1982	1987
Pob. derechohabiente (mills)	32.2	42.2
Trabajadores asegurados (mills)	7.3	9.1
Porcentaje del presupuesto de salud ejercido *	86.6 %	84.3 %

Incluye aportaciones al IMSS e ISSSTE. Porcentaje del total del presupuesto ejercido por las instituciones de salud. La SSA sólo alcanza a cubrir 12 % de los recursos en los dos años de comparación.

Fuente: González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social*, México, INAP, 1990, p. 46.

En materia de empleo, a pesar de los esfuerzos realizados mediante el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo y Programas Regionales de Empleo, que crearían alrededor de un millón doscientas mil empleos, sumados a otros 200 mil generadas en la industria manufacturera y 130 mil becas de capacitación para trabajadores desempleados, no serían suficientes para absorber la demanda de cerca de un millón de empleos anuales (cuadro 4.4). A esto se le agregaría una declinación del 17%, entre 1981 y 1987, del número de gente empleada en la industria manufacturera, lo que no se reflejó en las tasas de desocupación abierta que disminuyeron de 8.3, en 1983, a 3.6, en 1988. Lo que se explica, como vimos en el apartado anterior, por la creciente migración hacia Estados Unidos y por el crecimiento desmedido del sector informal del trabajo. Este último se incrementaría desproporcionadamente a raíz de la crisis de 1982, de esa manera, en 1983 tendría un incremento de 377.7%, descendiendo en 1988 a 17.3%, pero aún por encima de los niveles de 1980.<sup>38</sup>(Cuadro 4.4).

CUADRO 4.4. ASEGURADOS EN EL IMSS POR CLASIFICACION DE PERMANENTES Y EVENTUALES: 1982-1988

Miles de personas

Año	Permanentes	Eventuales	Total
1982	5,794	1,243	7,037
1983	5,935	1,124	7,059
1984	6,429	1,201	7,630
1985	6,700	1,449	8,149
1986	6,884	1,101	7,986
1987	7,355	1,402	8,757
1988	7,362	1,410	8,772

Fuente: Elaborado en base a datos del IMSS. Subdirección de General de Finanzas, Contraloría General.

<sup>37</sup> Política Social, *op. cit.*, p. 33.

<sup>38</sup> En 1980 la tasa de crecimiento del sector informal, o sector del subempleo, tuvo un incremento del 11.7 %.

Aún con lo señalado, el impacto más grande se daría en la pérdida del poder adquisitivo del salario que sufrió un deterioro acumulado de más del 40%. Siendo, paradójicamente, el más afectado el salario mínimo con un 43%, nueve puntos porcentuales por encima de las remuneraciones de la industria manufacturera y siete del salario promedio de cotización al IMSS.<sup>39</sup> (Cuadro 4.5)

Cuadro 4.5. REMUNERACIONES REALES: 1982-1988  
(Índice 1982 = 100)

Años	Salario promedio de cotización al IMSS	Industria manufacturera				
		Remuneraciones	Salarios	Sueldos	Prestaciones Sociales	Salario Mínimo
1982	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1983	86.3	76.7	73.4	73.7	83.6	84.2
1984	81.3	72.1	70.6	71.0	74.1	76.6
1985	82.0	72.8	70.7	74.2	73.7	75.7
1986	75.9	67.6	62.8	68.8	72.1	67.8
1987	70.4	67.7	63.7	68.0	72.1	64.2
1988	64.2	66.3	60.1	69.9	70.1	57.1

Fuente: Farell, Arsenio, "Salario", p. 441.

Por otro lado, las políticas de abastecimiento alimentario tendientes a lograr un abasto suficiente a través de la organización y orientación de los consumidores, así como para combatir el intermediarismo comercial, daría lugar a la creación del Sistema Nacional para el Abasto.

Dicho Sistema permitiría la construcción de grandes centros de acopio, almacenamiento y distribución de productos (cuadro 4.6), lo que mejoraría el funcionamiento de los mercados homogeneizando y reduciendo márgenes en los precios; más no sería suficiente, ya que al disminuir los subsidios gubernamentales y sujetar a la Conasupo a funciones esenciales de abasto para el consumo básico<sup>40</sup>, no se elevaría el consumo per capita de alimentos básicos, sino por el contrario éste disminuiría.

De 1981 a 1988, el consumo per capita de granos básicos disminuyó, de la siguiente manera: arroz, de 7.3 Kg. a 3.0 Kg.; frijol, de 25.5 Kg. a 14.2 Kg.; maíz, de 245.2 Kg. a 142.4 Kg.; y trigo, 60.5 Kg. a 49.3 Kg. <sup>41</sup>Si le agregamos a esto que dos productos de los anteriores, frijol y maíz, formaban parte del consumo básico del 55 por ciento de la población, tendremos la magnitud del impacto alimentario en la población. <sup>42</sup>

<sup>39</sup>. La mayor pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo se explica porque éste es el único que puede ser controlado directamente por el gobierno, lo que sería hecho mediante la aplicación de "topes salariales" con objeto de contener el proceso inflacionario; sin embargo, el salario mínimo cada vez sería menos indicativo de los niveles de percepción de los trabajadores, toda vez que las empresas han tendido a negociar contratos salariales basados en la productividad.

<sup>40</sup>La participación de la Conasupo, como porcentaje del total de las transferencias destinadas a organismos y empresas controladas, disminuiría del 23.4 %, en 1982, al 20.4 %, en 1988. Reestructuración de las Finanzas Públicas, *op. cit.*, p.90.

<sup>41</sup>. Bortz, L. Jeffrey, *op. cit.*, p. 58.

<sup>42</sup>. En 1989, el Instituto Nacional del Consumidor señalaba que más del 55 % de la población concentraba su consumo alimentario en 5 productos básicos: tortilla, frijol, leche, aceite y huevo.

Cuadro 4.6. SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO: 1985-1988

	METAS 1985-1988	AVANCE TOTAL	% DE CUMPLIMIENTO
<b>CENTROS DE ACOPIO</b>			
- Granos y oleaginosas	50	45	90
- Frutas y hortalizas	42	102	243
- Otros*	45	34	76
<b>ALMACENAMIENTO</b>			
- Frigoríficos	21	24	114
- Unidades de preenfriamiento	87	47	54
<b>DISTRIBUCION</b>			
- Centrales de abasto	33	42	127
- Mercados comerciales	-	26	-
<b>SERVICIO NACIONAL DE INFORMACION DE MERCADOS</b>		1	100
<b>Total</b>		321	115

\* Incluye centros de acopio de productos pecuarios y pesqueros y, unidades desmontables de frutas y hortalizas.

Fuente: Política Social, *op. cit.*, p. 105.

Como se señaló en el apartado anterior, la política de vivienda sería la única que no sería afectada por los recortes presupuestales. La inversión total ejercida en vivienda mediante diversos organismos no deja duda de su crecimiento, la cual se incrementó de 164.2 millones en 1983 a 6,117 millones en 1988, en tanto que los créditos pasaban de 146,990 a 264,449 en el mismo lapso. (Cuadros 4.7 y 4.8).

Cuadro 4.7. Inversión Total ejercida en vivienda por principales organismos 1983-1988 <sup>a</sup>  
(Millones de nuevos pesos)

Año	Total <sup>b</sup>	Infonavit	Fovi	Banca	Fovissste	Fonha po	PEM EX	CFE	Fovimi-lssfam	Fividesu	Programa de Reconstrucción	Institutos Estatales	Otros <sup>c</sup>
1983	164.2	65.5	10.6	63.6	11.1	5.1	3.8	2.6	0.5			0.2	1.2
1984	371.0	129.5	32.0	142.4	25.8	17.2	13.2	4.6	1.6	2.2		0.2	2.3
1985	666.2	244.0	51.0	256.7	40.8	30.0	24.8	5.7	3.2	6.7			3.3
1986	1,205.1	366.6	87.8	401.9	86.0	42.9	47.7	6.0	5.3	4.7	153.9		2.3
1987	3,237.5	805.3	212.5	1,441.7	177.1	127.1	109.9	9.1	21.0	6.4	323.1		4.3
1988	6,117.0	1,751.7	447.0	2,790.7	384.2	260.7	104.1	18.0	33.7	53.2	258.3	6.3	9.1

a. Se refiere a la inversión ejercida durante un año calendario en los programas: vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento). Considera los recursos para la terminación o continuación de obras en proceso en años anteriores, así como el inicio de obra en el año de referencia.

b. Las cifras de 1983-1985 se modificaron respecto a lo publicado anteriormente con base en la publicación Estadística de Vivienda, 1963-1968.

c. Incluye: Programa SEDUE, Fideaca, Fidelac, Incobusa.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Las nuevas políticas de vivienda", pp. 268-269

Cuadro 4.8. Crédito para vivienda por principales organismos 1983-1988 <sup>a</sup>

Año	Total <sup>b</sup>	Infonavit	Fovi	Banca	Fovissste	Fonha po	PEM EX	CFE	Fovimi-lssfam	Fividesu	Programa de Reconstrucción	Institutos Estatales	Otros <sup>c</sup>
1983	146990	552	13131	43085	11561	7467	1824	2277	85	15		3691	8693
1984	198189	46	19182	52712	6347	27002	4626	2620	85	2385		4966	11086
1985	240931	671	21613	67200	22256	30535	4724	1856	262	3862			13828
1986	256496	51	20988	37242	23045	58898	3496	1507	712	904	24951		5472
1987	288136	747	25281	63300	14499	60162	5202	1711	311	1551	31254		4618
1988	254449	77 792 81 802 47 575 04	24903	80000	14923	61004	3147	1584	1179	3199	9960	2087	4959

a. Se consideran los créditos para viviendas físicamente concluidas a través de programas: vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda y otros créditos (adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento, entre otros).

b. Las cifras de 1983-1987 se modificaron respecto a lo publicado anteriormente con base en la publicación Estadística de Vivienda, 1983-1988, SEDUE.

c. Incluye: Programa SEDUE, Fideaca, Fidelac, Incobusa.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Las nuevas políticas de vivienda", pp. 270.271.

De hecho, uno de los resultados más señalados y difundidos lo fue la construcción, en seis años, de 1.5 millones de viviendas, 30 por ciento más que todo lo hecho con financiamiento público de 1925 a 1982.<sup>43</sup> De tal forma que para 1988 se tendría una cantidad acumulada de 2 584 191 viviendas financiadas por organismos públicos.

Es posible que esto haya sido resultado de la necesidad de apoyar a los demás sectores dentro de la política social, sobre todo la de empleo, si se considera que éste es uno de los gastos más fuertes dentro de la economía familiar.

#### **4.1.3. El Combate a la Pobreza en el Contexto de la Descentralización y el Desarrollo Regional**

La estrategia de combate a la pobreza en el período de Miguel de la Madrid no fue homogénea, sino que se vio supeditada a las políticas de descentralización y desarrollo rural, con objeto de corregir los desequilibrios existentes entre la ciudad y el campo, debido a la amplia centralización que provocaba una creciente desigualdad regional.

De esa manera, la pobreza quedaría circunscrita a la concepción de “sociedad igualitaria” que tendería a atenuar la desigualdad social y buscar un desarrollo más equilibrado, pero sin paternalismo y con estricta sujeción del gasto social, tal como se muestra en el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid:

“Buscaremos con renovada voluntad, la equidad, cada grupo y cada individuo debe aportar según su capacidad para dar a cada quien lo que le corresponda. Fortaleceremos a los más débiles mediante su capacitación, sin falsos paternalismo y sin demagogia. Revisaremos todos los instrumentos de política económica y social, atendiendo a su impacto distributivo. Cuidaremos de la eficacia del gasto social, evitando tratamientos especiales que incidan en injusticias. Con todos los medios a nuestro alcance, haremos frente a la desigualdad más grave del país, la que se da entre el campo y la ciudad”.

Recalcando que para alcanzar la justicia social, en tiempo de crisis, sería necesario abatir los contrastes solidariamente. “Ello implica que todos, sin excepción, estamos obligados, como tarea permanente, a ayudar a los que menos tienen a elevar su nivel de vida, obligación que se vuelve más importante en tiempos económicamente difíciles, en que debemos ejercer plenamente la solidaridad humana”.<sup>44</sup>

El carácter de la descentralización y de la política de desarrollo regional, consideraría una política de gasto público encaminada a fortalecer las participaciones a estados y municipios, y llevaría a que el combate a la pobreza quedara dispersa en los distintos planes y programas instrumentados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Madrid Hurtado Miguel De la, *op. cit.*, p. 386. De acuerdo a cifras más recientes de la Secretaría de Desarrollo Social, la cantidad sería de 1 395 191 viviendas financiadas.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 355.

<sup>45</sup> Las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática quedarían establecidas en el art. 26 Constitucional y la Ley de Planeación, los cuales establecen en forma explícita las facultades estatales para planear el desarrollo nacional, con la participación, a través de consultas permanentes, de diversos grupos y organizaciones sociales. Las Razones y las Obras, *op. cit.*, p. 26.

En un primer momento, se instrumentarían para “Promoción Regional” los siguientes Programas: Integral de Desarrollo Rural, Estatales de Inversión y de Atención a Zonas Marginadas; sin embargo, para mejorar el aprovechamiento de los recursos destinados a los estados, éstos se integrarían, en 1984, a los Programas de Desarrollo Regional. Asimismo para promover el desarrollo de áreas que, por su ubicación y recursos, eran importantes para el reordenamiento económico territorial, se ejecutaron Programas Regionales Estratégicos: Mar de Cortés, Frontera Norte, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Sureste, de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, y de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja. Además de otros programas específicos, entre los que destacan, el Desarrollo Comunitario con la Participación de la Mujer (PINMUDE), el de Reconstrucción,<sup>46</sup> y el Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI).<sup>47</sup>

De los programas regionales estratégicos sólo dos de ellos se instrumentaron con el objetivo explícito de abatir graves rezagos económicos, sociales y culturales. El de Desarrollo de la Región Sureste, conformado por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; y el de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja, cuyo diagnóstico era “en condiciones de pobreza extrema”.<sup>48</sup>

El Programa de Desarrollo de la Región Sureste realizaría acciones en materia agropecuaria, de comunicaciones y transportes, de salud y desarrollo turístico. En lo agropecuario se apoyaría la instalación de infraestructura para la ganadería intensiva, así como el mejoramiento de los sistemas de riego en Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco; además, se modernizarían los aeropuertos de Cancún, Cozumel y Mérida, y ampliación de diversas carreteras en Campeche, Yucatán, Chiapas y Oaxaca. En tanto que en materia de salud se avanzaría en la construcción del Hospital de Ciudad del Carmen, en Campeche; de los hospitales de Villa Flores, Pichucalco, Palenque, Tonalá y Arriaga, en Chiapas, y de los hospitales de Juchitán y Oaxaca; y de la clínica hospital en Putla. Para fomentar el desarrollo turístico se realizarían obras de infraestructura en las Bahías de Huatulco, Cancún y Cozumel.

---

<sup>46</sup> Con la finalidad de apoyar el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, se creó el Ramo XXXI denominado “Reconstrucción y Descentralización”, además de los presupuestos normales a cada Secretaría y del Ramo XXVI de “Desarrollo Regional”. Descentralización, *op. cit.*, p. 28.

<sup>47</sup> A diferencia de los otros programas basados en la política de descentralización, el PRONADRI se instrumentó con políticas de Desarrollo Rural y de Reforma Agraria Integral. Por ello, sus recursos y órgano de coordinación se conformaría por los titulares de 8 dependencias cuyas actividades estaban directamente relacionados con el campo: SRA, SARH, BANRURAL, FIRA, FERTIMEX, ANAGSA, PRONAL y CONASUPO. Véase, *Desarrollo Rural Integral*, Décimo Quinto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, 94 pp.

<sup>48</sup> Este diagnóstico se basó en estudios de la CEPAL y de SPP/OIT/PNUD, que parten de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA) determinada en el Programa IMSS-Coplamar (1982), que considera un conjunto muy pequeño de alimentos, cuyos nutrimentos cubren los requerimientos alimenticios por persona, según las especificaciones del Instituto Nacional de la Nutrición de México. De acuerdo a estos estudios, un hogar se encuentra en condiciones de pobreza extrema si su ingreso no cubre el valor de la canasta alimentaria; y en condiciones de pobreza si su ingreso es inferior al doble del valor de la canasta. Es necesario señalar que existen otros métodos que permiten estimar el perfil de la pobreza, de esa manera, aparte del método anterior denominado de “Líneas de Pobreza”, existen dos más: El Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, que establece diferentes niveles de pobreza de acuerdo a las carencias que presenta un hogar, y el Método Integrado, que considera conjuntamente los dos métodos anteriores, incorporando las modalidades de pobreza estructural y coyuntural. Véase, Hernández Laos, Enrique, “Nota sobre la incidencia de la pobreza y de la de pobreza extrema en México”, en Foro Internacional, No. 3, Enero-Marzo de 1991; del mismo autor, “Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México (1963-1968), en Investigación Económica, No. 191, enero-marzo de 1991, pp. 265-297 y Jarque, Carlos, “Ingreso y Bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar en México”, en Warman, Arturo (Compilador), *La Política Social en México 1989-1994*, México, FCE, 1994, pp. 463-506.

Por otro lado, con el Programa de Desarrollo de las Mixtecas<sup>49</sup>, se concluiría la presa de almacenamiento El Boquerón II y la Zona de riego Nuchita, constituyendo sistemas de pequeña irrigación en San Juan Yecuita, Teotongo y Santiago Tillo; en tanto que se amplió la red estatal de carreteras y de caminos rurales, para vincular la región con los centros de consumo y distribución más cercanos. En el rubro de educación se construirían 57 aulas, 7 talleres, 15 laboratorios y 4 anexos para primaria y secundaria; a la vez que en salud se concluían 8 centros comunitarios, rehabilitando los de San Miguel el Grande y Santiago Yolomecátl.

El PINMUDE, dirigido a las poblaciones marginadas, se orientaría primordialmente a la capacitación para la producción de bienes y servicios, y a la protección del ingreso y mejoramiento del nivel de vida de las mujeres. Dicho programa permitiría la creación de centros productivos comunitarios, talleres y cooperativas (confección de ropa familiar, conservación de frutas y alimentos, panaderías, molinos de nixtamal, tortillerías y artesanías), con lo que se generarían alrededor de seis mil empleos permanentes y 32 mil temporales, así como la capacitación de más de un millón de mujeres; en tanto que se beneficiarían más de 5.5 millones de personas con acciones de bienestar social, como: planificación familiar, regularización del estado civil, fomento a la salud y reforestación.

Este programa, a su inicio, entre 1984 y 1985, estuvo a cargo del IMSS, el cual realizó actividades en colonias populares suburbanas y en comunidades rurales con alto índice de pobreza. Sin embargo, dadas las restricciones presupuestales, en 1986 se descentralizó la operación y administración a cuatro de los 14 estados participantes, toda vez que se transfería la operación al ISSSTE en coordinación con los gobiernos de los 10 estados restantes.<sup>50</sup>

Por su parte, el Programa de Reconstrucción fue resultado de los daños causados por los sismos de septiembre de 1985, que afectaron, especialmente, a la Ciudad de México y algunas áreas de los estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero, Colima y México.

Dada la magnitud de los daños se crearía, el 4 de octubre de 1985, la Comisión Nacional de Reconstrucción, y dentro de ésta el Comité de Descentralización, Creándose en el Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo XXXI, "Reconstrucción y Descentralización" y constituyéndose, a su vez, el Fideicomiso Fondo Nacional de Reconstrucción, para administrar los donativos en dinero aportados por persona e Instituciones nacionales y extranjeras. Los recursos fueron administrados por un Comité Mixto, con representación de los diversos sectores sociales, y mediante éste se tomaron decisiones para rehabilitar, reordenar y reconstruir los servicios de salud, educación y vivienda.

A través de los recursos del Programa de Reconstrucción se construyeron, entre 1985 y 1988, seis hospitales generales de la Secretaría de Salud, con 144 camas cada uno, ubicados en la ciudad de Toluca y los municipios de Cuautitlán, Ecatepec, Atizapán, Nezahualcóyotl y Naucalpan; también se pusieron en operación las instalaciones dañadas, 16 centros hospitalarios urbanos, 9 clínicas de salud, 7 unidades de segundo nivel y los hospitales General de México y Juárez.

---

<sup>49</sup> En 1987 se descentralizó la operación del Programa al gobierno estatal, quien obtendría recursos a través del Convenio Unico de Desarrollo. Descentralización, *op. cit.* pp. 39 y 58-60.

<sup>50</sup> Entre 1984 y 1985 el programa operaría en 23 entidades federativas, pero con la restricción presupuestal para 1986, sólo se asignarían recursos para 14 estados. Finalmente, con la descentralización, aumentaría su cobertura a 26 estados en 1987. De ellos, 14 fueron manejados por los gobiernos de los estados y 12 lo siguieron realizando con apoyo del ISSSTE. *Idem*, pp. 61-62.

Como parte de este programa, el IMSS reconstruyó el Centro Médico Nacional Siglo XXI, compuesto de cuatro hospitales de tercer nivel y el ISSSTE lo hacía en la clínica-hospital de Colima e Iguala, los hospitales Gonzalo Castañeda, 10. De Octubre e Ignacio Zaragoza en el DF y terminar el Hospital general Ermita-Zaragoza, con 144 camas, en esta misma ciudad.

Asimismo, la SEP realizaría obras de rehabilitación, reconstrucción y reforzamiento en 126 planteles del DF y en 317 de las entidades afectadas, a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. A la vez que, el DDF repararía 2 mil escuelas, y 26 inmuebles del IPN, con recursos fiscales y del Fondo de Reconstrucción.<sup>51</sup>

En materia de vivienda, el Fondo de Reconstrucción canalizaría gran parte de sus recursos mediante 4 de los 5 programas establecidos: Fase I, Renovación Popular, Nonoalco-Tlatelolco y Fase II; en tanto que el Programa de Organismos y Fundaciones Privadas se financiarían con recursos de amplios sectores de la población.

Con el Programa de Vivienda Fase I se beneficiaría, entre 1985 y 1986, a cerca de 16 mil 500 familias; a través del organismo Renovación Habitacional Popular se construyó y rehabilitó un total de 48,000 viviendas para gente de escasos recursos económicos; con el Programa Nonoalco-Tlatelolco, entre 1986 y 1987, se realizó la reparación estructural de 32 edificios dando vivienda provisional a 10,500 familias; en tanto que con el Programa Emergente de Vivienda Fase II, a cargo del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), se cubriría a 12 mil familias. (Cuadro 4.9)

Cuadro 4.9. PROGRAMAS DE VIVIENDA, RESULTADO DE LOS SISMOS DE 1985

PROGRAMA	DESTINATARIOS	VIVIENDAS CONTEMPLADAS
Fase I	Familias damnificadas que recibieron casas, departamentos y créditos de vivienda del Infonavit, Fovissste, Pemex, CFE, Auris y el Fovi	16,500
Renovación Habitacional Popular	Familias que habitan en los predios expropiados y que cuentan con vivienda propia, con todos los servicios y en promedio, el doble de su tamaño anterior.	48,000
Nonoalco-Tlatelolco	Familias del conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco, que por estar severamente afectado requirió de demoliciones, reducción de niveles de edificios, reparaciones menores, recimentación y reparaciones estructurales.	10,500
Fase II	Familias que habitaban vecindades con daños mayores, no expropiadas, que pasaron a ser propietarias de mejores viviendas.	12,000
Organismos y Fundaciones Privadas	Familias no incluidas en ninguno de los programas gubernamentales anteriores que han sido atendidas con viviendas nuevas reconstruidas por la Cruz Roja, la fundación de Apoyo a la Comunidad, Centro Cívico Solidaridad, UNICEF, Consejo Ecuménico Mexicano de Ayuda a Damnificados, Grupo Vitro, Universidad Anáhuac, Club de Rotarios, Fundación Miguel Alemán, PROPULSA, Sólo para Ayudar, Plan Venezuela, y por donativos particulares.	7,200

Fuente: *Política Social*, Décimo Sexto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, p. 69.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pp. 63-66.

Fuera del marco de la descentralización, pero también en materia de bienestar social, se llevaría a cabo el PRONADRI, que tendría como uno de sus objetivos básicos: “Mejorar los niveles de bienestar social de la población rural en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, con énfasis en las comunidades que presentan condiciones críticas, a fin de avanzar en la superación de los rezagos que limitan el desarrollo material de las comunidades, el aprovechamiento de las potencialidades de su población y su incorporación al desarrollo nacional”.<sup>52</sup> Para ello, se establecerían mecanismos de coordinación con las Secretarías de Salud, Educación Pública, Desarrollo Urbano y Ecología, Comunicaciones y Transportes y Comercio y Fomento Industrial.

De tal forma que se apoyaría al Sistema Nacional de Salud en los programas rurales de salud, educación para la salud, planificación familiar, control sanitario, nutrición y asistencia social; al Sistema Nacional de Educación, en la implementación de programas de estudios rurales y mejoramiento ecológico; a los Sistemas Nacionales de Comunicaciones y Transportes, en la ampliación de caminos rurales y red de comunicaciones, con el fin de asegurar la distribución de productos agropecuarios; y en el ámbito del Sistema Nacional para el Abasto, con la cobertura de los sistemas de distribución de Conasupo para abastecer los grandes centros urbanos.<sup>53</sup>

En forma paralela, se llevarían a cabo los Programas de Nutrición y Salud y Acciones de Apoyo a la Economía de la Familia Campesina. El primero entraría en operación en 1987, con apoyo del organismo internacional CARE, y proporcionaría raciones alimenticias complementarias a las poblaciones rurales y urbanas marginadas, con objeto de mejorar la dieta de la población. Durante ese año se distribuyeron 27,900 toneladas de alimentos como apoyo nutricional, entre leche en polvo, queso y maíz.<sup>54</sup> El segundo daría acceso a créditos para el consumo a cerca de 70 mil familias rurales y 10 mil obreros azucareros; desarrollándose en dos fases, la primera, entre noviembre y diciembre de 1986, ofreció 90 productos básicos con descuentos de entre 6 y 25 %, la segunda, de mayo a junio de 1987, daría 192 productos con descuento de 10 a 40 % sobre su precio de venta al público.<sup>55</sup>

Elementos importantes para alcanzar los objetivos de bienestar social en el campo, lo constituyeron los rubros de: precios de garantía, capitalización a través de certificados de promoción fiscal (Ceprofis), la liberación del permiso previo y franquicia de las importaciones de maquinaria y equipo agrícola usado, el fortalecimiento del crédito agropecuario y la distribución oportuna de insumos.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Desarrollo Rural Integral, *op. cit.*, p. 39.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, pp. 60-61

<sup>54</sup> La asistencia social alimentaria a grupos marginados también sería apoyada por el DIF y el ISSSTE. El primero otorgaría anualmente cerca de mil millones de raciones alimentarias para la población necesitada; el ISSSTE, por su parte, distribuiría otros 2 millones de raciones anuales. Véase, Salud y Seguridad Social, *op. cit.*, pp. 67-68 y 85.

<sup>55</sup> Política Social, *op. cit.*, p 81

<sup>56</sup> También se contemplaría el otorgamiento de estímulos fiscales a los productores con nuevas inversiones en la producción de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, semilla de algodón, soya, alfalfa, carne de bovino, porcino y pollo. Desarrollo Rural, *op. cit.*, p. 74.

De esa manera, se darían resultados favorables para el sector agrícola en el período 1982-1987: “el volumen promedio de producción alcanzado fue de 125 millones de toneladas de granos alimenticios, hortalizas, oleaginosas, frutales y forrajes, entre otros. En lo referente a los 10 cultivos principales (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, algodón, algodón, cártamo, soya, cebada y sorgo) el promedio fue de 25 millones 600 mil toneladas, de los cuales a los granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) correspondía el 71.6 %; al grupo de oleaginosas (ajonjolí, algodón semilla, cártamo y sopa) el 5.3 % y otros granos (cebada y sorgo) el 23.1 %”.<sup>57</sup>

Como resultado de lo anterior, entre 1982 y 1987 se registró un crecimiento importante de las exportaciones agropecuarias, que pasaron de tener un valor de 1,188.5 millones de dólares en el primer año a 1,543 millones de dólares en 1987; en tanto que las importaciones disminuían de 1,709.9 a 1,108.5 millones de dólares en el mismo lapso. Con lo que la balanza comercial del sector tendría un saldo positivo en 434.5 millones de dólares.

A pesar de los buenos resultados en la producción y exportación de productos agropecuarios, a principios de 1989, el Instituto Politécnico Nacional establecía que 40 millones de mexicanos padecían diversos grados de desnutrición, la mayoría niños; toda vez que, a decir del INCO, más del 55 % de la población concentraba su consumo alimentario a 5 productos básicos: tortilla, frijol, leche, aceite y huevo; con una caída de un tercio a la mitad en el consumo per cápita de granos básicos.<sup>58</sup>

## **4.2. La Nueva Política Social: a partir de 1988**

Durante los ochentas, la situación de crisis, así como sus efectos, llevó a modificar las pautas de entendimiento entre el Estado y los diversos grupos sociales, provocando una reducción cuantitativa y un cambio en la asignación de los recursos públicos destinados al bienestar social. Tres transformaciones se hacen evidentes:<sup>59</sup>

a) La capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos; b) una nueva relación entre sociedad y gobierno que redefine atribuciones y responsabilidades en los mecanismos de acceso a la seguridad social, con una mayor participación ciudadana, y c) las condiciones económicas producen y amplían formas de empleo más flexibles que se separan de las condiciones tradicionales de trabajo subordinado-sindicato-seguridad social, poniendo en tela de juicio las formas de asignación del “salario social” vinculado al empleo formal.

### **4.2.1. La Política Social Solidaria**

Al asumir su mandato, Carlos Salinas de Gortari propondría llevar a cabo un Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular para elevar el nivel de vida de la población, comprometiéndose a concertar esfuerzos en cuatro prioridades sociales críticas: la erradicación de la pobreza extrema; la garantía de seguridad pública; la dotación de servicios básicos en los Estados de la República y el restablecimiento de la calidad de vida en la Ciudad de México. Y, al igual que Miguel de la Madrid, convocaría a la población a:

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pp. 75-76

<sup>58</sup> Véase texto de la nota 40, en este mismo apartado.

<sup>59</sup> González Tiburcio, *op. cit.*, pp. 28-29

“comprometerse solidariamente con los que menos tienen, ...Para enfrentar niveles de vida abatidos, vamos a promover nuevas formas sociales de incorporación al trabajo, es decir, programas productivos para elevar el bienestar social y no subsidios indiscriminados que perpetúen la iniquidad. Se incluirán acciones de alimentación; de vivienda popular con crédito ágil; de procuración de justicia; de apertura y mejoramiento de los espacios educativos; de electrificación de las comunidades; de agua potable; de infraestructura agropecuaria y de salud; de reforestación; y programas de inversión recuperable”.

Pero a diferencia del mandatario anterior, señalaría la necesidad de crear los “medios estructurales para revertir la inequidad y la creciente concentración del ingreso”, con acciones específicas en las regiones rurales y en las zonas urbanas más deprimidas, a través de la instauración de un Programa Nacional de Solidaridad Social.

De esa manera, en el orden institucional, se procedió a transformar, en 1992, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)<sup>60</sup>, transfiriendo las funciones de medio ambiente y ecología a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Quedando la Sedesol con la función primordial de:<sup>61</sup>

a) Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza; sobre todo, las de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

b) Coordinar la planeación regional, con la participación de los estados y municipios;

c) Ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, especialmente de los grupos indígenas y pobladores de zonas rurales áridas;

d) Apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de la canalización de recursos y asistencia técnica específica, y

d) Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos.

Estas funciones se estructurarían junto con la política educativa,<sup>62</sup> para conformar la política de desarrollo social global, fundada en tres ejes principales.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Se conjugarían dentro de la Sedesol las acciones del Pronasol con los programas de vivienda, ecología y ampliación de infraestructura, así como en las funciones de planeación urbana. Asimismo, se integraron las delegaciones de la Sedue y la SPP a la nueva Secretaría, así como el manejo de los recursos y la capacidad de acordar con los estados los Convenios de Desarrollo Social para apoyar el papel de los Coplades y los Coplademun. Rojas, Carlos, *op. cit.*, pp. 409-412.

<sup>61</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Edit. PAC, 1995, pp. 27-31

<sup>62</sup> De hecho, la política educativa fue sustento de las demás políticas de bienestar, según lo dijo Carlos Salinas, en su primer informe de Gobierno: “La educación es condición insustituible de la modernización económica y social. Es el sector de la más alta prioridad en el quehacer del gobierno”, lo que recalcaría posteriormente al decir que: “la experiencia internacional demuestra que una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola e industrial, una creciente diversificación del sector servicios, menores índices de fertilidad y mortalidad infantil y mejores condiciones generales de alimentación y salud”. Cfr. Moctezuma, Esteban, “Educación. La educación pública frente a las nuevas realidades”, en Warman, Arturo (Compilador), *La Política Social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, p. 116.

<sup>63</sup> Rojas, Carlos, “Solidaridad”, en Warman, Arturo, *op. cit.*, pp. 388-390.

1. Políticas de Seguridad Social. Normadas por las relaciones contractuales de trabajo, y que contemplan las condiciones laborales y el bienestar de los trabajadores y sus familias; atendidas por instituciones como el IMSS, ISSSTE, Infonavit, entre otras.

2. Políticas de Desarrollo Social Urbano. Con base en las acciones de desarrollo urbano y regional para hacer frente a la concentración urbana, a través del ordenamiento territorial más equilibrado de la población, impulsando el desarrollo regional y mejorando los servicios, vivienda y medio ambiente.

3. Políticas de Solidaridad Social. Dirigidas a procurar un piso básico de satisfactores a la población más desprotegida; así como a mejorar la infraestructura social y distributiva mediante la participación y organización productiva.

Dentro de las políticas de seguridad social se buscaría: fortalecer el equilibrio financiero de las instituciones de seguridad social, así como el establecimiento nuevos seguros y prestaciones; mediante una reordenación administrativa de dichas instituciones, para continuar con la descentralización de los servicios y simplificación de trámites y procedimientos.<sup>64</sup>

Para ello, se llevó a cabo una reforma, en julio de 1993, de 25 artículos de la Ley del IMSS, entre los que destacan los cambios destinados a garantizar el equilibrio financiero del Seguro Social, así como a fortalecerlo como organismo fiscal autónomo, en tanto que se establecía una adecuación técnica y conceptual para superar lagunas legales e interpretaciones equívocas. Asimismo, se establecía un Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).<sup>65</sup>

En concordancia con ésta política, se establecería una política de empleo basada en una mayor educación, capacitación y productividad laboral; tomando como eje a la micro y pequeña empresa, dado el uso intensivo de mano de obra que requiere en su proceso de producción. De esa manera, se instrumentaría un Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT), financiado parcialmente con recursos del Banco Mundial, que buscaría: fomentar el desarrollo de los recursos humanos, la calidad, la productividad y la competitividad de las micro, pequeña y mediana empresas, y fortalecer el Servicio Nacional de Empleo y Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados.<sup>66</sup>

Por tanto, para apoyar el funcionamiento de las micro, pequeña y mediana empresas Nacional Financiera se reestructuraría con la finalidad de que un número más amplio de empresas tuvieran acceso a los recursos financieros de la institución, quedando seis programas de promoción y desarrollo: Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresas (Prompyp); Programa de Modernización; Programa para la Infraestructura y Desconcentración Industrial; Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico; Programa para el Mejoramiento del Medio Ambiente, y Programa para el Estudio de Asesorías.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Narro Robles, José, *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*, México, FCE, 1993, p. 84 y ss.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, pp. 94-98 y 108-109.

<sup>66</sup> Véase, "Salario", Farell, Arsenio, en Warman Arturo, *op. cit.*, pp. 429-461

<sup>67</sup> Véase, "Pequeña Empresa", Espinosa Villareal, Oscar, en Warman, Arturo, *op. cit.*, pp. 279-328.

Por otro lado, las Políticas de Desarrollo Social Urbano, se fundamentarían en la reforma al artículo 27 constitucional<sup>68</sup>, de enero de 1992, y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, de julio de 1993. La reforma haría factible la creación de reservas territoriales para el ordenamiento de centros de población y la Ley de Asentamientos orientaría y regularía el crecimiento de dichos centros, en un marco de participación social. En congruencia a la reforma y apoyar a la población con vivienda arrendada, también se efectuaron modificaciones a los códigos civiles y de procedimientos civiles en estados como Nuevo León, Chiapas y el DF.<sup>69</sup>

Un hecho importante en materia de vivienda fue la creación de dos direcciones generales en la Sedesol: la de Política y Fomento a la Vivienda, y la de Financiamiento a la Vivienda, que impulsarían el Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda en función de Acuerdos de Coordinación creados para ampliar el acceso de la población a este servicio.<sup>70</sup>

Las Políticas de Solidaridad Social quedarían vinculadas con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que buscaría una mejor homogeneidad social y espacial del desarrollo, en una estrategia integral de combate a la pobreza. “*Social* porque genera capacidades de la población y concentra la atención en los que más la necesitan. *Espacial* porque promueve el desarrollo en regiones que lo requieren al canalizarles mayores recursos.”<sup>71</sup> Así se combinarían políticas de descentralización y desarrollo regional con las de bienestar social y de producción.

Por ello se instrumentarían diversos programas específicos con recursos del Pronasol<sup>72</sup>, en coordinación con otras instituciones y dependencias, destacando: en salud, el IMSS-Solidaridad; el de Apoyo a la Población Abierta, y el Hospital Digno; en educación, los de Infraestructura Educativa, Escuela Digna, Niños en Solidaridad y Apoyo al Servicio Social; en apoyo del empleo y producción el de Fondos de Solidaridad para la Producción y el Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y para impulsar la descentralización, el fortalecimiento municipal y la ampliación de infraestructura básica se crearían el de Infraestructura Carretera y Caminos y los Fondos Municipales de Solidaridad y el de Mujeres en Solidaridad, entre otros.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> La reforma al artículo 27 llevaría a la terminación formal del sistema de reparto de tierra, para tratar de frenar el minifundio y rentismo; a la vez, contempló la transformación de las instituciones agrarias, que tendrían la función de dar certidumbre y seguridad a la tenencia de la tierra, promoviendo un régimen flexible de la propiedad ejidal y comunal, para permitir la gestión de los núcleos de población. Dicha reforma daría lugar a la implementación de algunos programas como Procampo y Procede. Véase, Tellez, Luis, “Campo”, en Warman, *op. cit.* pp. 29-105.

<sup>69</sup> Las modificaciones al código del Distrito Federal son importantes por su impacto social y trascendencia, ya que redefinieron la intervención del Estado en materia inquilinaria al poner fin a los contratos de renta congelada, vigente desde la década de los cuarenta, y dar una mayor libertad de crédito para adquirir una vivienda. Ruiz Massieu, José Francisco, “Vivienda. Las nuevas políticas de vivienda”, en Warman, Arturo, *op. cit.*, pp. 244-250.

<sup>70</sup> Los Acuerdos para el Fomento y Desregulación de la Vivienda serían resultado de dos reuniones nacionales, octubre de 1992 y noviembre de 1993. En dichas reuniones se suscribieron tres acuerdos: a) de coordinación para el fomento a la vivienda entre el sector público y organismos financieros de vivienda a nivel nacional; b) convenio de concertación para agilizar los trámites de producción y titulación de vivienda, mediante la reducción de los costos indirectos y la disminución de cargas fiscales, aranceles notariales y requisitos bancarios; convenio de concertación para el programa de materiales de construcción, con objeto de adquirir los materiales a precios accesibles para los sectores de menores recursos. *Ibid.*, pp. 244-245

<sup>71</sup> Rojas, Carlos, *op. cit.*, pp. 392-393.

<sup>72</sup> Acorde con la instrumentación del Pronasol, además de los presupuestos normales a cada Secretaría, se cambiaría el nombre del Ramo XXVI, de “desarrollo Regional” a “Solidaridad y Desarrollo Regional”.

<sup>73</sup> Véase, Warman, Arturo, *op. cit.*, 579 pp.

## 4.2.2. Gasto Social y Desarrollo

La mayor disponibilidad de recursos, resultado de una mayor estabilidad macroeconómica y financiera, permitiría reorientar el gasto público a actividades productivas, de bienestar social y de infraestructura de servicios. (Cuadro 4.10).

Cuadro 4.10. INDICADORES MACROECONOMICOS Y DE BIENESTAR SOCIAL: 1988-1994

Año	Actividad económica a (PIB, variación anual)	Estabilidad de Precios a (Inflación a diciembre)	Finanzas Públicas a (Déficit del sector público como % del PIB)	Gasto Público b (Como % del PIB)	Gasto Social c (Como % del PIB)	Empleo a (Tasa de desempleo abierto %)	Educación d (Como % del PIB)	Salud e (Como % del PIB)
1988	1.25	51.66	-12.3	39.8	6.0	3.6	3.2	2.7
1989	3.35	19.70	-5.5	33.4	6.1	3.0	3.5	3.0
1990	4.44	29.93	-3.5	30.2	6.6	2.8	3.9	n.d
1991	3.63	18.79	-1.8	25.9	7.4	2.6	4.2	3.1
1992	2.6	11.94	1.7	25.0	8.5	2.8	4.7	3.6
1993	0.4	8.00	1.6	24.9	9.3	3.5	5.4	3.5
1994	3.5	7.10	n.d	26.0	10.1	n.d	5.8	3.7

Fuente: Anexo 1. Indicadores Macroeconómicos y de Bienestar Social 1982-1994.

El gasto neto del sector público continuaría descendiendo, dada la estrategia de equilibrar el balance financiero de dicho sector; de tal forma que disminuiría su participación con respecto al PIB en alrededor de 14 por ciento, es decir del 39.8 por ciento en 1988 a 26 por ciento en 1994. Sin embargo, a diferencia del sexenio anterior, se canalizaría una mayor cantidad de recursos al desarrollo social; éste rubro absorbería en el periodo de referencia más del 44 por ciento, en promedio, del gasto programable, contra el 25.6 por ciento del periodo anterior. Pasando dentro de la estructura del gasto sectorial de 32.7 por ciento en 1988 a 52.6 por ciento en 1994, un crecimiento de cerca del 20 por ciento en el periodo. (Cuadro 4.11)

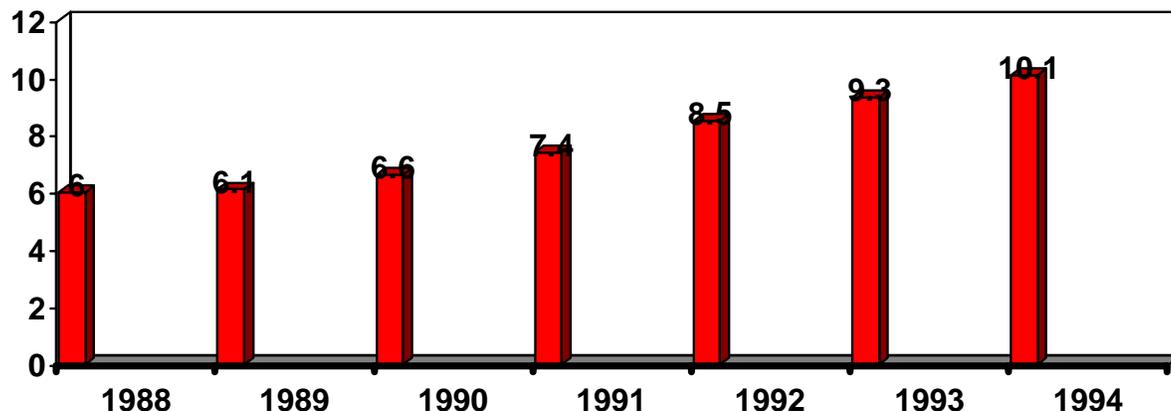
Cuadro 4.11. GASTO SECTORIAL DEL SECTOR PUBLICO  
(Porcentaje)

SECTOR	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Comunicaciones y Transportes	7.0	5.9	5.5	6.3	5.8	5.9	6.4
Energético	27.4	27.1	26.8	27.2	25.2	22.5	20.9
Desarrollo Rural	5.3	5.4	5.6	5.4	5.4	5.1	6.6
Desarrollo Social	32.7	36.5	39.0	46.3	50.2	52.7	52.6
Justicia y Seguridad	3.4	3.7	4.1	4.3	4.5	4.8	5.3
Otros	24.2	21.4	19.0	10.5	8.9	9.0	8.2

Fuente: Elaborado con base a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1994

De esta manera, el crecimiento del gasto social en relación al PIB sería creciente, año tras año, alcanzando un promedio de 7.7 por ciento entre 1988 y 1994, 1.7 por ciento más que en el sexenio anterior, y 0.1 por ciento mayor al del período de 1977-1982. Incrementándose de manera importante, alrededor de un punto porcentual, entre 1991 y 1992. (Gráfica 4.1)

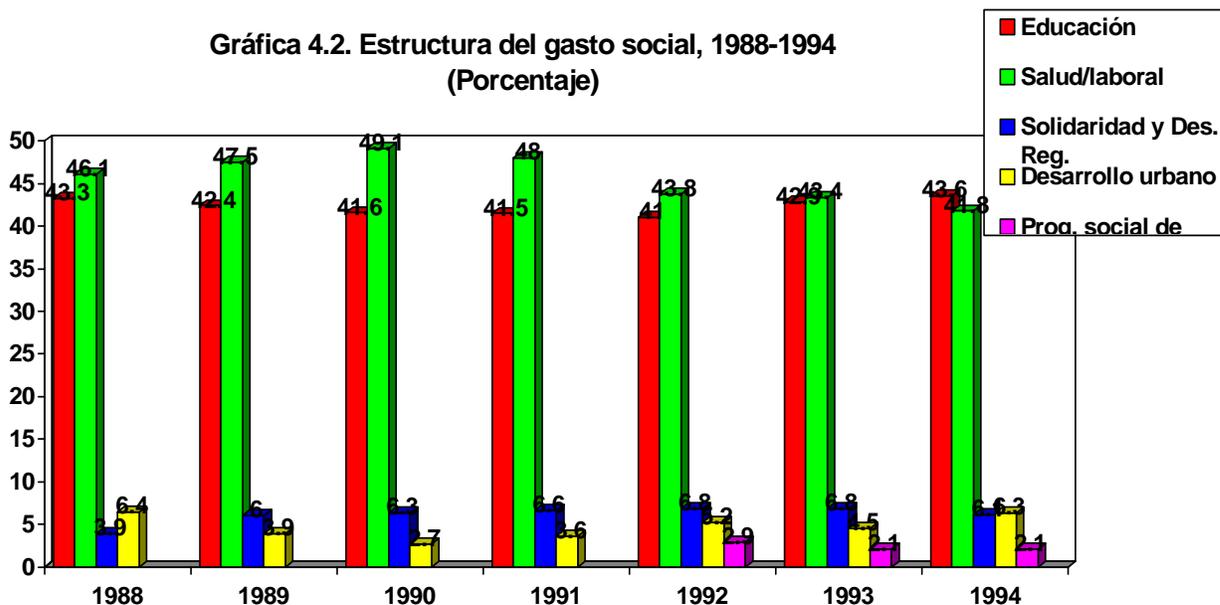
**Gráfica 4.1. Gasto Social, 1988-1994**  
(% del PIB)



Fuente: Cuadro 4.10

Los recursos del gasto social se destinarían, en buena medida, a los rubros de educación, salud y laboral que alcanzarían porcentajes anuales por encima del 40% del gasto de desarrollo social, en tanto que los sectores de desarrollo urbano y abasto social se mantenían por debajo de los 10 puntos porcentuales. (Gráfica 4.2).

**Gráfica 4.2. Estructura del gasto social, 1988-1994**  
(Porcentaje)



Fuente: Anexo 3. Gasto ejercido en Desarrollo Social.

La estructura del gasto reflejaría la importancia dada a cada uno de los sectores de la política social durante el sexenio. De ahí la creación de la Sedesol, que orientaría sus actividades a impulsar la política urbana para desalentar la concentración demográfica en las grandes zonas metropolitanas e incentivar el desarrollo regional; así como a alcanzar un desarrollo sustentable integrando el crecimiento económico con el buen uso de los recursos naturales, reordenando, a su vez, la gestión pública de la vivienda.<sup>74</sup> Por ello, se canalizaría anualmente, en promedio, alrededor del 5 por ciento del gasto social.

Destaca en este rubro la amplia inversión ejercida, por diversas instituciones públicas, en materia de vivienda, sobre todo la realizada en el año de creación de la Sedesol en el que la inversión creció, en términos reales, por encima de los 250 puntos porcentuales en relación al año anterior. (Cuadro 4.12).

En estos años se reorganizaría estructuralmente a algunos organismos públicos de vivienda para fomentar la construcción de viviendas de interés social y popular. Así, el Infonavit se transformaría, en febrero de 1992, dotando al instituto de mayor autonomía fiscal para el cobro de las aportaciones patronales y descuentos; asimismo, modificaría las características de los créditos que otorga, mediante un sistema de puntajes para el otorgamiento de los créditos, y un mecanismo de aportaciones destinadas al financiamiento incluido en la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).<sup>75</sup> Por su parte el Fovissste, Fonhapo y Fovi, se transformarían en organismos eminentemente financieros para expandir y ampliar las líneas de crédito destinados a la vivienda.<sup>76</sup>

Cuadro 4.12 INVERSION TOTAL EJERCIDA Y CREDITOS OTORGADOS EN VIVIENDA 1989-1993

Año	Inversión en Vivienda Millones (pesos corrientes)	Inversión en Vivienda Millones (pesos constantes)	Tasa de Crecimiento (respecto al año anterior)	Créditos Otorgados	Tasa de Crecimiento (respecto al año anterior)
1989	7130.9	5957.3	-	273,758	-
1990	9702.1	6484.0	8.8	351,626	28.4
1991	11088.7	6583.9	1.5	409,694	16.5
1992	30538.8	16932.3	257	411,146	0.3
1993	32034.9	17007.2	0.4	623,990	51.7

Fuente: Elaborado con base a datos de Sedesol. RUIZ MASSIEU, José Francisco, op. cit.

<sup>74</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, pp. 232-233.

<sup>75</sup> El SAR se fundamenta en la creación de cuentas individuales para cada trabajador, divididas en dos subcuentas, la de seguro del retiro, en la cual los patrones depositan 2% del importe de los salarios, y la de vivienda, en la cual depositan 5% de los salarios. Estas cantidades depositadas tendrían que producir rendimientos financieros, con la supervisión de los trabajadores, y teniendo el Infonavit la facultad de fiscalizar la cartera de créditos. A su vez, en una etapa posterior, se les daría a los trabajadores la facilidad de canalizar los recursos de esta subcuenta hacia otros tipos de inversión, a decisión y riesgo del propio trabajador. Los fondos disponibles se retirarían en su totalidad bajo tres circunstancias: cuando el trabajador cumple 65 años; cuando recibe una pensión del IMSS; y a través de sus beneficiarios, en caso de muerte del trabajador. Véase, *Idem*, pp. 239-240, y Narro Robles, José, *op. cit.*, pp. 94-98.

<sup>76</sup> El Fovissste crearía cuatro líneas de crédito más (cofinanciamiento y coinversión, autogestión, "crédito a la palabra" y casa propia), en tanto que el Fonhapo adoptaría un mecanismo de subasta pública y el otorgamiento de créditos individualizados en función de la edad del solicitante y sus ingresos. El Fovi también ampliaría la gama de líneas de crédito, otorgando créditos hasta por el 90 % para la adquisición de vivienda nueva, usada y para arrendamiento con opción de compra. Sin embargo, para poder ampliar los créditos de vivienda estas instituciones dependerían del financiamiento externo. La última institución mencionada recibiría un crédito de 450 millones de dólares del Banco Mundial, al igual que el Fonhapo, que recibiría, desde 1990, el 40 % del total de sus recursos de esta misma fuente, generando sólo el 36 % de sus recursos y el restante 24 % provendría de transferencias del gobierno federal. Véase, Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, pp. 252-261.

La inversión de los distintos organismos de vivienda permitiría financiar cerca de 1.9 millones de viviendas, entre 1989-1994, y ampliar el número de créditos de 273,758, en el primer año de referencia, a 623,990 para 1993, es decir un incremento de más del 200%, destacando la inversión y créditos realizados por el Infonavit y la Banca que concentrarían, entre ambos, más del 85 % de la inversión y 37 % de los créditos otorgados. (Cuadro 4.13).

Cuadro 4.13. INVERSION Y CREDITOS OTORGADOS POR PRINCIPALES ORGANISMOS

Años	Infonavit		Fovi		Banca		Fovissste		Fonhapo		Pemex		CFE	
	Inversión	Créditos												
1989	2237.0	71925	798.5	17121	2869.7	35883	606.8	19848	302.9	42834	49.5	531	33.8	1912
1990	3372.6	89536	930.4	30720	3368.4	41557	744.4	24986	479.8	59506	230.0	1393	27.7	1104
1991	3884.7	57338	1061.3	30772	2949.5	35056	1324.2	48178	430.8	33555	446.6	473	58.1	1993
1992	5304.2	89033	1016.8	24638	20991.0	93089	712.4	31853	470.7	39205	565.5	3189	83.4	2583
1993	8092.1	113953	1800.0	32582	19700.0	117420	1022.5	36000	440.0	34800	-	-	122.8	1946

Fuente: Elaborado con base a datos de Sedesol. Ruiz Massieu, José Francisco, *Op. Cit.*

Por su parte, el rubro de educación recibiría anualmente, en promedio, más del 42 por ciento del gasto social, para cumplir “el compromiso de mantener, hasta el final (del sexenio), un crecimiento real y positivo en el gasto educativo”.<sup>77</sup> Pasando su participación en relación al PIB del 3.2 a 5.8 por ciento entre 1988 y 1994.<sup>78</sup> (Cuadro 4.10). El gasto en educación se canalizaría, en buena medida, a la consecución de los objetivos planteados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que tendería a la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y revaloración de la función magisterial.

La reorganización tendría como parte fundamental la federalización de la educación básica, que consistiría en la transferencia del personal e instalaciones dependientes de la SEP a los gobiernos estatales, sin dañar la estructura sindical.<sup>79</sup> Así la SEP transferiría a los estados 700 mil trabajadores, más de 100 mil inmuebles, 22 millones de bienes muebles y 16 billones de pesos. Con ello la SEP tendería a centrarse en los aspectos sustantivos de la educación: normatividad, evaluación, elaboración de planes y programas, edición de los libros de texto gratuito y programas compensatorios para los estados de mayor rezago educativo.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Mensaje político del Presidente Salinas de Gortari leído el primero de noviembre de 1992 con motivo de la presentación de su IV Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión, en Ideas Políticas, No. 3, septiembre-diciembre de 1992, p. 308.

<sup>78</sup> De hecho, el gasto educativo nacional sería mayor, ya que éste considera además del gasto público el gasto particular; por tanto el gasto educativo entre 1988 y 1994 pasaría de 3.6 a 6.1 en relación al PIB.

<sup>79</sup> El Acuerdo fue firmado en mayo de 1992 por la SEP, el SNTE y los estados, tomando en cuenta el proceso de consulta previo a la formulación del Programa para la Modernización Educativa y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Sin embargo, la firma no estuvo exenta de problemas y enfrentamientos, sobre todo a nivel sindical, ya que se argumentaba que la federalización acabaría con la estructura sindical; llevando a arduas y complejas negociaciones entre el SNTE y la SEP, así como entre dicha dependencia y los gobiernos de los estados.

<sup>80</sup> Destaca, en este sentido, el Programa para la Atención al Rezago Educativo en apoyo a cuatro entidades: Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo, mediante el cual se desarrollarían acciones de construcción de aulas, infraestructura, distribución de libros y material didáctico. Además, se trataría de fortalecer los programas de “Arraigo del maestro en el medio rural e indígena” y “Recuperación de niños con atraso escolar”. Moctezuma, Esteban, “Educación. La educación pública frente a las nuevas realidades”, en Warman, *op. cit.*, p. 121.

Paralelamente, se reestructuraría la SEP, para adecuarla a la federalización, sustituyendo las subsecretarías de Educación Elemental y Educación Media por la de Educación Básica y Normal y una de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

En septiembre de 1992 se implantaría el Programa de Educación Preescolar en todos los jardines de niños del país<sup>81</sup>, dando inicio a la reformulación de los contenidos y materiales educativos; lo que continuaría durante 1993 con los nuevos programas de estudio y la primera entrega de libros de texto gratuitos de primaria, dentro de los cuales resalta: la más alta prioridad al dominio de la lectura, escritura y expresión oral; la dedicación de una cuarta parte de los seis años de primaria a la enseñanza de las matemáticas; la atención especial, a partir del tercer grado, a los temas relacionados con la salud, la protección del ambiente y de los recursos naturales; la recuperación del estudio sistemático de la historia, geografía y educación cívica como asignaturas, y la inclusión de un espacio importante para la educación artística. Asimismo entraría en vigor un nuevo calendario escolar de 200 días, junto con un programa de simplificación administrativa que enfatizaría la descarga administrativa escolar, para que directores y maestros centraran su atención en los aspectos de carácter pedagógico.<sup>82</sup>

Al mismo tiempo, se buscaría revalorar la función magisterial a través de cinco acciones: la formación del maestro, su actualización permanente, el empeño por mantener el salario profesional magisterial, la profesionalización ascendente mediante la carrera magisterial, y el aprecio social por su labor desempeñada.

La primera medida fue tratar de corregir el deterioro del salario magisterial, el cual crecería, en su plaza inicial, de 1.6 a 3.2 veces el salario mínimo del Distrito Federal, entre 1988 y 1993. A la vez, se crearía la carrera magisterial, con un esquema de servicio civil de carrera, donde los ascensos y percepciones dependerían del conocimiento y productividad académica; también se desarrolló un Programa de Actualización Permanente para atender y vincular a los maestros con la carrera magisterial, estimulando y reconociendo su labor a través de premios y recompensas como el Premio Ignacio Manuel Altamirano al desempeño en la carrera magisterial.<sup>83</sup>

En lo que respecta a la educación media y superior, se daría un apoyo importante a la educación tecnológica con la idea de vincular la educación con los procesos productivos, llevando a la operación más de 130 institutos tecnológicos en el país. De esa manera se apoyaría el equipamiento de talleres y laboratorios de los centros de enseñanza a través de recursos extraordinarios aportados por la SEP, así como por el Fondo para Modernizar la Educación Superior (Fomes), que canalizaría, en 1990, 105 millones de pesos, los que se incrementarían en 1993 a 347 millones de pesos. Siguiendo esta línea, el gobierno federal y las universidades públicas pondrían en práctica una política de estímulo a la calidad del desempeño del personal académico, otorgando reconocimientos públicos y beneficios económicos a los docentes e investigadores eficientes y calificados.

---

<sup>81</sup> En ese mismo mes fue enviada la iniciativa presidencial para la reforma de los artículos 30.y 31, fracción I, de la Constitución. En ella se consagra el derecho a la educación, precisando la obligación del Estado de impartir educación preescolar y primaria, así como establecer la obligatoriedad de la secundaria. *Ibíd.*, pp. 136-137.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, pp. 123-124.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, pp. 125-128.

Aún con todo, la matrícula del sistema educativo escolarizado llegaría a 25.6 millones, es decir sólo se incrementaría en sólo 0.7% entre 1988 y 1994, en tanto que el personal docente lo hacía en un 7.2%, con 1.1 millones, en el mismo lapso; mostrando un incremento más alto en el número de escuelas, al llegar a 171,378, con un aumento del 11.3% en el período de referencia. (Cuadro 4.14). El aumento en el número de escuelas y de maestros por encima de la matrícula, mostraría el predominio de la idea de prestar una educación de mayor calidad, que dar una cobertura educativa masificada.

Cuadro 4.14. SISTEMA ESCOLARIZADO, CICLOS ESCOLARES 1988 A 1994

Ciclos Escolares	1988-1989	1992-1993	1993-1994 <sup>a</sup>
Matrícula (miles)	25 447.8	25 374.1	25 643.3
Personal docente	1 090 223	1 152 593	1 172 203
Escuelas	153 958	169 576	171 378

<sup>a</sup> Estimado

Fuente: SEP. Moctezuma, Esteban, *op. cit.*, pp. 147-148

No obstante los avances en materia educativa, Esteban Moctezuma reconocía la subsistencia de rezagos graves.<sup>84</sup> “baste mencionar que hay más de seis millones de analfabetas y que casi 12 millones de mexicanos que iniciaron la primaria no la completaron.”

En 1993 cerca de 372 mil niños mexicanos (2.5% del total), no tuvieron acceso a la escuela. Alrededor de 662 mil alumnos abandonan cada año la educación primaria y 1.6 millones de niños de 10 a 14 años de edad no están matriculados; se advierten fuertes disparidades en los promedios de escolaridad entre sectores de la población rural y la urbana; y aunque el promedio nacional de eficiencia terminal ha mejorado, actualmente es cercano a 60% refleja tasas elevadas de deserción y repetición.

Por ello, el rubro de la educación sería uno de los que más apoyo recibiría dentro del ámbito de la política social del sexenio salinista, con recursos crecientes año tras año en relación al PIB.

Por otro lado, en materia de salud, la política implementada llevaría a reorientar el gasto en este sector enfatizando la atención preventiva y autocuidado de la misma.<sup>85</sup> Así, el gasto se destinaría a promover mecanismos de acceso a la seguridad social, mediante un uso eficiente de la infraestructura instalada, así como a revisar el sistema de pensiones y jubilaciones, en un marco de protección a la capacidad adquisitiva del ingreso.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>85</sup> En septiembre de 1991 se modificaría la Ley General de Salud, con lo que se orientarían los esfuerzos hacia la protección y cuidado de la salud; sustituyendo, a su vez, la tradicional autorización previa de regulación sanitaria por un esquema de verificación sanitaria en el mercado. Véase, Kumate, Jesús, “Salud. Balance sectorial de salud: Cinco años de gobierno”, en Warman, *op. cit.*, pp. 190-195.

<sup>86</sup> Estos objetivos quedarían plasmados en el Programa Nacional de Salud 1990-1994, que contemplaría la seguridad social como algo integral, al tiempo que buscaría garantizar apoyos financieros en casos de enfermedad, accidentes de trabajo, jubilación, cesantía y muerte. Cfr. Narro Robles, José, *op. cit.*, pp. 18-19.

De esa forma, el gasto en salud quedo vinculado con el destinado a aspectos laborales, siendo en conjunto, cerca de un 46% anual, en promedio, del gasto social total. (Gráfica 2). Así, la inversión destinada al sector pasaría de 2.6% del PIB en 1988 a 3.6% en 1992; a su vez, la estructura porcentual del gasto programable en el período 1989-1993 se mantenía estable con un promedio de 10% para la SS, 19% para el ISSSTE y 68% para el IMSS.<sup>87</sup> Aunque de hecho, estas dos últimas instituciones cubrirían entre el 70 y 95% de la seguridad social del país.<sup>88</sup>

La cobertura de las instituciones de seguridad social del país alcanzaría, en 1992, una población de 60 millones, 15 millones más de los atendidos en 1989. Del total de la población atendida, 53% haría uso de los servicios de seguridad social y 47% correspondería a la población abierta. La población bajo el régimen ordinario del IMSS sería de 37.8 millones de derechohabientes en 1993, 1.6% más que al inicio del sexenio.<sup>89</sup> El ISSSTE alcanzaría una cobertura de 8.8 millones de personas, es decir un 11.6% más en el mismo lapso de tiempo.<sup>90</sup>

Se continuaría con la descentralización y consolidación del Sistema Nacional de Salud, en un marco de autosuficiencia financiera, al extender los Sistemas Locales de Salud (Silos) y darles responsabilidad financiera y operativa en la construcción de hospitales y programas que atienden problemas prioritarios, como el Sida, diarreas, adicciones y vacunación, entre otros.

La infraestructura crecería de 12,702 unidades médicas en 1988 a 14,198 para 1993 (Cuadro 4.15), de ellas el 75.5% atenderían primordialmente a la población abierta y el restante 24.5% a la derechohabiente. En su composición por niveles, la mayoría de las unidades, 13,457, serían del primer nivel de atención y las restantes 741 al segundo y tercer nivel.<sup>91</sup>

Cuadro 4.15. UNIDADES Y PERSONAL MEDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD, 1988-1994.

Años	Unidades Médicas	Crecimiento respecto al año anterior (porcentaje)	Personal Médico	Crecimiento respecto al año anterior (porcentaje)
1988	11,964	-	83,130	-
1990	13,194	10.2	89,842	0.8
1992	13,977	5.9	99,447	10.6
1994 <sup>a</sup>	14,553	4.1	106,062	6.6

<sup>a</sup> estimado

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría de Salud. KUMATE, Jesús, Op. Cit., pp. 168-170

<sup>87</sup> Kumate, Jesús, *op. cit.*, pp. 170-171.

<sup>88</sup> Los datos de Narro no son consistentes, toda vez que en la p. 8 señala que entre el IMSS e ISSSTE se cubre el 95 % de la seguridad social del país, en tanto que en la p. 67 apunta que éstas mismas instituciones protegían al 56 % de la población nacional dentro de sus programas ordinarios. Cifra que se incrementa a 70 % al incluir el programa IMSS-Solidaridad. La única posibilidad de que los datos fuesen correctos sería el incluir los programas destinados a la población abierta. Véase, Narro Robles, José, *op. cit.*, p. 8 y 67.

<sup>89</sup> De acuerdo a Narro, la cifra se incrementaría potencialmente a 49 millones de personas protegidas por este instituto, si se considera, además del régimen ordinario, los esquemas modificados de prestación de servicios de salud y el Programa IMSS-Solidaridad. Dentro de las estimaciones de Narro se contempla una atención de 11 millones de habitantes mediante el Programa IMSS-Solidaridad. Población ubicada en el medio rural, que comprende 1223 municipios de 17 entidades federativas. *Ibid.*, p. 74 y 99-107.

<sup>90</sup> Los datos que se presentan a continuación sobre infraestructura, recursos humanos, cobertura y programas más relevantes, provienen de Kumate, Jesús, *op. cit.*, pp. 153-222.

<sup>91</sup> Los datos de Kumate no coinciden con los del cuadro debido, posiblemente, a que corresponden a distintos períodos en los mismos años.

Por lo que respecta a los médicos dentro del Sistema Nacional de Salud, se estimaba un incremento de alrededor del 28 por ciento entre 1988 y 1994, al contabilizar 106,062 médicos en el último año. Distribuyéndose, en 1993, con 38,367 para población abierta y 63,002 para población derechohabiente.

Con la infraestructura y recursos humanos mencionados se cubrirían más de 155 millones de consultas externas en 1993, 9.3 por ciento más que en 1989; a la vez, se realizarían 2,365,000 intervenciones quirúrgicas, 700 mil intervenciones más en el mismo período, con 20 millones de consultas de especialidad en promedio al año. Destacando los programas desarrollados por la Secretaría de Salud para incrementar la cobertura de servicios, entre ellos, el Programa México-BID y el de Solidaridad-SSA; el primero, operaría desde el inicio del sexenio en 21 estados de la República, el segundo, en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y el Distrito Federal, con lo que se incrementaría la cobertura de la Secretaría de Salud en 8.5 millones de habitantes.

Como se señaló en el apartado anterior, la salud y la educación estarían estrechamente vinculadas con la política laboral. Por ello, dicha política se sustentaría en el diseño e instrumentación de acuerdos y programas de cobertura nacional en congruencia con el Sistema Nacional de Educación, así como con la aplicación de medidas de mayor seguridad para los trabajadores, como el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

De hecho, la política laboral se centraría en alcanzar niveles de capacitación y productividad más altos, en un contexto de creciente competitividad de los mercados, por lo que se otorgaría mayor atención a los empleos más productivos, que en garantizar un número mayor de ellos.

“Dentro de este nuevo esquema, la política laboral ha adquirido nuevos significados, sustituyendo el papel paternalista del estado por el impulso a las potencialidades de los distintos agentes productivos, privilegiando en su instrumentación, la política de concertación social...”<sup>92</sup>

De esta manera, el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico se transformaría en Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo. En el marco de éste se firmaría, por los sectores productivos y el gobierno federal, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPC), buscando fortalecer las relaciones laborales e impulsar la productividad y calidad, poniendo énfasis en el proceso de capacitación de los recursos humanos y en la modernización de las estructuras productivas, con el apoyo tecnológico<sup>93</sup>. Como resultado se incrementaría la productividad a un ritmo cercano al 6 por ciento en promedio anual, realizándose trabajos en 35 ramas de actividad económica, mediante 21 programas de productividad con cobertura de 86,246 empresas donde laboraban cerca de cinco millones de trabajadores.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Farrell, Arsenio, *op. cit.*, p. 459.

<sup>93</sup> Cabe señalar que con objeto de modernizar la planta productiva y para mantener los empleos existentes, así como apoyar la generación de nuevos empleos, se canalizarían créditos a través de Nafinsa, que atendería en 1989 a 11,456 empresas, de las cuales 55 % eran micro y 38 % pequeñas, toda vez que en 1993 destinaría recursos por 14,745 millones de pesos para apoyar a 55,767 empresas (de las cuales 98% eran micro y pequeñas empresas). Véase, Villareal Espinosa, Oscar, “Pequeña Empresa”, en Warman, Arturo, *op. cit.*, pp. 298-300.

<sup>94</sup> Farrell, Arsenio, *op. cit.*, pp. 442-446.

Para alcanzar una mayor productividad se estableció un Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra (Cimo), estructurado por 33 unidades promotoras de capacitación, distribuidas en todo el país, las que impartirían más de 13 mil cursos a casi 300 mil trabajadores en 110 mil empresas. El programa anterior sería complementado con los programas de Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo y Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, que otorgarían becas complementarias a cursos de capacitación de corta duración para personas sin empleo, los que serían seleccionados por los Servicios Estatales de Empleo y operados a través de las 99 oficinas de colocación del Servicio Nacional de Empleo. En seis años se otorgarían 300 mil becas a personas desempleadas para su ocupación, mediante la realización de 11 mil cursos impartidos en centros de capacitación de la SEP, de los gobiernos estatales, del Conalep y del sector privado.

Otra medida, tendiente a proteger el salario, sería el otorgamiento del Fonacot de 2.3 millones de créditos con un monto mayor a los tres mil millones de pesos, que beneficiarían a cerca de 2 millones de trabajadores.

Cuadro 4.16. REMUNERACIONES REALES 1988-1994  
(INDICE 1982 = 100)

Año	Salario promedio de cotización al IMSS	Remuneraciones Industria Manufacturera	Salario Mínimo
1988	64.2	66.3	57.1
1989	68.4	72.2	52.3
1990	68.0	74.8	45.7
1991	69.9	79.2	43.1
1992	73.1	85.5	41.6
1993	75.7 <sup>a</sup>	86.2 <sup>b</sup>	41.9 <sup>c</sup>
1994	n.d	n.d	42.8 <sup>d</sup>

a Información de los tres primeros bimestres

b promedio enero-septiembre

c A partir de octubre incluye un incremento de 7.5 % vía crédito fiscal en el ingreso disponible de los trabajadores con salario mínimo.

d Incluye un incremento de 5 % directo a los salarios, más 2 % atribuible a la productividad promedio de la economía relacionada con el factor trabajo.

Fuente: IMSS, INEGI, CNSM Y Banxico. FARELL, Arsenio, p. 433.

Si bien se obtendría una recuperación importante en las remuneraciones de la industria manufacturera, que recuperaría un 20% de su poder adquisitivo entre 1988 y 1993; al igual que lo haría, en un 11%, el salario promedio de cotización al IMSS, con un crecimiento de trabajadores asegurados permanentes del 30% en el mismo lapso de tiempo (Cuadro 4.16); el salario mínimo seguiría en descenso en un 14% con respecto al primer año de referencia.<sup>95</sup> Al tiempo que se reconocía que, “a partir de 1992, la creación de empleos empezó a mostrar signos de desaceleración y en 1993 se detuvo”, lo que se comprobaría en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano que mostraría una tasa de desempleo de 3.6% en 1988, la que disminuiría a 2.8% en 1992, para volver a crecer con la desaceleración de empleos a 3.5% en 1993.

<sup>95</sup> La disminución del salario mínimo no sólo se manifestaría en términos monetarios, sino también en el número de los trabajadores que reciben dicho salario. De tal forma que de 2.2 millones de trabajadores cotizantes al IMSS que percibían el salario mínimo en 1988, se reduciría dicha cifra a 1.3 millones en 1993. Se señala que el salario mínimo ha dejado de ser un indicador representativo de los salarios que rigen la economía, en la medida que los mercados de trabajo demandan mayores niveles de calificación. Sin embargo, sin dejar de ser cierto lo anterior, tampoco se ha encontrado la manera de explicar consistentemente los fenómenos de empleo en el país. Véase, *Ibid.*, pp. 432-442.

Por su parte, los recursos canalizados al abasto social, alrededor del 2.4% del gasto social anual<sup>96</sup>, en promedio, se destinarían a la reestructuración de la Conasupo y el sector de desarrollo rural. <sup>97</sup> Se cambió el sistema de abasto, a partir de 1994, modificando el esquema de subsidios y transferencias a productos básicos, mediante los precios de garantía, por un sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con granos y oleaginosas. <sup>98</sup>

En 1989 la Conasupo ejercería un presupuesto de 5,643.9 millones de pesos del total del Sector Comercio, Abasto y Fomento Industrial, o sea 79% del total que fue de 7,140.9 millones de pesos. Sin embargo, con la reestructuración y puesta en operación del Procampo en 1994<sup>99</sup>, las transferencias presupuestales de Conasupo y Aserca se contemplarían dentro del programa mencionado, el cual recibiría un presupuesto de 11.7 mil millones de pesos.<sup>100</sup> La reestructuración del sector de desarrollo rural y Conasupo tendría como fin revertir la incidencia negativa de los subsidios sobre la distribución del ingreso, a decir de Luis Tellez:<sup>101</sup>

“Conasupo, encargado de la compra de productos básicos a precios de garantía y su distribución a precios accesibles a los consumidores, no satisface la demanda total de productos agrícolas. Los consumidores de menores ingresos tienen menos acceso a estos subsidios y compran el producto a precios de garantía más alto que el precio internacional. Cabe destacar que los esquemas de subsidio al consumo de la población de bajos recursos (vales, bonos y despensas) tienen un costo administrativo muy elevado y su instrumentación en zonas rurales no ha sido viable, por lo que la aplicación se limita a zonas urbanas”.

Si bien hay algo de razón en este argumento, la puesta en marcha de Procampo no garantizaría beneficios para todos, en tanto que al operar bajo un sistema basado en pagos fijos por hectárea con el criterio de productividad y dejar los beneficios en razón de la disminución de los precios de garantía en el contexto del propio programa, sólo se beneficiaría a los productores, dejando de lado a una buena parte de “rentistas” y de trabajadores jornaleros.

---

<sup>96</sup> Este porcentaje sería mayor, toda vez que hasta 1991 el sector de abasto se contabilizaría junto con el de Comercio. A partir de 1992 se crearía el Programa Social de Abasto dentro del rubro de Desarrollo Social.

<sup>97</sup> Como resultado de dicha reestructuración se iniciaría en Conasupo, en 1990, un proceso que eliminaría los apoyos a los precios de la tortilla y masa de maíz, así como a algunos productos básicos, que serían substituidos con un Programa de Subsidio de Tortilla, el cual operaría selectivamente con base en el Padrón Nacional de Beneficiarios de la Conasupo. En este año la Conasupo recibiría 7,923.4 billones de pesos, lo que representaría el 81% del presupuesto total del sector comercio, abasto y fomento industria; incrementando su presupuesto en un 39.1% en relación al año anterior. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990. Resultados generales*, pp. 95-97.

<sup>98</sup> Si bien se incrementaría la producción de cereales y oleaginosas al cubrir un 49.5 por ciento de la superficie sembrada en el ámbito agrícola, con un aumento en los dos primeros años de la producción de cultivos básicos en un 20.8 por ciento, no lo haría en su participación dentro de la estructura monetaria de la producción, ya que ésta disminuiría de 31.97 por ciento en 1980 a 28.9 por ciento en 1991. De hecho, una de las participaciones más altas se obtendría en 1985. Véase *Idem*, p. 57 y cuadros 2 y 4 en Tellez, Luis, *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>99</sup> Las características y dimensiones del Procampo serían complejas. El programa dependería de la SARH, y su manejo comprendería la estructura administrativa siguiente: 33 Delegaciones Estatales; 195 Distritos de Desarrollo Rural y 712 oficinas de apoyo. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y sus 16 centros regionales tendrían la función de expedir y entregar los cheques a cada productor. Solidaridad, Banrural, Procuraduría Agraria, Agroasemex, Conasupo, Boruconsa, ANDSA y la Secretaría de la Reforma Agraria apoyarían a la SARH y Aserca en la operación del programa. Véase, *Ibid*, p. 65 y ss.

<sup>100</sup> *Ibid.*, pp. 56-58.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 62-63.

Así la modernización estructural de Conasupo se encaminaría a mejorar y fortalecer los servicios comerciales y de apoyo a productores y consumidores de zonas rurales y urbanas marginadas, mediante un mayor número de centros de abasto populares y tiendas campesinas, desincorporando a Conasupers y centros comerciales ubicados en zonas no marginadas. A la vez, se reorientaron las actividades de acopio y almacenamiento de Bodegas Rurales Conasupo, S.A., dejando de operar como almacenadora exclusiva de Conasupo y extender su servicio a otros sectores privados y sociales. Con esto el papel de la Conasupo se orientaría a complementar las actividades del Procampo y del Programa Nacional de Solidaridad

#### **4.2.3. El Combate a la Pobreza. El Programa Nacional de Solidaridad**

El combate a la pobreza sería uno de los objetivos más importantes de la política social en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. La importancia dada a esta problemática fue tal que, de hecho, un día después de su toma de posesión pondría en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como primer acto oficial de su mandato.

Al instalar el Consejo Consultivo de dicho programa reafirmaría su compromiso de actuar “con urgencia en lugares donde la pobreza extrema es emergencia; acercaremos educación, salud, abasto, alimentos, servicios básicos indispensables y sobre todo solidaridad. Se busca crear las condiciones necesarias para que los que sobreviven a la pobreza puedan, mediante el mejoramiento con su trabajo, superar su condición”.

Queda claro que el combate a la pobreza era una necesidad ineludible, dadas las condiciones dejadas por la crisis del sexenio anterior. De hecho, en un análisis de la política económica y su relación con la distribución del ingreso, Carlos Tello Macías, director del Pronasol, puntualizaba que en 1989 poco más de la mitad de la población del país (41 millones de habitantes) no satisfacían sus necesidades esenciales y que aproximadamente 17 millones vivían en condiciones de extrema pobreza.<sup>102</sup>

Señalando también que “de no efectuarse una política deliberada de redistribución del ingreso -con una tasa sostenida de crecimiento de la economía del orden del 3%, el 10% de los hogares más pobres del país -los más pobres entre los pobres- tendrían que esperar 64 años...(Asimismo), aquellos que están en una situación relativamente mejor que el primer 10%, pero lejos de ser satisfactoria” -tardarían 33 años para satisfacer sus necesidades esenciales, en tanto que los estratos siguientes les correspondería una espera de 21 y 10 años.<sup>103</sup> Para amortiguar y revertir esta situación, el director del Pronasol propondría destinar los recursos obtenidos del crecimiento de la economía a los sectores más golpeados por la crisis económica, es decir una política dirigida a romper la dinámica existente en la distribución del ingreso.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> En otro estudio, elaborado por la CEPAL y el INEGI, que aplica el método de Líneas de Pobreza, se señala un crecimiento de la población en pobreza extrema de 11 millones de personas en 1984 a 14.9 para 1989; es decir, un crecimiento con una tasa de 6.3 % anual, casi tres veces mayor a la tasa de incremento de la población total en el mismo período. Jarque, Carlos, “Ingreso y Bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar en México”, en Warman, Arturo, *op. cit.*, p. 477.

<sup>103</sup> Cfr. Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (Alasei), No. 246, 1989.

<sup>104</sup> De acuerdo a un estudio de Roberto Gutiérrez, entre 1980 y 1989 los propietarios de industrias, tierras y comercios incrementaron su participación en el reparto de la riqueza nacional en un 14.4 por ciento, al pasar del 50.6 al 65,0 por ciento; por el contrario, la participación de los trabajadores en el ingreso nacional se redujo en iguales años en un 12.5 por ciento, al caer de 40.18 al 27.7 por ciento. Cfr. *Ibid.*

De esa manera, la importancia del Pronasol sería creciente en orden de la magnitud de recursos asignados al programa: 1.3 billones de pesos en 1989, 3.6 billones en 1990, 5.1 billones en 1991, 6.9 billones en 1992, 8.2 billones en 1993 y 9.2 billones en 1994; con una tasa de crecimiento acumulada de 71.6 por ciento en los tres primeros años, y una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 19 por ciento. Con un descenso importante en las tasas de crecimiento en los dos últimos años (Cuadro 4.17)<sup>105</sup>.

Cuadro 4.17. RECURSOS DESTINADOS AL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: 1989-1994

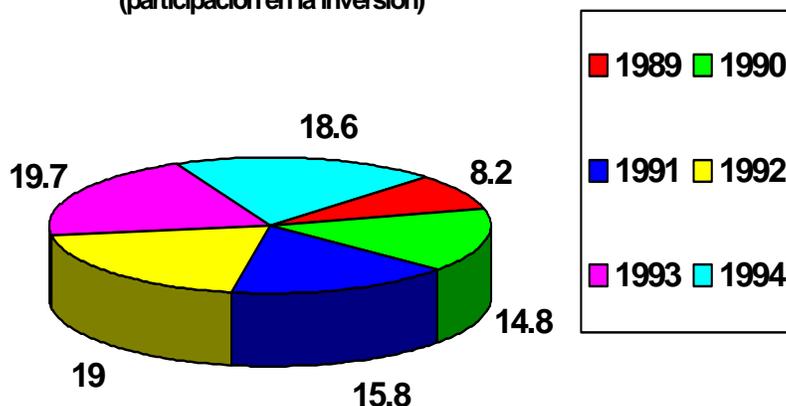
Años	Índice de Precios <sup>1</sup>	Recursos Destinados a Solidaridad (precios corrientes)	Recursos Destinados a Solidaridad (precios constantes)	Tasa de Crecimiento Respecto al Año Anterior
1989	119.7	1,333.1	1,113.7	-
1990	149.6	3,667.4	2,451.5	20.1
1991	168.4	5,185.8	3,079.5	25.6
1992	180.3	6,992.1	3,878.0	25.9
1993	188.3	8,259.0	4,386.1	13.1
1994	195.4	9,270.0	4,744.1	8.2
Total		33,707.4	19,652.9	
Promedio: 1989-1994	27.46	5,617.9	3,275.5	18.6

<sup>1</sup> (1988 = 100; 1989 = 19.7; 1990 = 29.93; 1991 = 18.79; 1992 = 11.94; 1993 = 8.0; 1994 = 7.1)

Fuente: Elaborado con base a datos del Banco de México y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1994

Pero donde más se muestra la importancia dada al Pronasol por el gobierno es en su participación en la inversión pública, donde pasó a representar del 8.26 por ciento de la inversión total en 1989 a 18.6 por ciento en 1994 (Gráfica 4.3)

Gráfica 4.3. Importancia de Solidaridad en la inversión pública (participación en la inversión)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1994

<sup>105</sup> El incremento en los dos primeros años se realizó, a decir de Carlos Rojas, "debido a que fue en ese tiempo cuando se reorientó de manera importante el Presupuesto de Egresos de la Federación para recuperar su sentido social". De hecho, el programa inició con recursos por 896.4 mil millones de viejos pesos en 1989, canalizados a través del Ramo XXVI; culminando en ese mismo año con 1,640 millones de los mismos pesos. Este último monto incluía provisiones de gasto, en los Ramos XXXI y XXIII, destinadas a los programas de Reconstrucción, Descentralización y Apoyos a Estados y Municipios por 749.5 mil millones de viejos pesos. Finalmente, los recursos del Ramo XXVI aumentarían en 436.7 mil millones mediante transferencias de otros ramos, para apoyar acciones del programa, con lo que el monto ejercido ascendería a un billón 333.1 mil millones de pesos. Véase, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989, p.96 y Rojas, Carlos, *op. cit.*, p. 414.

La estructura de los recursos se ejercería a través del Ramo XXVI, denominado “Desarrollo Regional y Solidaridad”, y se compondría básicamente de tres grandes apartados: Solidaridad para el Bienestar Social, Infraestructura Básica de Apoyo y Proyectos Productivos. Cada uno de éstos, a su vez, se desagregaría en distintos subprogramas para su operación.

Durante la operación del programa, en la administración salinista, se le destinarían alrededor de 35 billones de pesos. De éstos recursos, alrededor del 66%, se orientarían a actividades de bienestar social, en tanto que cerca del 18% se canalizaría a actividades de apoyo a la producción, y 16% a actividades de infraestructura básica de apoyo. (Cuadro 4.18)

Cuadro 4.18. RECURSOS EJERCIDOS A TRAVES DEL RAMO XXVI:  
Desarrollo Regional y Solidaridad (1989-1994)  
(Porcentaje)

RUBROS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Promedio 89-94
Desarrollo Regional y Solidaridad (billones de pesos)	1333.1	3667.4	5185.8	6992.1	8259	9270	5785
Bienestar Social	58.81	52.93	61.78	60.10	63.27	65.91	60.46
Proyectos Productivos	15.42	31.01	19.93	22.55	22.87	18.46	21.70
Infraestructura Básica de Apoyo	24.78	16.05	18.29	17.35	13.86	15.63	17.66

Fuente: Anexo 4. Programa Nacional de Solidaridad (Orientación del Gasto)

Así, en el rubro de Bienestar Social destacarían los subprogramas de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología; Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado; Infraestructura Educativa y Escuela Digna, así como los Fondos Municipales e Infraestructura de Salud y Hospital Digno, que en conjunto absorberían alrededor del 67 por ciento de los recursos destinados a este rubro en el periodo de referencia. En tanto que los subprogramas de Servicio Social, Niños en Solidaridad y Electrificación Urbana y Rural, obtendrían alrededor del 17 por ciento, en el mismo lapso; toda vez que el restante 16 por ciento se distribuía en otros programas como: Asistencia Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales, Mujeres en Solidaridad, Protección Ciudadana, Infraestructura de Abasto y Apoyo a la Comercialización, entre otros

En lo que respecta al gasto destinado al apoyo de actividades productivas, el 39% se destinaría al subprograma de Solidaridad para la Producción y Fondos de Empresas en Solidaridad, el 41% se canalizaría para actividades destinadas a elevar la productividad agropecuaria y agroindustrial, y el 20% restante, se distribuiría en diversos programas, destacando los instrumentados para el de desarrollo de los pueblos indígenas, crédito a la palabra de productores rurales, desarrollo de áreas de riego, entre otros programas de apoyo al campo.

Al mismo tiempo, para fomentar el desarrollo regional, se dotaría de apoyo a los estados y municipios para la creación de infraestructura básica, mediante la construcción y mejoramiento de carreteras alimentadoras y caminos rurales; lo que representaría más del 93% de este sector. Apoyando, a su vez, otros programas regionales de infraestructura telefónica, y de telecomunicaciones, así como programas destinados a regularizar la tenencia de la tierra y reservas territoriales. (Véase, Anexo 4 Programa Nacional de Solidaridad, Orientación del Gasto).

Por otro lado, la importancia del Programa también se manifestaría en la cantidad de acciones realizadas año tras año, ya que de acuerdo a los informes de gobierno éstas serían crecientes. Así, en el primer informe se destaca que la magnitud de los recursos permitió al programa, ejecutar 44 mil obras y acciones en materia de salud, educación, alimentación, abasto, servicios, infraestructura de apoyo y proyectos productivos, así como cubrir todos los estados de la federación (Véase, Anexo 5 Recursos Federales Ejercidos por Estado, a Través del Ramo XXVI),..permitiendo suscribir 27 Convenios de Concertación, bajo la modalidad del Convenio Unico de Desarrollo, en 15 estados de la República; concentrando los esfuerzos en las comunidades indígenas y campesinas de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Chihuahua, Nayarit, Campeche y Zacatecas; al mismo tiempo que en las colonias populares de Monterrey, Guadalajara, Monclova, Torreón, Lerdo, Gómez Palacio, Celaya, Hermosillo, Matamoros, Tijuana, Mexicali, La Paz y en la zona metropolitana de la Ciudad de México, especialmente en Chalco y Chimalhuacán.

De tal forma que para 1991, de acuerdo al tercer informe de gobierno, el Pronasol tendría realizadas más de 150 mil acciones con cerca de 64 mil comités de solidaridad establecidos en colonias populares, comunidades rurales y pueblos indígenas. Y a decir del Presidente, en ese momento:

“En ese lapso, incorporamos a más de seis millones de mexicanos a servicios de salud, y la infraestructura de atención a población abierta se incrementó 40% respecto de 1988; ocho millones más de compatriotas cuentan con agua potable; se electrificaron más de 10 000 comunidades, dando este servicio a 11 millones de mexicanos; se realizaron trabajos de pavimentación en más de 3 000 localidades urbanas y rurales, y se construyeron, rehabilitaron y mejoraron 14 000 Km. de caminos en beneficio de casi dos millones de habitantes.

Asimismo, 1 400 000 niños se forman en los nuevos espacios educativos construidos; se han rehabilitado 50 000 escuelas con la ayuda de los padres de familia y de maestros mediante el Programa para una Escuela Digna; casi un cuarto de millón de niños recibe ahora una beca en efectivo para terminar su educación primaria sin tener que desertar por falta de recursos de sus padres; se les proporcionan despensas y atención médica, y más de 350 000 jóvenes prestadores de servicio social ha participado en el desarrollo de sus comunidades.

Se ha más que duplicado el número de lecherías populares y casi siete millones de niños tienen acceso a este alimento básico; 27 millones de personas cuentan con el servicio de tiendas populares y se han establecido 1 000 cocinas populares, y con apoyo del Programa se da servicio postal a cuatro millones de habitantes de colonias populares y de zonas rurales.

Los fondos municipales de Solidaridad operan en 76 % de los municipios del país; más de 600 000 campesinos que laboran en dos millones de hectáreas participan en el Fondo de Solidaridad para la Producción; se apoya también a 190 000 productores de café en 12 entidades de la República y a 87 organizaciones de productores forestales en 21 estados; cerca de 1 000 organizaciones indígenas en 21 entidades federativas han emprendido 991 proyectos productivos; alrededor de 2 500 indígenas ha sido liberados con las acciones de procuración de justicia, y se han mejorado el 80 % de los albergues indígenas.

Hemos entregado más de 1 200 escrituras a igual número de familias en colonias populares... (Y) se llevó a cabo en todo el país la Segunda Semana de la Solidaridad. Más de 13 millones de compatriotas participaron en ella...”.

El Pronasol se reestructuraría entre 1992 y 1993, cobrando una mayor fuerza institucional y programática al formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), al simplificar y canalizar el destino de los recursos de mayor incidencia social. De esa manera, se reorientaría la estructura del gasto del Ramo XXVI quedando los mismos rubros originales, pero cambiando la estructura de los diversos subprogramas.

El rubro de Bienestar Social se reestructuraría, dando lugar a la creación del subprograma de “Infraestructura de Salud y Hospital Digno, que reemplazaría al de “Construcción y rehabilitación de Clínicas y Unidades Médicas Rurales”, dando prioridad a la cobertura de los servicios de salud de mayor calidad; asimismo, se dividiría al subprograma de “Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología” en dos: el de “Vivienda y Ecología” y el de “Urbanización, Pavimentación y Vialidades”, con la finalidad de superar la cobertura de vivienda, preservando el entorno ecológico, así como mejorar el tránsito en los centros urbanos. En 1994, el subprograma de “Mujeres en Solidaridad” se transferiría del sector de Bienestar Social al de Proyectos Productivos, dadas las actividades realizadas mediante éste programa (confección de ropa familiar, conservación de frutas y alimentos, panaderías, molinos de nixtamal, tortillerías y artesanías, etc.). De esa manera, el rubro de Bienestar Social quedaría estructurado con 13 subprogramas, al final del período de análisis.

El rubro de infraestructura básica de apoyo quedaría englobado en cuatro subprogramas, destinados a la construcción y mejoramiento de “Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales”, y “Regularización de la Tenencia de la Tierra y Organización Agraria”; así como a la “Definición y Conducción de la Planeación del Desarrollo Regional”, entre “Otros Programas”.

Al igual que los dos rubros anteriores, el de Proyectos Productivos se modificaría, quedando en ocho subprogramas, al reestructurar los subprogramas de: “Fomento a la Producción Agropecuaria, Forestal y Agroindustrial” y de “Producción Agropecuaria, Acuícola y Pesquera”, para dejarlos englobados en el de “Fomento a la Producción Forestal, Agroindustrial y Pesquera”; toda vez que se creaba el subprograma de “Desarrollo de los Pueblos Indígenas” en 1994.

Por tanto, entre 1989 y 1993, se ejercerían a través del Ramo XXVI más de 25 billones de pesos<sup>106</sup>. En este lapso de tiempo, el Pronasol apoyaría obras y proyectos destinados a proporcionar un piso social básico a la población de escasos recursos. Por lo que, de acuerdo con Carlos Rojas, destacan los siguientes resultados:<sup>107</sup>

- a) la incorporación a los servicios de salud de 8.5 millones de personas;
- b) la construcción, rehabilitación, ampliación y equipamiento de 300 hospitales, 3,346 centros de salud, 1,159 unidades médicas rurales y 152 centros de bienestar social; así como el mejoramiento de los servicios en 193 nosocomios a través de hospital digno;
- c) la construcción de 70,365 espacios para aulas, laboratorios y talleres, así como la rehabilitación de 110,930 planteles escolares y más de 742 mil niños con beca escolar; asimismo, la distribución de más de cinco millones de despensas y 1.3 millones de consultas médicas, en 29 mil planteles educativos;
- d) el otorgamiento de 627,353 becas para jóvenes prestadores de servicio social;

<sup>106</sup> Esta cantidad sería más alta, de alrededor de 34 billones de pesos, si consideramos los recursos presupuestales ejercidos a través de otros ramos como son: los Ramos XXXI y XXIII, destinadas a los programas de Reconstrucción, Descentralización y Apoyos a Estados y Municipios.

<sup>107</sup> *Ibíd.*, pp. 394-395

- e) La entrega de 1.8 millones de escrituras;
- f) la cobertura del servicio de energía eléctrica, agua potable y drenaje a 16, 13.5 y 11.5 millones de personas, respectivamente;
- g) la realización de 362,126 acciones de mejoramiento de vivienda;
- h) la pavimentación de 31.7 millones de metros cuadrados de calles;
- i) la realización de más de 90,000 obras, en 2,333 municipios con recursos federales directos para atender los problemas más apremiantes;
- j) la creación y fortalecimiento de más de 9,200 empresas, con lo que se generarían más de 42 mil empleos permanentes;
- k) La creación de 133 Fondos Regionales Indígenas con 3,770 proyectos productivos de comunidades indígenas asentadas en 920 municipios de 23 estados de la federación;
- l) el apoyo a la actividad productiva mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción de más de un millón de campesinos en casi tres millones de hectáreas;
- m) la creación de alrededor de 500 cajas locales de ahorro y financiamiento con la recuperación de los “créditos de la palabra”;
- n) la construcción de 20,299 kilómetros de carreteras y caminos; reconstrucción de 12,648 y conservación de 142,686;
- ñ) la realización de 5,574 proyectos sociales mediante el apoyo del Programa Mujeres en Solidaridad, y
- o) la puesta en marcha de 16 programas de desarrollo regional en 12 estados y casi 400 municipios, en los que habitan más de nueve millones de personas.

Así, dados los resultados obtenidos y la creciente participación de la población, los Comités de Solidaridad se incrementarían a más de 150 mil, ejecutando más de 270 mil obras, es decir, un incremento de más del 600 por ciento. (Véase, Anexo 6 Comités de Solidaridad Constituidos).

Como resultado de lo anterior, de acuerdo a Jarque y utilizando el método de Líneas de Pobreza, basado en una canasta básica de alimentos,<sup>108</sup> la pobreza extrema descendería de 14.9 millones a 13.6 millones de personas, lo que representaría una disminución (positivo en términos sociales), de 8.7 por ciento, mostrando una tendencia de recuperación positiva; pero sin alcanzar los niveles de 1984, año en el cual se encontraban en esta condición 11 millones de personas.

Posiblemente los resultados podrían haber sido mejores; sin embargo, se reconocía explícitamente que la asignación de los recursos no coincidía del todo con la distribución geográfica de la pobreza, tal como lo señalará el mismo Carlos Rojas: “Si bien es cierto que microrregionalmente la asignación de los recursos de Solidaridad aún no coincide exactamente con el mapa de pobreza, es evidente que se han obtenido resultados notables”.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> La canasta básica alimentaria para el área urbana contemplaría diversos alimentos como: cereales y sus derivados, carnes, leche y derivados, huevo, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosas, verduras, frutas, azúcares, alimentos procesados y bebidas; con un consumo per capita por día de 1,163.5 grs, 2,180 calorías y 68.69 proteínas, con un costo de 5,598.50 pesos. Véase, Jarque, Carlos, *op. cit.*, pp. 469-482.

<sup>109</sup>Rojas, Carlos, *op. cit.*, p. 386.

De hecho, al analizar el destino de los recursos del Ramo XXVI durante el periodo 1989-1992, se encuentra que el 30.14 por ciento del total de los recursos se concentrarían en cinco estados: Chiapas, Oaxaca, Distrito Federal, Yucatán y Estado de México, lo que en términos generales correspondería a regiones con problemas de pobreza extrema y niveles altos de concentración de población, exceptuando a Yucatán.<sup>110</sup> Más al analizar con detalle el destino de los recursos año tras año, se encuentra que, en el primer año, alrededor del 26 por ciento del total de los recursos se canalizarían a cuatro estados: Nuevo León, Veracruz, Oaxaca y Chiapas, destacando el 7 por ciento de los recursos destinados al estado de origen del primer mandatario en ese momento. En el año siguiente, previo a las elecciones federales de 1991, el Distrito Federal recibiría más del 8.5 por ciento del total de los recursos, los que sumados a los recursos obtenidos por los estados de Oaxaca, Chiapas, Estado de México y Veracruz, representarían cerca del 35 por ciento del total.<sup>111</sup> En los dos años posteriores se canalizarían los recursos básicamente a los mismos estados<sup>112</sup>: Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Estado de México, a los que se les agregarían Michoacán y Guerrero, que tendrían el número mayor de Comités de Solidaridad constituidos, el primero con 17,243 y el segundo con 14,494; es decir, el 10 y el 8.4 por ciento del total de los Comités de Solidaridad constituidos entre 1989 y 1992. (Véase Anexos 4 y 5, Recursos Federales Ejercidos por los Estados, a Través del Ramo XXVI y Comités de Solidaridad Constituidos)

Los resultados analizados muestran que, si bien el Pronasol ayudaría a mitigar la pobreza extrema al disminuir el número de población en ésta condición, a través de la acción coordinada y solidaria del gobierno y la sociedad; también sería utilizado con criterios políticos, para recuperar la credibilidad y confianza presidencial perdida durante el sexenio anterior.

#### **4.3. Reflexiones y Prospectiva de la Política Social y el Combate a la Pobreza en México**

Hacer un estudio de prospectiva es complicado, sobre todo considerando que las decisiones de política tienen una incidencia importante sobre las acciones de planeación; sin embargo, es posible hacer un ejercicio prospectivo del curso de las acciones mediante el análisis de las propuestas de desarrollo social, contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los planteamientos gubernamentales y de algunos actores sociales. Planteamientos que ponen en la mesa de discusión las interrogantes sobre ¿cuáles son los factores limitantes para la política social?, ¿cuáles deben ser las estrategias o líneas a seguir?, y ¿qué prioridades?

---

<sup>110</sup> Aún siendo Chiapas el estado que más recursos recibiría para el combate a la pobreza, no sería suficiente para detener el levantamiento armado en enero de 1994. De hecho, en el período de análisis, Chiapas sería el estado que más recursos recibiría del Pronasol con 1'197,348 billones, el 7% de los recursos totales; siguiéndole Oaxaca con 1'118,393 billones, el 6.5%; Distrito Federal con 1'007,633 billones, alrededor del 6%; Yucatán con 937,690 billones, cerca del 5% y Estado de México con 895,231 billones, 5.2%.

<sup>111</sup> En éstos el PRI obtendría una recuperación importante en el voto, en relación a 1988; alcanzando diferencias de más del 10 %, con respecto a sí mismo, en cada uno de los estados mencionados, destacando la recuperación en el Estado de México y Distrito Federal donde obtendría una diferencia de 23.8 y 18.7% , respectivamente. Asimismo, es significativo que se constituyeran 1200 Comités de Solidaridad en el Distrito Federal durante 1991, el 63.1% del total de la entidad, toda vez que antes de ese año no existía ninguno; algo semejante ocurriría en el Estado de México, donde en éste año se constituirían el 50.61 % del total de los Comités de Solidaridad existentes en esa entidad entre 1989 y 1992. Véase al final de este trabajo el cuadro de Comités de Solidaridad Constituidos 1989-1992, anexo sobre Solidaridad.

<sup>112</sup> En 1991 el Distrito Federal recibiría la cantidad más pequeña del total de los recursos del Ramo XXVI, 0.31%; sin embargo, para 1992 recibiría, al igual que en 1990, la cantidad más alta de los recursos totales con un 9.08%.

### 4.3.1. Factores Limitantes Para el Desarrollo de la Política Social

El número de habitantes en el país se ha seguido incrementado como resultado del crecimiento natural de la población, resultante de la diferencia entre mortalidad y natalidad. De hecho, la tasa de crecimiento natural sigue siendo muy alta, alcanzando 1.9 por ciento anual, lo que ha dado lugar a que en 1994 se estimará una población de 93.3 millones de mexicanos; cifra que desde luego se incrementara en los próximos años.

De la población existente, alrededor del 50 por ciento tiene menos de 20 años, con un incremento de la PEA de 3.6 por ciento anual, por lo que se estima que en la próxima década se registrará el ingreso más alto de la población en edad de trabajar al mercado laboral, de tal manera que un crecimiento económico de 5 por ciento anual sólo permitiría absorber el crecimiento natural de la demanda.<sup>113</sup>

A lo anterior, habría que agregar el impacto económico y social de la crisis iniciada en diciembre de 1994, que superó ampliamente a la de 1982. Con esta crisis la economía sufrió la segunda mayor caída de su historia, al descender el Producto Interno Bruto durante 1995 en 6.9 por ciento, en tanto que la inflación llegaba a una tasa del 52% al fin de este mismo año; con un incremento cercano al cien por ciento en el tipo de cambio de peso por dólar. La situación más vulnerable se vivió entre noviembre y diciembre de 1994 ante la salida masiva de capitales, lo que llevó a una disminución de las reservas internacionales de 24.6 billones de dólares, existentes en enero de ese año, a solo 6.1 billones en diciembre.

La cartera vencida total de las empresas y particulares ante la banca superó los 130 mil millones de pesos, creando problemas de pagos y por ende una crisis en el sistema financiero nacional. La situación se complicó, ya que fue necesario echar mano de los recursos públicos para “aminorar” la crisis, llevando a obtener financiamiento de todo tipo para obtener recursos suficientes para hacer frente a esta problemática.

De esa manera, la deuda externa rebasó los 160 mil millones de dólares y su servicio, entre pagos del principal e intereses, superó los 30 mil millones anuales durante todo el sexenio. Tan solo para 1996, sería necesario amortizar 28 mil 699 millones y cubrir intereses por 14 mil 432 millones de dólares.

Por otro lado, el impacto social del denominado error de diciembre también fue alto, toda vez que desaparecieron 1 millón 700 mil empleos en el sector formal, a la vez que el poder adquisitivo en términos reales se deprimía en un 11% en relación al año anterior, lo que pondría en entredicho la posibilidad de generar un millón de empleos permanentes al año.

De acuerdo a cálculos de Ciemex-Wefa, en 1994 la planta ocupacional de México se ubicaba en 22 millones 730 mil personas, de las cuales un poco más de 12 millones se ocupaban en el sector formal de la economía, y el resto, unos 10.6 millones de personas se encontraban en actividades subterráneas, es decir en el sector informal. Sumado a lo anterior, en dos años la crisis dejó un millón 422 mil 97 desempleados, y para 1995 sólo el 25% de la PEA tenía empleo estable y únicamente el 34% estaba protegida por la seguridad social.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> La Jornada, 28 de mayo de 1995.

<sup>114</sup> La Jornada, 23 de marzo de 1996.

Es obvio pensar que lo anterior también tendría un impacto negativo en los grupos sociales más desprotegidos. De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), del total de la población, cerca de la mitad son pobres, 43.3 millones de mexicanos, entre los cuales 17.2 millones se encuentran en pobreza extrema. Esta última afecta en mayor medida a las áreas rurales del país, diseminadas en las 150 mil poblaciones atomizadas del territorio nacional que cuentan con menos de 100 habitantes, en las cuales se encuentra el 63.2 por ciento del total de hogares en extrema pobreza.<sup>115</sup>

#### 4.3.2. Líneas de la Política Social

La crisis llevaría a replantear la dirección de la política social, la cual, sin representar una ruptura con las medidas tomadas con anterioridad, sí modificó algunos aspectos. Entre ellos, destacan la profundización en la descentralización de las distintas instancias de gobierno, la mayor participación ciudadana y un enfoque más amplio e integral en el combate a la pobreza. Señalando como objetivos del desarrollo social: propiciar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida y disminuir la pobreza y la exclusión social. Tal como lo señalan Carrasco Licea y Hernández y Puente, al hacer un análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:<sup>116</sup>

“El énfasis en las acciones educativas y de salud, la inclusión de la seguridad social y de la problemática de las familias y las mujeres, de la migración y la distribución poblacional, de los indígenas, el planteamiento del desarrollo regional equilibrado, la atención a grupos con mayores desventajas y el combate a la pobreza con criterios sustentables, todo ello implica un reconocimiento a que la política social tiene que ser amplia y diversificada en sus acciones; atender tanto a los más pobres como al resto de la población, y no limitarse sólo al acceso a los servicios básicos, sino facilitar el empleo y los ingresos suficientes.”

Esta reformulación de la política social concuerda, en esencia, con los planteamientos de la “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social” celebrada en Copenhague, Dinamarca, en 1995, en cuyos documentos se destaca el ataque a la pobreza y al desempleo, bajo un criterio de concertación y participación social.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> En un estudio conjunto entre el INEGI y la CEPAL, que comprende el periodo de 1989 a 1992, se establece una disminución del 8.7% de la pobreza extrema; sin embargo, el investigador Julio Moguel, al hacer un balance crítico del combate a la pobreza señala que, en términos globales, de 1984 a 1992 hubo un crecimiento del 23.6% de mexicanos extremadamente pobres (2.6 millones). Véase, “Atacar la pobreza o sucumbir en el XXI”, Reforma, 6 de marzo de 1995, y La Jornada, 19 de mayo de 1995.

<sup>116</sup> “La política social en el PND”, La Jornada, 5 de abril de 1995.

<sup>117</sup> En un documento informativo sobre las razones de la Cumbre de Copenhague, previo a su realización, se decía lo siguiente: “Atacar la pobreza. Más de mil millones de personas viven en la pobreza, carecen de empleo, no tienen cubiertas sus necesidades esenciales, no tienen esperanza...Crear empleos. Los empleos se han vuelto tan escasos en la mayoría de las regiones del mundo que es posible que el gran número de desempleos esté convirtiéndose en característica permanente de la economía moderna, engrosando las filas de los pobres y socavando la estabilidad social. ¿Cómo pueden las naciones crear nuevos empleos, y garantizar no sólo que haya abundancia de ellos, sino que sean productivos y satisfactorios para todos?... (Proponiendo). La única forma de conservar la confianza de nuestros pueblos es convertir sus necesidades en nuestra prioridad.” La Jornada, 7 de noviembre de 1994.

En el PND, lo anterior se muestra en planteamientos como los siguientes: <sup>118</sup>«La sociedad deberá desempeñar más activamente la función de vigilancia en la ejecución de los programas y recursos destinados al bienestar social (y) definir de manera consensada los métodos y los procedimientos para determinar la población y las regiones prioritarias, así como los criterios de distribución de recursos a los estados y municipios.» Lo que también recogería, de manera parcial, la iniciativa de crear un consejo civil de asesoramiento, supervisión y evaluación de la gestión de los programas sociales, propuesta por algunos investigadores y organismos no gubernamentales.<sup>119</sup>

Bajo estas consideraciones, se destacan dos líneas de acción en el PND para superar la pobreza: a) la provisión de servicios básicos, con un esfuerzo mayor de focalización y la inclusión de programas especiales como los de abasto y alimentación y nutrición familiar del DIF, y b) los apoyos para incrementar la producción, la productividad y el ingreso.

Es decir, se trata de compatibilizar la necesidad de *universalizar* los accesos a bienes y servicios que cubran las necesidades básicas de la población, a través de la garantía de que todos los grupos sociales podrán acceder a esos satisfactores, ya sea por la vía mercantil, por formas de autoproducción y/o mediante la provisión pública. «Esto es, la noción focalista debe entenderse, dentro de un contexto de garantía de acceso, fundamentalmente como la provisión y producción directa con y hacia los grupos que más necesidades insatisfechas tienen y también hacia los grupos que más perdieron en la época de crisis.»<sup>120</sup>

Estas nuevas líneas de acción llevarían a la sustitución del Pronasol por la «Alianza para el Bienestar». El nuevo programa tendría cambios de fondo:<sup>121</sup> Primero, se decidió no gastar nada en promoción<sup>122</sup>; segundo, los recursos pasarían a ser administrados por estados y municipios, de tal suerte que ni el Presidente ni los secretarios pudiesen disponer de los recursos, y tercero, la Alianza se ceñirá a la atención de necesidades básicas de la población.

---

<sup>118</sup> «La política social en el PND», *op. cit.*

<sup>119</sup> Una de las propuestas de González Tiburcio señala que la participación social debía ser «no sólo en la ejecución de los proyectos específicos, sino también en su diseño general y en la focalización de los mismos». En tanto que por los organismos no gubernamentales, destaca la propuesta realizada por el «Centro Cívico de Solidaridad» (Cesisol), integrado por diversos organismos, entre ellos, la Cruz Roja Mexicana, el Consejo Coordinador Empresarial, la Coparmex, la Canacintra, la Concanaco, universidades privadas, la Asociación Nacional Cívica Mexicana y la Unión Nacional de Padres de Familia, entre otros. Véase, González Tiburcio, Enrique, *op. cit.*, p. 113, y La Jornada, 24 de marzo de 1995

<sup>120</sup> De acuerdo a Enrique González Tiburcio, el concepto de universalidad debe entenderse como «una noción de garantía donde el Estado produce, vigila y regula, que como la generación directa, por parte del Estado, de todos los bienes y servicios». En tanto que la focalización es entendida como «la necesidad de que el Estado cubra los espacios donde los grupos sociales no pueden hacer efectiva su demanda a través del mercado», lo que se convierte en una «obligación productiva». González Tiburcio, Enrique, *op. cit.*, pp. 110-111.

<sup>121</sup> La Jornada, 17, junio de 1995

<sup>122</sup> De acuerdo a algunos analistas, se argumentaba que, en algunos casos, por cada peso que iba a obras se dedicaban cuatro a promoción. Por otro lado, se señalaba que no había una población objetivo a la que se estuviera destinado porque el uso de los recursos era discrecional. Véase, La Jornada, 18 de junio de 1995.

De esta manera, la Secretaría de Desarrollo Social iniciaría el proceso de transferencia de los recursos financieros a los estados, encargándose, una vez transferidas las funciones, sólo del proceso normativo y de vigilancia.<sup>123</sup> Dicho proceso daría inició con diez entidades considerando un plazo de dos años y medio, siendo las primeras Jalisco y Querétaro.<sup>124</sup>

La descentralización de recursos contemplaría más de 11 mil millones de pesos para tareas de ejecución y administración del gasto inscrito en el Renglón 26 de Solidaridad y Desarrollo Regional, lo que se vería acompañada de reformas diversas a las leyes federales y locales para evitar cualquier tipo de discrecionalidad o desviación de recursos.<sup>125</sup>

Los recursos se canalizarían a diversos programas, entre ellos, el Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y 18 programas de asistencia social dispersos entre diferentes instituciones; los que se integrarían al Progresá para la dotación de 2.7 millones de desayunos escolares, distribución de leche para 5.4 millones de niños; otorgamiento de becas, despensas y atención médica a 800 mil menores; mantener el subsidio al consumo de la tortilla de toda la población y dar a 2.8 millones de familias ese alimento en forma gratuita.<sup>126</sup> De esa manera, a decir de Carlos Rojas, las acciones se orientarían a 29 millones de mexicanos, “que es la cobertura universal, mientras los programas focalizados beneficiarán a 23 millones, con el establecimiento de un padrón único.”<sup>127</sup> Dicho padrón se llevaría a cabo mediante la expedición de una tarjeta “inteligente”, para otorgar los subsidios a la tortilla y la leche de las familias con ingresos menores a dos salarios mínimos y que habiten en zonas con vías de comunicación, en tanto que las comunidades más aisladas entrarían en programas de “apoyos generalizados” y mecanismos diferenciados, pero sin un trato discriminatorio.

Lo anterior se podría complementar con algunas propuestas como la del analista José Blanco, que propone ampliar la Canasta Básica de Alimentos (CBA) con un conjunto de bienes asociados a la salud, a la educación y al esparcimiento, para conformar una Canasta Ampliada Familiar Normativa (CAFN), a la que tengan acceso las familias de acuerdo a su condición de pobreza.

---

<sup>123</sup>Lo anterior concuerda con el señalamiento de González Tiburcio que apunta: que, “si bien para fines de normatividad es conveniente una definición adoptada nacionalmente, el éxito en el diseño, ejecución y fiscalización de los programas es más factible si queda bajo la responsabilidad de los gobiernos locales.” Sin embargo, lo anterior también implica redefinir la institución municipal para elevar la capacidad del gobierno y su acción, tomando en cuenta su heterogeneidad. Lo que debe ir acompañado con una mayor capacitación de los recursos humanos. González Tiburcio, Enrique, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>124</sup> En los dos primeros casos, se contemplaba que los gobiernos estatales asumieran las funciones de la Sedesol el 1º de enero de 1996. En el caso de Jalisco, los recursos ascendían a 380 md; el 75% eran ejercidos en forma directa por los municipios a través de programas preestablecidos. La Jornada, 8 de junio de 1995.

<sup>125</sup> La iniciativa de presupuesto de egresos plantearía descentralizar dos terceras partes del gasto, lo que sentaría el precedente para el debate en torno a la Ley de Desarrollo Social, en el primer periodo de sesiones de 1996. La Jornada, 15 de junio y 30 de noviembre de 1995.

<sup>126</sup> Es conveniente señalar aquí, que la difícil situación por la que atraviesa un amplio sector de la población a llevado a algunas organizaciones e instituciones humanitarias a distribuir alimentos entre la población pobre. Destaca la labor del Banco de Alimentos de Cáritas que, en sólo cinco meses de operación, distribuyó: más de 760 toneladas de básicos repartidos a 12 mil personas a través de 100 organizaciones humanitarias. El Banco se sostiene con donaciones de productores y bodegueros de la Central de Abasto, quienes, en su mayoría, ofrecen lo que ya no van a utilizar o que es de uso “inmediato”. La Jornada, 9 de mayo de 1995.

<sup>127</sup> La Jornada, 16 de abril de 1996.

En la lucha contra la pobreza plantea el siguiente orden de prioridades:<sup>128</sup> 1) Dar acceso a la CBA a familias campesinas en pobreza crítica con programas asistenciales (instrumentados a cambio de programas de construcción de infraestructura en las propias zonas que habitan); por vía asistencial creciente se atenderán también programas de salud y educación; 2) Dar acceso a proporciones crecientes de la CAFN a familias campesinas sin potencial productivo con programas no agrícolas (asociaciones para la producción de bienes con creciente valor agregado, de cara a los mercados urbanos más cercanos a la zona), y con programas asistenciales de salud y educación; 3) Dar acceso a proporciones crecientes de la CAFN a familias campesinas con potencial productivo, con programas subsidiados de incorporación de tecnologías mejoradas, formas de asociación con agroindustrias y mejoras en los sistemas de comercialización, y a través de programas asistenciales de salud y educación.

Sin embargo, en materia de salud, con la descentralización se plantearía la desaparición del programa IMSS-Solidaridad, al transferir sus funciones a los gobiernos de las 31 entidades federativas y el distrito federal, de tal manera que forme parte de los sistemas estatales de salud. Como lo señalará el director general del Seguro Social, Genaro Borrego Estrada: <sup>129</sup>

“Esa medida, como parte de la política social amplia, integradora y federalista, implica impulsar el programa IMSS-Solidaridad a las entidades federativas, a los ritmos y con las modalidades que cada estado nos marque, cuidando que esta transferencia sirva para que el programa tenga mayor capacidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de vida.”

En la decisión de descentralizar los servicios de seguridad social priva la idea, recomendada por la OIT, de que:<sup>130</sup> “en los años venideros se atribuya cada vez más prioridad a hacer de los servicios de salud el uso más eficiente con relación a su costo; modificar la relación entre la acción curativa y la preventiva y permitir a las personas participar en mayor medida en las decisiones relativas a su propia asistencia médica y social.” Esto porque algo que tienen que resolver las instituciones de seguridad social es el de mantener la calidad de los servicios prestados <sup>131</sup> en un periodo de restricciones financieras y aumento de la demanda.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> La Jornada, 10 de enero de 1995.

<sup>129</sup> La Jornada, 8 de junio de 1995.

<sup>130</sup> La seguridad social en la perspectiva del año 2000, OIT, Ginebra, 1984, Biblioteca del CIESS, México, p. 128, cit por García Samano, Federico, “La Seguridad Social en los Países en Desarrollo”, en La Seguridad Social en el Estado Moderno, *op. cit.*, pp. 127-128.

<sup>131</sup> En el concepto de calidad deben distinguirse dos dimensiones estrechamente relacionadas. La primera se refiere a la aplicación de conocimientos científicos y técnicos para la solución del problema de salud del paciente. La segunda se refiere a la relación personal que se establece entre el proveedor del servicio y el paciente. Dentro de esta última podría incluirse una posible tercera dimensión denominada “comodidades”, o sea, las condiciones físicas en las cuales se otorga el servicio. Véase, Ruelas Barajas, Enrique, “La garantía de calidad en las instituciones de seguridad social”, en La Seguridad Social en el Estado Moderno, *op. cit.*, pp. 409-413.

<sup>132</sup> De acuerdo con Cabrera y Hazas, la atención de la seguridad social, al igual que en materia de salud, educación, vivienda y alimentación, requiere formular programas específicos con financiamiento autónomo. En el caso de la seguridad social, las prestaciones y los servicios tienen su propia base para financiar las aportaciones de los sectores contribuyentes. De hecho, la “nueva orientación de la seguridad social y, en general, de las políticas y las acciones para lograr el bienestar se basa en que la medicina de la seguridad social debe tener como objetivo fundamental acciones que tengan una amplia base y efectos preventivos y, en mucho menor grado, curativos, cuando no se pueda evitar la ocurrencia de enfermedades.” Cabrera, Gustavo y Hazas S., Alejandro, *op. cit.*, pp. 151-153; véase, además, Gallaga García, Roberto, *op. cit.*, p. 95-100.

En un diagnóstico nacional, de cobertura de la Secretaría de Salud, (1995), se establecía que: del total de la población sólo 34.1 millones de personas eran usuarios de los servicios de seguridad social (impartidos principalmente por el IMSS e ISSSTE), es decir el 36.5 por ciento; en tanto que los restantes 52.9 millones (63.5 por ciento) correspondían a la población abierta, o personas que dependen de los servicios médicos que ofrece la Secretaría de Salud e instituciones privadas. Además, al considerar datos del INEGI, se encontró que en el país existían 109 mil 270 localidades con población sin acceso a servicios de salud, lo que dejaba al 12.3% de la población abierta sin acceso geográfico a servicios permanentes de salud.<sup>133</sup> Para abatir rezagos en materia de salud y seguridad social, con la descentralización de los servicios de salud se canalizaron recursos por más de mil millones de nuevos pesos.

Sin embargo, para “anclar” la estrategia de política social con la económica se propuso reformar el sistema de pensiones, “para mejores pensiones por medio de un método de financiamiento que contribuya a la generación del ahorro interno”.<sup>134</sup> Es decir, se trataría de compatibilizar el fomento del ahorro interno, como palanca del crecimiento económico, de la estabilidad y de la generación de empleos, según se señala en el PND.

Lo anterior llevaría a reformar la ley del Seguro Social en 1995, con lo que se sustituiría el SAR por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), que tendrían la finalidad de administrar profesionalmente las cuentas individuales del fondo de pensión de cada trabajador. Asimismo, los recursos de los trabajadores se canalizarían a la inversión en otras entidades denominadas Sociedades de Inversión Especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES). Estas quedarían reguladas y supervisadas en su funcionamiento por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), organismo descentralizado de la SHyCP.<sup>135</sup>

A diferencia del SAR, el nuevo sistema de pensiones se basa en una cuenta individual, en la que se acumularan todas las aportaciones del trabajador para el retiro; esto contara adicionalmente a las aportaciones tripartitas que se venían realizando, con una cuota social aportada por el gobierno. Se establece el derecho a una pensión mínima garantizada de un salario mínimo del Distrito Federal, al cumplir con un mínimo de 1 250 semanas de cotización y la edad de retiro.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Estos datos no coinciden con los 50 millones que las instancias gubernamentales aseguran que cuentan con los servicios de seguridad social, ya que las instancias de seguridad social fijan su cobertura legal de acuerdo con el indicador de personas por asegurado y no en realidad a las atendidas y registradas en las unidades de atención médica, que sólo representa entre 60 y 65 por ciento de la cobertura legal. La Jornada, 22 de abril de 1996.

<sup>134</sup> Palabras de Genaro Borrego Estrada, al hacer pública la desaparición del programa IMSS-Solidaridad. La Jornada, 8 de junio de 1995

<sup>135</sup> De acuerdo a la iniciativa de ley que el ejecutivo envió al Legislativo para la constitución de las Afores, este nuevo mecanismo de administrar los fondos de pensión tiene como objetivos fortalecer el ahorro interno, garantizar una mejor pensión a los trabajadores e impulsar inversiones productivas y de infraestructura mediante proyectos de “larga duración”. Ahora, señala el Grupo Financiero Bancomer, el sostén de los fondos de inversión serán los recursos que están en las tesorerías del IMSS, SAR e INFONAVIT, que ascienden a unos 250 mil millones de pesos”. Lo que “no garantiza un incremento del ahorro interno, dado el déficit actuarial en que el IMSS incurre con las obligaciones actualmente contraídas con los trabajadores que se jubilaran a través del Instituto. Sin embargo, si es claro que aumentara la intermediación financiera con recursos estables y de largo plazo”. La jornada, 23 de marzo de 1996.

<sup>136</sup> Esta modificación de la Ley del Seguro Social que aumenta de 500 a 1250 las semanas de cotización hace difícil que los asegurados logren jubilarse, toda vez que es una condición no muy fácil de cumplir en un mercado laboral deprimido e inestable. La Jornada, 23 marzo de 1996.

Si el trabajador dejase de laborar, seguiría conservando el saldo de su cuenta y disponer de esta al momento de su retiro. Además, se establecería la posibilidad de cambiar de Afore después de un año de haberse afiliado, y recibir los estados de cuenta sobre el saldo de la misma, con objeto de que buscar rendimientos más atractivos que contrarresten la inflación.<sup>137</sup>

Se establecería que a partir de julio de 1997, las cuentas individuales de ahorro para el retiro se estructurarán de la siguiente manera:<sup>138</sup> 2% de retiro; 4.5% de cesantía y vejez (recursos que antes se depositaban en el IMSS); 5% de vivienda; aportaciones del gobierno por cuota sindical (cantidad que se actualizará cada tres meses de acuerdo a la inflación); aportaciones voluntarias; rendimientos diarios que genere la cuenta individual.

Si bien este sistema de pensiones tiene muchas semejanzas con el sistema chileno, no es del todo igual;<sup>139</sup> toda vez que difiere de este último en el mantenimiento de las aportaciones tripartitas que se venían realizando y en la provisión de una cuota social que aportara el gobierno.<sup>140</sup> Una de las ventajas que se busca, en relación al régimen chileno, es la rentabilidad de los fondos, pero con un control diversificado en la administración de los mismos.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Bendesky señala poner "cuidado en la reglamentación del modo en que se administran e invierten los depósitos, sobre todo en mercados financieros inestables y volátiles. La Jornada, 24 de marzo de 1996.

<sup>138</sup> Información del Nuevo Sistema de Pensiones para el Retiro, difundida por diversas Afores, como Garante, Atlántico Promex, Génesis y Previnter. En un análisis del rendimiento proyectado y ofrecido por las Afores, realizado por la empresa Watson Wyatt México, se contabilizan 17 Afores autorizadas.

<sup>139</sup> En el sistema de pensiones chileno por ley los trabajadores tienen la obligación de dedicar parte de sus ingresos (inicialmente 10%) a la acumulación forzosa en una cuenta individual de ahorro para la vejez, sin beneficio de una contribución patronal. Tales ahorros se entregan a entidades privadas con fines de lucro, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que se organizan como sociedades anónimas con giro exclusivo con el control de una superintendencia del Ministerio de Trabajo y Previsión. Los trabajadores pueden elegir la administradora y modificar su elección posteriormente. Las prestaciones de vejez consisten en la disposición del ahorro individual capitalizado durante la vida activa. Para disponer de éste, el afiliado debe tener 65 años (60 para las mujeres) salvo disposiciones aplicables a retiro anticipado. Véase, Tamburi, Giovanni, "Concurso privado y fondos de previsión", en *La Seguridad Social en el Estado Moderno*, op. cit., pp. 269-271.

<sup>140</sup> Algunos propondrían un Fondo Social, con las mismas contribuciones propuestas: en especial las de los seguros de previsión (Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez), las del SAR, Infonavit y la social del gobierno. Se propondría para su manejo dos mecanismos: uno de fondos solidarios, concretamente para pensiones de invalidez/accidentes de trabajo, Cesantía en Edad Avanzada y Retiro, que operaría con base a los criterios vigentes; y otro de cuentas individualizadas que funcionaría como fondo de ahorro y seguro de vida, absorbiendo al SAR modificado e incluyendo las aportaciones del Infonavit. El primero seguiría recibiendo las cuotas tripartitas, con las contribuciones especiales compensatorias del gobierno, y absorbería además actualizadas las reservas y las obligaciones de pensiones que tiene el IMSS y las de otros organismos que se integren; el segundo mecanismo de cuentas individuales operaría con las cuentas individuales, como se mencionó, del SAR y del Infonavit, así como con los depósitos voluntarios que cada derechohabiente o afiliado deseara realizar para incrementar su seguridad futura o la de su familia. Véase, Reporte Económico, La Jornada, 15 de abril de 1996.

<sup>141</sup> Efectivamente, en un estudio comparativo acerca de la inversión financiera de los fondos del seguro social en ocho países de América Latina y el Caribe, se encontró que los fondos invertidos (como porcentaje de la oferta monetaria, la formación de capital fijo, el ingreso del gobierno central y el PIB) son muy importantes en Chile, Barbados y Bahamas. Tan solo en Chile, entre 1981 y 1995, la rentabilidad de los fondos ascendió al 12 por ciento anual en términos reales. Sin embargo, en el último año de referencia, por primera vez desde su introducción, la rentabilidad fue negativa en 2.5 por ciento, lo que debe llevar a un estudio y evaluación más detallado; sobre todo al considerar que si la rentabilidad de los valores en que invierten las Administradoras es elevada, la pensión también lo será, pero si ella cae, el trabajador puede perder los fondos acumulados durante su vida activa. Véase, Mesa-Lago, Carmelo, op. cit., pp. 221-248, y La Jornada, 23 de marzo de 1996.

Lo que queda claro es que, en el caso de México, se debe tratar de encontrar la modalidad de complementación público-privada adecuada, para evitar situaciones que en el futuro sean insostenibles. Se calcula que como resultado del alargamiento de la esperanza de vida y del descenso en las tasas de natalidad, ira subiendo la proporción entre la población mencionada y la activa; es decir, “habrá tantos jubilados o pensionados por vejez como individuos en la población activa, dando lugar a costos insostenibles o altamente gravosos o, por el contrario, a niveles de beneficios de las pensiones que no satisfagan el fin para el que fueron creadas”,<sup>142</sup> lo que podría llevar a la lucha enérgica por los derechos de los propios ancianos, en defensa de sus expectativas de protección social.<sup>143</sup>

Lo anterior hace necesario replantear la política demográfica para abatir aun mas el crecimiento acelerado de la población, con un criterio racional, para encontrar nuevas soluciones en la búsqueda de mejores niveles de vida de la población.

Además, es necesario abandonar la convención de la edad “adecuada” para trabajar y la edad fija de jubilación, mediante el impulso de una nueva cultura laboral que incluya a la población en edad avanzada en actividades productivas y remuneradas.

“Desde el punto de vista del empleo resulta de mayor importancia establecer sistemas de prestaciones que garanticen un aumento un aumento continuo del nivel técnico de los trabajadores, ya que en el caso de desempleo ello permitirá tanto la mas rápida reincorporación a los procesos productivos, como reducir preventivamente los mismos niveles de desempleo y su duración media.”<sup>144</sup>

Asimismo, seria conveniente analizar la viabilidad de establecer un seguro de empleo como un mecanismo para logra adiestramiento tecnológico, lo que no puede ser logrado por la mera iniciativa individual.

En este proceso toma significativa importancia el papel de la sociedad y el Estado, toda vez que como dijera Zippelius:<sup>145</sup> “La búsqueda e implantación de la medida justa se presenta como la tarea y el arte verdadero de la política, la cual se ve desafiada cotidianamente. El examen teórico solo puede intentar dar transparencia a la compleja estructura de relaciones, pero no soluciona la función de la política, que es la de hallar la medida justa según la situación respectiva.”

---

<sup>142</sup> Cabrera, Gustavo y Hazas S., Alejandro, *op. cit.*, p. 154.

<sup>143</sup> Hoskins señala que en el caso de los países industrializados, el solo aumento en el porcentaje de votantes mayores tiene un efecto inevitable de presión política. “Sin duda el principal ejemplo de esta ‘fuerza gris’ es la Asociación Americana de personas Retiradas (AAPR), con sede en Estados Unidos, la cual cuenta actualmente con más de 30 millones de miembros”. Si bien, las condiciones de los países industrializados no es la misma de la de los países en desarrollo, no es difícil pensar que ocurra lo mismo en estos últimos países. Véase, Hoskins D., Dalmer, “El caso de las sociedades industrializadas”, en *La Seguridad Social en el Estado Moderno*, *op. cit.*, pp. 106 y ss.

<sup>144</sup> Cabrera, Gustavo y Hazas S., Alejandro, *op. cit.*, p. 155.

<sup>145</sup> Zippelius, Reinhold, Teoría general del Estado, México, UNAM, 1985, p. 367, cit. por: Azuela Güitron, Mariano, “El Estado Social de Derecho en México”, en *La Seguridad Social en el Estado Moderno*, *op. cit.*, p. 54

## **CONCLUSIONES**

La pobreza es un término relativo que implica dificultades para definirlo y para cuantificarlo. La definición de pobreza exige el análisis previo de la situación socioeconómica de una población determinada y de sus patrones culturales dominantes.

Dado que la pobreza tiene varias dimensiones, es necesario observar múltiples indicadores sociales y económicos, tales como edad, sexo, nivel de estudios, ubicación geográfica, acceso a la salud, ocupación, ingreso, consumo, nivel de ahorro, y más recientemente indicadores de riesgos y acceso a condiciones socio-políticas.

De acuerdo a lo anterior, es posible adoptar como concepto de pobreza el que alude a un fenómeno estructural que refleja la insatisfacción, ausencia, carencia, incapacidad, insuficiencia e inestabilidad de un conjunto de necesidades esenciales por un grupo social específico y que reflejan un estilo de vida determinado.

La pobreza ocurre en la sociedad, sin distinción de que una nación sea considerada desarrollada o en desarrollo. Entre más aumente el grado de pobreza se estará en mayores niveles de marginación, discriminación y abuso, para lo cual el Estado benefactor o neoliberal, como objeto que lo justifica, debe actuar como garante de un bienestar generalizado.

Así, en Estado benefactor, la política social está enmarcada en una conducta reguladora, intervencionista, controladora y centralizadora. Dicha política refleja una actitud proteccionista que pretende compensar y equilibrar el desarrollo de la sociedad y resolver el fenómeno de la pobreza.

Por su parte, en un Estado neoliberal, la política social se desenvuelve en un contexto donde el mercado califica en términos de competitividad, lo que obliga a los entes de gobierno y a los particulares a evaluarse en función de la rentabilidad, la eficiencia y la efectiva asignación de recursos. En esta situación, se reconoce que es imposible abatir completamente la pobreza, pero sí contenerla o mitigarla.

En relación al periodo de estudio para esta investigación, comprendido entre 1982 y 1994, el Estado mexicano trascendió desde un Estado benefactor, caracterizado por su función interventora del destino nacional, a un Estado neoliberal participante del libre mercado y promotor de la desregulación, la privatización y la apertura.

En dicho periodo neoliberal, la adopción de distintas prioridades sociales, políticas y económicas desde el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado hasta el de Carlos Salinas de Gortari (curiosamente del mismo partido político, el Partido Revolucionario Institucional) dieron como consecuencia un manejo diverso al problema de la pobreza en México.

Con ello, tomando en cuenta el objetivo general, relativo al análisis de la política social y económica para el combate de la pobreza para el periodo de estudio de 1982 a 1994 en México, así como las hipótesis que sostienen que el gobierno no modificó sustancialmente su política económica a fin de favorecer la política social para el combate a la pobreza, se ha considerado conveniente estructurar las conclusiones en dos momentos: 1) al estudio de la pobreza para antes del periodo de 1982-1994 y 2) el estudio de la pobreza durante el periodo de 1982-1994, teniendo como referencia las políticas sociales y económicas implementadas.

En términos generales, ambos momentos coinciden en establecer que la pobreza en México, lejos de disminuir aumentó, oscilando su proporción entre el 30% y 40% de la población total. Ante el incremento de la pobreza y como consecuencia de ésta, las condiciones de vida, alimentación, vivienda, salud, educación, trabajo, desarrollo, esparcimiento y en general bienestar tuvieron un efecto social y económico negativo.

Igualmente, considerando las políticas sociales y económicas del Estado mexicano, traducidas éstas en programas sociales como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Solidaridad, los resultados obtenidos sobre la pobreza fueron limitados.

Así, por lo que se refiere al estudio de la pobreza antes del periodo de 1982-1994 se concluye que:

- Dadas las ideas liberales, la participación del Estado en asuntos sociales fue escasa. Bajo la práctica de limitar la política y enfocarse a la administración, se impuso en el Porfiriato una viva tendencia hacia la prosperidad económica que alcanzó su máximo desarrollo entre los años de 1896 y 1907.
- Uno de los factores claves para desarrollar la industria y el comercio, durante este periodo, lo fueron los medios de comunicación. Así, se promovió una extensa red de líneas ferroviarias que unió a las poblaciones y amplió con ello la circulación de mercancías y personas.
- Además, se impulsó la inversión de capitales extranjeros y nacionales en la industria, reduciendo impuestos y otorgando permisos para la explotación de minas, petróleo y actividades agrícolas, beneficiando en mayor medida a grupos ligados al poder.
- Ante el descontento de la población y como consecuencia de la Revolución Mexicana, se dio un cambio en los sectores productivos industriales y un reacomodo en la tenencia y trabajo de la tierra, como principal sustento de la mayoría de la población asentada en el medio rural.
- No obstante el término de la Revolución, eminentemente impulsada por los pobres, el abuso de los grupos de poder insertados tanto en el Estado como en el sector privado prevaleció para mantener las condiciones de pobreza de campesinos, indígenas y una clase social urbana carente de recursos para subsistir.
- Entre la década de los veinte y los treinta en México, el país tuvo efectos económicos y sociales negativos que incidieron en su tasa de crecimiento del Producto Interno, reservas internacionales, inversión extranjera, con el consecuente impacto sobre asuntos sociales, tales como educación, empleo, servicios y vivienda.
- Entre la década de los treinta y los cuarenta, hubo desajustes en las exportaciones, disminución en reservas internacionales y la necesidad de reformar la distribución agraria.

En el modelo de sustitución de importaciones, es posible identificar tres momentos: 1) entre 1940 y 1958 se inició una política económica tendiente a la industrialización sustitutiva de los bienes de consumo; 2) de 1958-1970 se impulsó la estabilidad cambiaria y de precios; y 3) de 1970-1981 se enfatizó en la sustitución de importaciones y la dependencia de los ingresos petroleros.

- Derivado de lo anterior, puede concluirse que la política social no era una prioridad en el manejo de la economía. Si bien, el modelo de la sustitución de importaciones pretendía el crecimiento interno, este estaba enfocado directamente hacia el factor capital e indirectamente al factor de la mano de obra.
- El Estado, buscando que el modelo descrito funcionara implementó acciones proteccionistas que se tradujeron en cerrar las fronteras, otorgó créditos sin garantía, implementó subsidios, permitió el incremento de la inflación, sacrificando los salarios reales de los trabajadores.
- Ante lo anterior, dado que la inflación mide el poder adquisitivo de la población, con el incremento de ella y el estancamiento del salario, el poder adquisitivo de los trabajadores e incluso de los que no son económicamente activos disminuyó, lo que hizo a los ricos menos ricos; a los de clase media cancelar sus posibilidades de ser algún día ricos y a los pobres más pobres.
- Ya para 1976, la devaluación proveniente del desequilibrio entre exportaciones e importaciones, se opacó dado el auge petrolero y la estrategia de México de sustentar la economía mexicana a través de los ingresos del petróleo.
- Aunado a lo anterior, persistió el déficit en la cuenta corriente, aumentó la deuda externa y se limitó la diversificación de ingresos provenientes del exterior.
- En todo este periodo, desde el término de la Revolución Mexicana hasta principios de los ochenta, la política social en el medio urbano significó la creación de leyes e instituciones para atender asuntos de salud, educación, vivienda y en general dar seguimiento a las prestaciones sociales y laborales que en su mayoría aun prevalecen.
- De los sectores mayor beneficiados en el gasto federal con destino social lo fue la educación. En 1940 el gasto en educación era del 0.9% del PIB, cuando para 1980 este había crecido 3.3%, lo que significaba una proporción del 4.2% del PIB.
- Otro sector, la salud, reflejó avances entre 1940 y 1980, unos ejemplos de ello lo son la disminución de la tasa de mortalidad infantil y el incremento de la esperanza de vida, que en consecuencia en el tiempo ejerce presión sobre la distribución del ingreso, la calidad, disposición y oportunidad para recibir servicios, el acceso a la educación y a un trabajo digno, entre otros ámbitos.

En cuanto a las acciones concretas del Estado para resolver el problema de la pobreza en el periodo de 1940-1980 se crearon diversas instituciones para regular precios, distribuir recursos y generar abasto. Entre dichas instituciones destacan la Compañía Exportadora e Importadora de Productos Básicos fundada en 1946 y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) fundada en 1965.

- Otra institución importante fue la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creada en 1977 para atender problemas de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleo, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y otros.
- En 1979 el Gobierno Federal conjugó la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con la infraestructura y los programas integrados y coordinados por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, suscribiendo un convenio en el que se planteó el objetivo de otorgar servicios de salud a población abierta en las zonas rurales más marginadas.
- Como otra acción enfocada al medio rural, en 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que operó hasta 1983 y con el que se buscaba la obtención de mínimos de bienestar para la población rural en aspectos como alimentación, vivienda, salud y educación.
- Más tarde, en el contexto de una economía aún considerablemente cerrada al comercio internacional, y con el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria y abatir problemas nutricionales entre la población desfavorecida, se creó en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano.
- Ya en 1982 se intentó integrar los recursos destinados a los programas anteriores dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, creándose el Ramo 26 para la promoción regional.
- Como se puede observar, el antecedente de la atención de la pobreza antes del periodo de 1982-1994 está representado por una política social que incluye instituciones que atendieron temas sobre educación, abasto y salud; no obstante ello, también debe reconocerse que la política social no fue prioritaria, dado que destacan en relevancia las acciones y resultados de la política económica de sustitución de importaciones y promoción industrial a costa del salario real de los trabajadores urbanos y su efecto sobre la población rural.
- Por lo que se refiere al estudio de la pobreza durante el periodo de 1982-1994, teniendo como referencia las políticas sociales y económicas implementadas, las conclusiones son las siguientes:
- Hacia 1981 la dependencia económica de México sobre el petróleo comienza a generar dificultades graves. El precio internacional del hidrocarburo disminuye y afecta significativamente los ingresos del Estado, aumenta la deuda externa y en el tiempo ejerce presión sobre el tipo y libertad de cambio.

- Ante la incertidumbre, la especulación y la falta de credibilidad, comenzó a finales de 1981 e inicios de 1982 un proceso devaluatorio, inflacionario, de salida de capitales, de aumento del gasto público, de encarecimiento de importaciones y de sus efectos sobre el salario real de los trabajadores.
- Derivado de la situación comenzó la reestructuración de la deuda pública externa, el compromiso internacional de comenzar un programa de estabilización para reducir el déficit público, el déficit externo y el control de la inflación.
- Como una medida del Estado, la nacionalización de la banca y el control de cambios se anunciaron en el último informe de gobierno de José López Portillo.
- Lo anterior, tuvo que darse en un contexto donde el crecimiento económico era del .5%, la tasa de desempleo era del 8%, la inflación era del 98%, el déficit del sector público era del 17% respecto al PIB, la deuda externa era de aproximadamente 87 mil millones de dólares (en 1976 era de 25 mil millones) y unas reservas internacionales de 3 mil millones.
- En el periodo de Miguel de la Madrid en materia de política económica se implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica, cuyo objetivo era el control de la inflación, la protección del empleo y la medida para recuperar el crecimiento económico. Este programa dio resultados positivos que se tradujeron en crecimiento económico del 3.6%, disminución del déficit público, una balanza comercial superavitaria y la reestructuración de la deuda.
- Una segunda fase fue enfocarse al sector industrial y a los exportadores, iniciando una fase menos paternalista y con menos subsidios.
- No obstante el esfuerzo, en 1986 como consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo y de los bajos resultados obtenidos en los indicadores económicos se sobrevino otra crisis que derivó en el Plan de Aliento y Crecimiento y más adelante en el Pacto de Solidaridad Económica.
- Ya para entonces se reconoció que en las acciones de política económica debían reforzarse el espíritu exportador, la menor dependencia del endeudamiento y del petróleo, aunado a la concertación de acuerdos políticos incluyentes de los sectores del Estado, los empresarios y los trabajadores.
- En términos de la modernización y reforma del Estado propuesta por de Carlos Salinas de Gortari, se firmaron acuerdos acerca de la vida democrática, la recuperación económica y la estabilidad y sobre el mejoramiento productivo del bienestar popular, de ellos se desprende un enfoque de participación en la solución de los problemas relativos a la economía, a la política y a la sociedad, en especial a los menos favorecidos.
- De lo económico se impulsó la desregulación, la privatización, la apertura comercial, el control de la inflación y la devaluación, el saneamiento del gasto público, la reforma del sistema financiero, la reforma fiscal, la negociación de la deuda externa, la apertura a inversión extranjera, entre otras líneas.

- De lo político, se impulsó la apertura democrática, se reconoció el primer triunfo a una gubernatura de la oposición panista, se crearon instituciones electorales, se incrementó el número de partidos y particularmente se fortaleció el Partido Revolucionario Institucional.
- De lo social, dado el cambio económico y político, a la sociedad civil se le da y ejerce mayor participación en los asuntos del país. Miguel de la Madrid reconoce que como prioridad es atender la crisis económica antes que disminuir la desigualdad. Carlos Salinas de Gortari incluye desde el comienzo de su mandato un acuerdo para el bienestar popular en atención a la alimentación, la vivienda, la justicia, la educación, los servicios, la salud, el ambiente y la inversión.
- En 1988, en la etapa de profundización de las reformas que orientaron la economía mexicana hacia mercados abiertos, se aplicó la primera política específica de atención de la pobreza, a través del Programa Nacional de Solidaridad. Dicho programa estimulaba la participación organizada de los beneficiarios tanto en la planeación como en la ejecución de obras.

De lo anteriormente expuesto, la conclusión determinante en relación a la atención de la pobreza mediante la política social y económica en México debe reconocer que, si bien la pobreza no fue una prioridad, si existieron esfuerzos para abatirla.

Dichos esfuerzos se tradujeron en instituciones y programas de gobierno que, aunque limitados por el control del gasto público y la austeridad financiera, atendieron satisfactorios elementales relativos a la salud, alimentación, vivienda, entre otros.

Un estudio de SECOFI en 1992 mostró que, en promedio, solamente 50 centavos de cada peso llegaron a la población beneficiaria. Ello es explicable (aunque no justificable), dado que el gasto social, también debe solventar la administración y el aparato burocrático creado para implementar estrategias. De lo anterior, se desprende que si bien existió un presupuesto destinado a la atención de la pobreza, éste no fue eficientemente distribuido.

Aunque los subsidios generalizados siempre serán más rentables políticamente, implican menos problemas de diseño y favorecen a clases medias urbanas, de la experiencia obtenida se concluye que la aplicación de subsidios generalizados, la falta de un diagnóstico particular regional y local para atender demandas sociales, debe tecnificarse pero sin sacrificar el beneficio sobre el costo.

Como una respuesta a la experiencia de gobierno, en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), estuvo orientado a formar capital humano en las nuevas generaciones enfocándose en las familias rurales más pobres. Este programa proporcionaba transferencias monetarias para alimentación a las madres de familia que mantuvieran a sus hijos en el sistema escolar básico y acudieran a centros de salud, lo cual significa una novedad para lo antes realizado a nivel institucional y de programas.

De todo lo anterior, recuperando el recuento histórico, las acciones del Estado y la participación de la sociedad, es recomendable:

- Dar continuidad en lo que se ha probado que funciona.
- Tratar de integrar las políticas bajo los ejes del enfoque de activos (capital y mano de obra)
- Buscar consistencia y continuidad en los programas e incentivos.
- Fomentar las microrregiones, sin favorecer la dispersión poblacional.
- Aplicar programas de desarrollo de infraestructura que impulsen el desarrollo local.
- Al atraer inversión, generar oportunidades no agrícolas en zonas rurales.

Si bien la pobreza es un fenómeno social irrenunciable, es condición elemental continuar brindando oportunidades de educación para la vida y empleo bien remunerado. En la medida en que la sociedad continúe aportando recursos e ideas, a la vez que vigilando y promoviendo la asignación adecuada de recursos fiscales, se estará avanzando hacia un mejor futuro de la población que vive en la pobreza.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS Y DOCUMENTOS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Estado, Régimen y Sistema Político (Notas para una discusión sobre la Crisis del Welfare State), en VEGA, Juan Enrique (Coordinador), **Teoría y Política de América Latina**, Segunda Edición, México, CIDE, 1989.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, **La Intervención del Estado en la Economía, (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, UNAM, 1986.**

**Apertura Comercial y Modernización Industrial**, Décimo Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, F.C.E., 1988.

ARGUEDES, Sol, **El Estado benefactor ¿fenómeno cíclico?**, México, Mundo, 1988.

ARREDONDO, Estela, "El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia", en RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio, **México: Estabilidad y Luchas por la Democracia 1900-1982**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1988.

BARENSTEIN, Jorge, **La Gestión de Empresas Públicas en México**, México, CIDE, 1982.

BAZDRESCH, Carlos, "Las Causas de la Crisis de 1982", ponencia presentada en el **Seminario sobre Economía Mexicana: Situación Actual y Perspectivas Macroeconómicas**, El Colegio de México, 8-10 de agosto de 1983.

BAZDRESCH, Carlos, "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia", en BARROS HORCASITAS, José Luis; HURTADO, Javier; PERES FERNANDEZ CASTILLO, Germán Del (Compiladores), **Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México**, México, Universidad de Guadalajara-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Grupo Editorial Porrúa, 1991.

BOBBIO, Norberto y MATTEUCCII, Nicola (dir.) **Diccionario de Política**, Vol. 2, Siglo XXI, México.

BORTZ, Jeffrey y VELASCO, Edur, "El ciclo del salario en México, 1940-1986", en **El Dilema de la Economía Mexicana. Ensayos de interpretación**, México, U Universidad Metropolitana-Ediciones de Cultura Popular, 1987.

BOTVINIK, Julio, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales" en **La desigualdad en México**, 4a. ed., Siglo XXI, México, 1992.

CARDOSO, F.H. y FALETTO, E., **Dependencia y desarrollo en América Latina**, Siglo XXI, México, 1969.

CARMAGNANI, Marcello, **Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930**, Ed. Grijalvo, Barcelona, 1980.

CASAR, María Amparo y PERES, Wilson, **El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?**, México, Siglo XXI, 1988.

**Consejo Nacional de Población**, Comisión Nacional del Agua, **Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal**, 1990, México, 1993.

CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos, **México: La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo**, México, FCE, 1981.

CORNELIUS, Wayne a., "The Political Economy of Mexico Under De la Madrid: Austerity, Routinized Crisis, and Nascente Recovery", en **Mexican Studies/Estudios Mexicanos**, Vol. 1, No. 1, winter 1985.

**Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994. Resultados generales.**

CUEVA, Agustín, **El proceso de dominación política en el Ecuador**, Ediciones Solitierra, Quito, 1973.

**Desarrollo Rural Integral**, Décimo Quinto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

**Descentralización**, Segundo Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

**Deuda Externa**, Séptimo Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, F.C.E., 1988.

**Diccionario de Economía, Ed. Planeta, Tomo 7.**

**Diccionario de Política y Administración Pública**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1978, Tomo I.

DORNBUSCH, Rudiger y Edwards (comps.), **Macroeconomía del populismo en América Latina**, FCE, México, 1992.

DRESSER, Denise, **Soluciones neopopulistas a problemas neoliberales**, Universidad de California, San Diego, 1991.

ESPINO BRAVO, Juan Manuel, **Estructura y funcionamiento de la pequeña y mediana industria en México, 1970-1990**, México, Facultad de Economía, U.N.A.M., Tesis de Licenciatura en Economía, 1992.

FARFAN, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En Esthela Gutiérrez Garza (Coord), **Testimonios de la crisis del Estado del Bienestar**, México, Siglo XXI, 1988.

FARIAS, Urbano, "El derecho y la desigualdad entre los hombres" en **La Desigualdad en México**, Siglo XXI, 4a edición, México, 1992.

FERES, Juan Carlos, **V taller internacional sobre pobreza**, INEGI, México, 1995.

GALLAGA GARCIA, Roberto, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias", en NARRO ROBLES, José y MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier (Copladores), **La Seguridad Social y el Estado Moderno**, IMSS-ISSSTE-FCE, 1992.

GERMANI, Gino, **Política y sociedad en una época de transición**, Paidós, Buenos Aires, 1968.

GOMEZ, Emeterio, "Reflexiones sobre el neoliberalismo", ", en HIRSCHMAN O, Albert; POPPER, Karl (et al), **Perspectivas de la modernización política. Reforma del Estado: las razones y los argumentos** (Vol. 1), México, IEPES, 1990.

GONZALEZ TIBURCIO, Enrique, **Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos**, 2ª edición, México, INAP, 1993.

GUZMAN CARBALLO, Porfirio, **Las Experiencias de Concertación Social en México: del Pacto Obrero al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico**, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, ENEP Acatlan, 1993.

HAMILTON, Nora, **México: los Límites de la Autonomía del Estado**, México, Alianza Editorial, 1988.

HANSEN, Roger, **La política del desarrollo mexicano**, 16ª edición, México, Siglo XXI, 1986.

HERNANDEZ LAOS, Enrique, "La desigualdad regional en México (1900-1980)", en **La Desigualdad en México**, Siglo XXI, 4a edición, México, 1992.

IANNI, Octavio. **La formación del Estado populista en América Latina**, Serie Popular Era, México, 1984.

IBARRA MUÑOZ, David, **Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y mercado en América Latina**, México, UNAM, 1990.  
**Informe sobre la Modernización Industrial en México. Resultados de la encuesta a las principales empresas con capital extranjero en el sector manufacturero**, realizada en mayo junio de 1990, CEPAL-CET, 29 de noviembre de 1991.

JARQUE, Carlos, "Ingreso y Bienestar. Estabilización macroeconómica, pobreza y bienestar en México", en WARMAN, Arturo (Compilador), **La Política Social en México 1989-1994**, México, FCE, 1994.

KNIGHT, Alan, "El abrigo de Arturo Alessandri: Populismo, Estado y sociedad en América Latina, Siglo XXI: balance y perspectivas" organizado por el Centro de Estudios Sociológicos de el Colegio de México, noviembre de 1992 (mimeo)

**Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988** (primer año), México, Presidencia de la República, 1984.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, México, Edit. PAC, 1995.

LOPEZ ACUÑA, Daniel, "La situación de la seguridad social", en **México, Hoy**, Siglo XXI, 1979.

MADRID HURTADO, Miguel De la, **La Política de la Renovación**, México, Edit. Diana, 1988.

MADRID HURTADO, Miguel De la, **Tercer Informe de Gobierno**, 1 de Septiembre de 1985.

MAYNARD KEYNES, John, **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

MOCTEZUMA, Esteban, "La educación pública frente a las nuevas realidades, en WARMAN, Arturo (compilador), **La política social en México, 1989-1994**, México, FCE, 1994.

MORENO, Pedro, "Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas" en **Seminario de política social y análisis de políticas públicas**, México, 1992.

NARRO ROBLES, José y MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier (Compiladores), **La seguridad social y el Estado moderno**, México, IMSS-ISSSTE-FCE, 1992.

NARRO ROBLES, José, **La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, México**, FCE, 1993.

NOVELO, Federico, "Estado Keynesiano y Estado Neoliberal" en **Estado y políticas sociales en el neoliberalismo**, Fundación Fredrich Ebert, 1a. reimpresión, México, 1994.

NOZICK, Robert. **Anarquía, Estado y Utopía**, México, F.C.E. 1988.

O'DONELL, Guillermo, **Modernización y Autoritarismo**, Paidós, Buenos Aires, 1972.

ORTIZ, Edgar; TORRES, Marcela; CABELLO, Alejandra, "Desarrollo económico y la función financiera de la empresa pública mexicana, fundamentos teóricos y estudio de caso", en **Empresa Pública. Problemas actuales en los países de norteamérica y el caribe/ Public Enterprise. Current Issues in the North American and Caribbean Countries**, ORTIZ, Edgar (Compilador/Editor), México, CIDE, 1988.

PARDO, María del Carmen, **La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990**, Méxco, INAP-Colmex, 1992.

PERES, Germán y LEON, Samuel (Coordinadores), **17 Angulos de un Sexenio**, México, Plaza y Váldes, 1987.

PICO, Josep, **Teorías sobre el Estado de Bienestar, Siglo XXI, España, 1987. Planeación en Tiempos de Crisis**, (Ponencias y comentarios del seminario internacional celebrado en la Ciudad de México los días 26, 27 y 28 de julio de 1984), México, SPP, 1986.

**Política Social**, Decimosexto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988..

PORTANTIERO, Juan Carlos, "Crisis y Reforma del Estado en América Latina", en **Los Cambios Económico-Políticos y su Impacto en América Latina**, México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), 1990.

PROVENCIO, Enrique, "1982-1984: los efectos sociales de la crisis", en **México, presente y futuro**, México, Ediciones de Cultura Popular, 1985.

RAMIREZ, Diego Luis, **La Comisión Nacional Tripartita**, México, FCE, 1974.  
**Reestructuración de las Finanzas Públicas (Ingresos)**, Quinto Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

**Reestructuración de las Finanzas Públicas**, Sexto Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

**Reestructuración del Sector Paraestatal**, Cuarto Título de Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

**Reestructuración del Sistema Financiero**, Octavo Título de la Colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, F.C.E., 1988.

**Renovación Política**, Primer Título de Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

RICOSSA, Sergio, **Diccionario de Economía**, México, Siglo XXI Editores, 1990.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, **Por la Política Moderna. Cien Temas**, México, Partido Revolucionario Institucional, 1987.

**Salud y Seguridad Social**, Décimo Segundo Título Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988.

SANCHEZ GONZALEZ, José Juan, *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México (Proyecto de Tesis Doctoral para obtener el grado de Dr. En Administración Pública, FCPyS)*, mimeo, 1996.

SANCHEZ GONZALEZ, José Juan, **La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado neoliberal**, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, 1993.

SPALDING, Rose J., **The Mexican Food Crisis. An analysis of the SAM**, (Research Report Series, 33), Center for US-Mexican Studies University of California, San Diego, 1984.

STORY, Dale, **Industria, Estado y Política en México. Los empresarios y el poder**, México, Edit. Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.

TELLO, Carlos y CORDERA, Rolando, **México: La disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo**, México, Siglo XXI, 1981.

UVALLE BERRONES, Ricardo, "Nuevos derroteros de la razón de Estado", en **La Reforma del Estado**, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (Colección política y administración), tomo II, México 1992.

VELASCO, Ciro, "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases de la industrialización" PENDIENTE

VILLAREAL, Rene, **La Contrarrevolución Monetarista. Teoría política, económica e ideología del neoliberalismo**, México, Océano, 1983.

WARD, Peter, **Políticas de bienestar social en México, 1970-1989**, Ed. Nueva Imagen, México, 1989.

WARMAN, Arturo (Compilador), **La Política Social en México, 1989-1994**, México, FCE, 1994.

WARMAN, Arturo, "El problema del campo", en GONZALEZ CASANOVA, Pablo y FLORESCANO, Enrique (Coordinadores), **México Hoy**, tercera edición, México, Siglo XXI, 1979.

WITKER V., Jorge, **Las economías mixtas**, México, U.N.A.M., 1985.

WOOD C., Robert, "El Futuro de la Modernización", en WEINER, Myron (Compilador), **Modernización**, México, Editorial Roble, 1969.

ZORRILLA ARENA, Santiago y MENDEZ, José Silvestre, **Diccionario de Economía**, Océano, 5a.ed., México, 1988.

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G.; GUERRERO, Omar; PINEDA PABLOS, Nicolás (et a), **La Reforma del Estado**, tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

## BIBLIOGRAFIA

### REVISTAS

**Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (Alasei)**, No. 246, 1989.

AGUILAR F., Luis, "Por un estado con los pies en la tierra", en **Examen**, junio de 1990.

BERRUETO PRUNEDA, Federico, "Estadísticas electorales en México", en **Ideas Políticas**, No. 3, sep-dic. de 1992.

BOTVINIK, Julio, "La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios" en **Frontera Norte**, número especial, 1994.

CASAR, José I., ROVZAR, Eugenio y VAZQUEZ, Alejandro, "Notas para el análisis de la crisis actual en la economía mexicana", en **Economía de América Latina**, No. 8, Primer Semestre de 1982, México, CIDE.

"Cronología Económica y TLC", en **Suplemento de Excelsior**, 19 de diciembre de 1993.

DEHESA DAVILA, Mario, "La restructuración de la deuda externa en México en 1982-1983", en **Mapa Económico Internacional**, No. 3, Marzo de 1984, CIDE.

DORNBUSH, Rudiger y EDWARDS, Sebastián, "La macroeconomía del populismo latinoamericano", **El Trimestre Económico**, 57 (225), México, 1990.

DRESSER, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", en **El Cotidiano**, No. 49, julio-agosto de 1992.

ESCOBEDO DELGADO, Juan Francisco, "El Estado como centro de la modernización", y CEDILLO HERNANDEZ, Miguel Angel, Las Coordinadas Políticas de la Reforma del Estado, en **La Reforma del Estado**, Suplemento Especial del XXIX Aniversario del periódico **El Día**, junio de 1991.

"Evolución Reciente y Perspectivas de la Economía Mexicana", en **Economía Mexicana**, No. 8, México, CIDE, enero de 1988.

GERMANI, Gino "El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos", en **Desarrollo económico**, núm. 51, octubre-diciembre, 1973.

GONZALEZ PEDRERO, Enrique, "La reforma del Estado", en Nexos, No. 146, febrero de 1990.

GORDILLO, Gustavo, "Soberanía popular: las nuevas formas", en Nexos, No. 145, 1990.

HERNANDEZ LAOS, Enrique, "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México (1963-1968)", en Investigación Económica, No. 191, enero-marzo de 1991.

HERNANDEZ LAOS, Enrique, "Nota sobre la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México", en Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XXX1, enero-marzo, N° 3, 1991.

KRAUZE, Enrique, "Plutarco Elías Calles. Reformar desde el origen", Biografía del Poder, México, F.C.E., 1987, en Informe Bibliográfico El Nacional (Resumen), No. 49, septiembre de 1987.

LOPEZ PORTILLO, José, "Aspectos del Contenido Económico del V Informe Presidencial", en Economía Política, vol. XV, Escuela Superior de Economía-IPN, julio-septiembre 1981.

RUBIO, Luis, "El Estado salinista", en Nexos, No. 145.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Reformando al Estado", en Nexos, No. 148, abril de 1990.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, "El reto económico", Discurso en el auditorio San Pedro Garza García, Nuevo León, el 19 de mayo de 1988.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, Mensaje político del Presidente leído el primero de noviembre de 1992 con motivo de la presentación de su IV Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión, en Ideas Políticas, No. 3, septiembre-diciembre de 1992.

SANDOVAL LARA, Miguel y ARROYO GARCIA, Francisco, "La economía mexicana de fin de siglo", en Testimonios y Documentos, El Día, 17 y 18 de junio de 1991.

Semanario Proceso, No. 159, 19 de noviembre de 1979.

TORCUATO DI TELLA, "Populismo y reforma en América Latina", en Desarrollo económico, núm 16, 1965.

TRINDALE, Helgio "La cuestión del fascismo en América Latina", en Desarrollo económico, núm. 91, octubre-diciembre, 1983.

VIGUERA, Aníbal, "Populismo y neopopulismo en América Latina", en **Revista Mexicana de Sociología**, Cuarto Trimestre, 1993.

VILAS, Carlos, "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural", en **Desarrollo Económico**, núm 111, octubre-diciembre de 1988.

VILLA Manuel, "La crisis del estatismo", **Nexos**, No. 145, 1990.

VILLAREAL, Rene, "La política industrial en el desarrollo económico de México", en **El Mercado de Valores**, Núm. 44, noviembre de 1987.

VILLAREAL, René, "Del estado de bienestar al estado solidario", en **Examen**, junio de 1990.

ZEDILLO PONCE LEON, Ernesto De, "Reorientación de la acción estatal e impacto de la modernización del Estado", Ponencia presentada durante el Segundo Seminario Internacional sobre "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", celebrado el 29 de julio de 1991, en la ciudad de México, Testimonios y Documentos, **El Día**, 1 de agosto de 1991.

**ANEXOS**  
**CAPITULO 4**

## ANEXO 1. INDICADORES MACROECONOMICOS Y DE BIENESTAR SOCIAL 1982-1994

Año	Actividad Eco (PIB, variación an)	Estabilidad de (inflación dic.-dic.	Finanzas Púb (déficit del sector como % del PIB)	Gasto Público (% respecto al P	Gasto Social (% respecto al PI	Empleo a (tasa de desempl abierto %)	Educación d (% respecto al PI	Salud e (% respecto PIB)
1982	-0.63	98.87	-16.90	32.50	8.00	4.60	5.00	3.60
1983	-4.20	80.77	-8.60	30.00	6.10	8.30	3.60	3.00
1984	3.61	59.17	-8.50	27.30	6.00	5.70	3.80	2.80
1985	2.59	63.74	-10.50	27.50	6.10	4.40	3.70	2.80
1986	-3.75	105.75	-16.00	36.00	n.d	4.30	3.60	3.00
1987	1.86	159.17	-16.10	39.70	n.d	3.90	3.30	2.70
1988	1.25	51.66	-12.30	39.80	6.00	3.60	3.20	2.70
1989	3.35	19.70	-5.50	33.40	6.10	3.00	3.50	3.00
1990	4.44	29.93	-3.50	30.20	6.60	2.80	3.90	n.d
1991	3.63	18.79	-1.80	25.90	7.40	2.60	4.20	3.10
1992	2.60	11.94	1.70	25.00	8.50	2.80	4.70	3.60
1993	0.40	8.00	1.60	24.90	9.30	3.50	5.40	3.50
1994	3.50	7.10	n.d	26.00	10.10	n.d	5.80	3.70

a. Inegi y Banxico. 1982-1991 JARQUE, Carlos, "Estabilización Macroeconómica Pobreza y Bienestar en México" (cuadro 1); 1992-1994, Capem y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Los datos de Capem no coinciden del todo con los oficiales. En cuanto al déficit del sector público coincide con el dato de 1991; sin embargo, difiere para los años subsecuentes, para 1992 señala un déficit de -3.1, para 1993 uno de -0.7 y para 1994, 0.1.

En las tasas de desempleo abierto señala una tasa de 4.7 para 1991, 16.5 para 1992, 16.2 para 1993 y 10.2 para 1994.

b. 1982-1998, Gasto total. Datos en "Reestructuración de las Finanzas Públicas", Sexto Título de Cuadernos de Renovación Nacional, México, FCE, 1988, cuadro 3.; 1988-1994, Gasto Neto (Gasto Programable más Gasto no Programable), Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1994.

c. 1982-1985, FARFAN, Guillermo, "Gasto Público y Bienestar Social 1983-1986", cuadro 2; 1988-1990, ROJAS, Carlos, "Solidaridad", gráfica 1; 1991-1994, calculado con base a datos de Capem y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

d. SEP. MOCTEZUMA, Esteban, "La educación pública frente a las nuevas realidades", cuadro 1. González Tiburcio señala 3.8 en 1982, 2.8 para 1983, 2.9 para 1984 y 1985, 2.6 para los tres años restantes y 2.7 para 1989.

Los datos anteriores pueden ser no coincidentes, porque Moctezuma contempla el total del Gasto Educativo Público, que es la suma del Gasto Federal, Estatal y Municipal.

e. 1982-1989, GONZALEZ TIBURCIO, Enrique, Reforma del Estado y Política Social, México, INAP, p. 36; 1991-1994, Capem.

n.d No Disponible

NOTA: Algunos datos de las diversas fuentes pueden no coincidir, dado que el INEGI, actualizó el año base de las cuentas nacionales, este es ahora 1993, dejando atrás el año de 1980 como base de los cálculos.

## ANEXO 2. EVOLUCION DELGASTO PRESUPUESTAL 1988-1994

(Miles de Millones de Pesos)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991 (2)	1992	1993 (3)
GASTO PRIMARIO DEVENGADO (1)	86379.5	102914.2	138279.6	175852.4	211437.8	244623.3
GASTO NETO DEVENGADO	157835.1	173148.7	207564.6	224112.8	254541.1	279943.2
GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO	74221.8	88273.2	117122.1	148879.1	178266.2	206978.2
Gasto corriente	49794.3	59554.2	76070.3	94259.5	115088.1	163471.6
Servicios personales	20476.7	25225 a	33259.8	46537.5	60131.9	50738.7 f
Materiales y suministros	16773.4	16976.1	21719.8	18880.4	20178.9	23317.6
Servicios generales	11720.6	15541	19413.2	25922.2	33237.2	38062.4
Otros	823.6	1812.1	1677.5	2919.4	1540.1	1774.7
Transferencias						49578.2 g
Gasto de capital	14547.9	15251.4	22707.5	30799	31824.7	43515.6
Inversión Física Directa						31858.3
Transferencias						9346.1 h
Inversión física	12994.8	13842.5	20550.1	27121.1	29346.1	7862.7
Otros	1553.1	1408.9	2157.4	3677.9	2478.6	1483.4
Transferencias	9879.6	13467.6 b	18344.3 c	23820.6 d	31353.4	
Corrientes	7612.4	10143	13247.8	17057.1	22240	
Capital	2267.2	3324.6	5096.5	6763.5	9113.4	
Otros gastos de capital						2311.2
GASTO NO PROGRAMABLE DEVENGADO	83613.3	84875.5	90442.5	75233.7	76274.9	72956
Intereses, Comisiones y Gastos	71455.6	70234.5	69285	48260.4 e	43103.3	35319.9 i
Participaciones, Estimulos y Otros	12157.7	14641	21157.5	26046.8	31828.5	
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios						36505.9
Estímulos Fiscales y Otros						1130.2

(1) El Gasto Primario Devengado resulta de restar los intereses, comisiones y gastos de la deuda al gasto neto

(2) A partir de 1991, deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto

(3) A partir de 1993, se cambiaría la estructura presupuestaria al incluir un rubro de transferencias dentro del gasto corriente; otro de Inversión Física Directa y otros gastos de capital, dentro de los gastos de capital; quedando el de transferencias con los rubros de inversión física y otras

a Incluye 1483.0 mil millones de pesos de Previsión Paquete Salarial en el presupuesto original de 1989.

b Excluye 5792.8, 7476.7 y 7756.2 mil millones de pesos correspondientes a transferencias en ejercicio 1988 y 1989, canalizados a Organismos y Empresas Controlados Presupuestalmente.

c Excluye 7756.2, 10632.7 y 9044.8 mil millones de pesos correspondientes a transferencias en ejercicio 1989, presupuesto original y ejercido 1990, canalizados a Organismos y Empresas Controlados Presupuestalmente.

d En ejercicio 1991, original y ejercicio 1992 excluye 7345.5, 9312.7 y 8215.2 millones de nuevos pesos respectivamente, correspondientes a transferencias asignadas a Organismos y Empresas de control presupuestal directo.

e En ejercicio 1991 y 1992 excluye 3393.5 y 3056.5 millones de nuevos pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

f En ejercicio 1992 excluye 15002.4 millones de nuevos pesos correspondientes a los Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados, los cuales fueron incluidos en el capítulo de transferencias.

g En ejercicio 1992, original y ejercido 1993 excluye 5665.7, 6867.0 y 8143.0 millones de nuevos pesos, respectivamente, correspondientes a transferencias asignadas a Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo. Asimismo en ejercicio 1993 excluye 589.9 millones de nuevos pesos por cuotas al FOVISSSTE. Por otra parte en 1992 incluye 15 002.4 millones de nuevos pesos de servicios personales correspondientes a los Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados.

h. En ejercicio 1992, original y ejercido 1993 excluye 2549.5, 2885.2 y 3128.7 millones de nuevos pesos, respectivamente, correspondientes a transferencias asignadas a Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo.

i. En ejercicio 1992 y 1993 excluye 3056.5 y 3723.4 millones de nuevos pesos, respectivamente, por concepto de intereses compensados.

### ANEXO 3. GASTO SECTORIAL EJERCIDO 1988-1994

(Miles de Millones de Pesos)

CONCEPTO	1988	1989	1990/1	1991/2	1992/3	1993/3	1994/4
TOTAL	74221.8	88273.2	116469.4	146709.9	175192.6	203164.4	244534.8
Desarrollo Rural	4003.2	4821.1	6833.9	6833.8	9449.7	10358.2	16015.9
Pesca	533.3	144.9	195.9	311.9	332.8	323.7	379.8
Desarrollo Social	23727.1	31407.8	44083.8	65097.6	88010.2	106986.7	128636.4
Educación	10287.2	13346.1	18369.8	27067.9	36158	45964	56086
Salud y laboral	10955.7	14927.7	21676.1	31299.9	38624.6	46474.7	53798
Solidaridad y Des. Regional	944.9	1889.2	2809.8	4349.2	6055.3	7354	7945
Desarrollo Urbano	1539.3	1244.8	1228.1	2380.6	4615.6	4891.7	8106.5
Programa social de abasto (					2556.7	2302.3	2700.9
Comunicaciones y transportes	5182.2	5061.8	6400.5	9240.5	10156	11929.7	15600.9
Comercio y abasto	5223.2	7082.5	9663.8	7627.4	6368.7	9422	8845.8
Turismo	132.4	104.6	229.9	307	448.9	513.8	516
Energético	20226.3	23704.2	31161.6	40165.7	44187.3	45631.1	51225.4
Industrial	9537.7	8010.2	9408.9	5336.8	3372	1926.3	968
Administración	5656.4	7936.1	3712.2	5541.5	4971.7	6222.5	9325
Justicia y Seguridad			4778.9	6247.7	7895.3	9850.4	13031.6

Porcentajes						
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
5.39	5.46	5.87	4.66	5.39	5.10	6.55
0.72	0.16	0.17	0.21	0.19	0.16	0.16
31.97	35.58	37.85	44.37	50.24	52.66	52.60
13.86	15.12	15.77	18.45	20.64	22.62	22.94
14.76	16.91	18.61	21.33	22.05	22.88	22.00
1.27	2.14	2.41	2.96	3.46	3.62	3.25
2.07	1.41	1.05	1.62	2.63	2.41	3.32
				1.46	1.13	1.10
6.98	5.73	5.50	6.30	5.80	5.87	6.38
7.04	8.02	8.30	5.20	3.64	4.64	3.62
0.18	0.12	0.20	0.21	0.26	0.25	0.21
27.25	26.85	26.76	27.38	25.22	22.46	20.95
12.85	9.07	8.08	3.64	1.92	0.95	0.40
7.62	8.99	3.19	3.78	2.84	3.06	3.81
		4.10	4.26	4.51	4.85	5.33

(a) En 1992 se separa presupuestalmente el subsector de abasto del de comercio para formar parte del sector de desarrollo social; en 1991, el subsector abasto tuvo un presupuesto ejercido de 1329.8 m.n.p, en tanto que el subsector comercio tuvo 5230.1

(b) No incluye 1325.0 millones de nuevos pesos que se transfirieron a diversas dependencias y entidades ejecutoras de proyectos de Solidaridad, razón por la cual dichos recursos se encuentran distribuidos en el resto de los sectores.

1/ Excluye del gasto sectorial las erogaciones programables de los Poderes Legislativo y Judicial, razón por la cual no coincide con el gasto programable total.

2/ Excluye el gasto correspondiente a los Poderes en ejercicio 1990, y Poderes y Organos Electorales en 1991. Por esta razón no coincide con el gasto programable total.

3/ Excluye el gasto correspondiente a los Poderes, Organos Electorales y Tribunales Agrarios en 1992 y 1993. Por esta razón no coincide con el gasto programable total.

4/ Excluye el gasto correspondiente a los Poderes, Organos Electorales y Tribunales Agrarios. Por esta razón no coincide con el gasto programable total.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1994

### GASTO EJERCIDO EN DESARROLLO SOCIAL

(Miles de Millones de Pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Desarrollo Social	23727.1	31407.8	44083.8	65097.6	88010.2	106986.7	128636.4
Educación	10287.2	13346.1	18369.8	27067.9	36158	45964	56086
Salud y laboral	10955.7	14927.7	21676.1	31299.9	38624.6	46474.7	53798
Solidaridad y Des. Regional	944.9	1889.2	2809.8	4349.2	6055.3	7354	7945
Desarrollo Urbano	1539.3	1244.8	1228.1	2380.6	4615.6	4891.7	8106.5
Programa social de abasto (					2556.7	2302.3	2700.9

Porcentajes

Porcentajes							Promedio
1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1988-1994
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
43.36	42.49	41.67	41.58	41.08	42.96	43.60	42.39
46.17	47.53	49.17	48.08	43.89	43.44	41.82	45.73
3.98	6.02	6.37	6.68	6.88	6.87	6.18	6.14
6.49	3.96	2.79	3.66	5.24	4.57	6.30	4.72
				2.91	2.15	2.10	1.02

## ANEXO 4. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

### ORIENTACION DEL GASTO 1989-1994

(Miles de Millones de Pesos)

PERIODO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>TOTAL</b>	<b>1333.1</b>	<b>3667.4</b>	<b>5185.8</b>	<b>6992.1</b>	<b>8259</b>	<b>9270</b>
<b>BIENESTAR SOCIAL</b>	<b>797.3</b>	<b>1941.2</b>	<b>3203.7</b>	<b>4202.4</b>	<b>5225.6</b>	<b>6109.5</b>
Apoyo a la educación e infraestructura educativa	181	210.2	339.9	386.6	330	372.5
Programa de Solidaridad para una Escuela Digna		108.7	188.1	193.3	219.7	210.5
Fondos Municipales de Solidaridad		233.7	495.4	522.6	669.2	894.9
Programa Nacional de Apoyo al servicio social		63.9	130.3	187.5	264.8	246.1
Construcción y rehabilitación de clínicas y unidades médicas rurales	107.4	191.5	202	310.3	298.2	380.9
Programa Niños de Solidaridad			145	366.8	606.2	709.6
Agua potable	111	262.9	380	483.6	431.1	474.4
Drenaje y Alcantarillados	50.2	95	167.5	305.7	446.5	586.4
Electrificación de poblados rurales y colonias populares	90.6	173.9	267.8	295.4	265.8	320.1
Desarrollo urbano, vivienda y ecología	119.5	279.3	502.9	765.8	840.5	551.6
Urbanización, pavimentación y vialidades (c)					415.6	937.3
Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales	23.5	140.2	199.6	312.2	387	412.4
Protección ciudadana	53.7	96.4	141.1			
Infraestructura de abasto y apoyo a la comercialización	53.3	79.3	36			
Otros programas de bienestar social	7.1	6.2	8.1	30.8	11.3	12.8
Mujeres en Solidaridad				41.8	39.7	

INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO	330.3	588.8	948.7	1213	1144.4	1448.9
Carreteras alimentadoras y caminos rurales	285.9	370.4	747.8	848.3	733.6	859.6
Programa Tripartito de carreteras		95.8				
Infraestructura telefónica, de telecomunicaciones y aeroportuaria	2.8					
Regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales (d)	3.6				28.3	24.8
Apoyo a la participación de Estados y Municipios en el Programa (e)	26.9	74.9	147.9	340.7	380.5	558.9
Otros Programas	11.1	47.7	53	24	2	5.6

PROYECTOS PRODUCTIVOS	205.5	1137.4	1033.4	1576.7	1889	1711.6
Fondos de Solidaridad para la Producción y otros proyectos productivos		495.3	486.4	445.8	582.1	493.9
Fondo para Empresas en Solidaridad				406.7	362.1	189.5
Desarrollo de áreas de riego	52.2					
Programas de apoyo a las actividades agropecuarias		366.7	366.1	332.2	443.9	376.7
Programa Nacional de Capacitación		50.2	46.7	46.5	60.8	244.8
Infraestructura agropecuaria y Pesquera	25.4					
Crédito a la palabra y productores rurales	27					
Desarrollo de áreas de temporal	10.7					
Fomento a la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial (b)	62.6	206.7	127.1	287.3	433.9	212.1
Producción y transformación agroindustrial	7.1					
Producción agropecuaria, acuícola y pesquera	11					
Otros Programas	9.5	18.5	7.1	58.2	6.2	9.5
Desarrollo de los pueblos indígenas (f)						142.2
Mujeres en Solidaridad (g)						42.9

## PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

### ORIENTACION DEL GASTO 1989-1994

(PORCENTAJES)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-1994
<b>59.81</b>	<b>52.93</b>	<b>61.78</b>	<b>60.10</b>	<b>63.27</b>	<b>65.91</b>	<b>60.63</b>
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
22.70	10.83	10.61	9.20	6.32	6.10	10.96
0.00	5.60	5.87	4.60	4.20	3.45	3.95
0.00	12.04	15.46	12.44	12.81	14.65	11.23
0.00	3.29	4.07	4.46	5.07	4.03	3.49
13.47	9.87	6.31	7.38	5.71	6.23	8.16
0.00	0.00	4.53	8.73	11.60	11.61	6.08
13.92	13.54	11.86	11.51	8.25	7.76	11.14
6.30	4.89	5.23	7.27	8.54	9.60	6.97
11.36	8.96	8.36	7.03	5.09	5.24	7.67
14.99	14.39	15.70	18.22	16.08	9.03	14.73
0.00	0.00	0.00	0.00	7.95	15.34	3.88
2.95	7.22	6.23	7.43	7.41	6.75	6.33
6.74	4.97	4.40	0.00	0.00	0.00	2.68
6.69	4.09	1.12	0.00	0.00	0.00	1.98
0.89	0.32	0.25	0.73	0.22	0.21	0.44
0.00	0.00	0.00	0.99	0.76	0.00	0.29

24.78	16.05	18.29	17.35	13.86	15.63	17.66
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
86.56	62.91	78.82	69.93	64.10	59.33	70.28
	16.27					2.71
0.85						0.14
1.09				2.47	1.71	0.88
8.14	12.72	15.59	28.09	33.25	38.57	22.73
3.36	8.10	5.59	1.98	0.17	0.39	3.26

15.42	31.01	19.93	22.55	22.87	18.46	21.71
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	43.55	47.07	28.27	30.82	28.86	29.76
25.40			25.79	19.17	11.07	9.34
	32.24	35.43	21.07	23.50	22.01	22.37
	4.41	4.52	2.95	3.22	14.30	4.90
12.36						2.06
13.14						2.19
5.21						0.87
30.46	18.17	12.30	18.22	22.97	12.39	19.09
3.45						0.58
5.35						0.89
4.62	1.63	0.69	3.69	0.33	0.56	1.92
					8.31	1.38
					2.51	0.42

(a) En 1992 se reestructuró, denominándose "Infraestructura de Salud y Hospital Digno"

(b) En 1992 se reestructuró, denominándose "Fomento a la Producción Forestal, Agroindustrial y Pesquera"

(c) En 1993 se crea el rubro de urbanización, pavimentación y vialidades, separándose, a la vez, el rubro de vivienda y ecología

(d) En 1993 cambia su denominación a "Regularización de la Tenencia de la Tierra y Organización Agraria"

(e) En 1994 se reestructuró, cambiando su denominación por "Definición y Conducción de la Planeación del Desarrollo Regional"

(f) Se creó en 1994

(g) Se transferiría del sector de bienestar social al de proyectos productivos

## ANEXO 5. Recursos Federales Ejercidos a Través del Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional

Entidad	Total (millones de pesos)			
	1989	1990	1991	1992 a
Aguascalientes	22481	47932	65197	78198
Baja California	56457	103322	86529	117131
Baja California Sur	18784	33271	53559	70214
Campeche	36158	66743	102342	164191
Coahuila	45546	93801	200805	241785
Colima	30173	43918	52509	77148
Chiapas	95743	236166	371367	494072
Chihuahua	62762	106547	172698	219573
Distrito Federal	75899	278853	15961	636920
Durango	31836	116510	145000	158867
Estado de México	65849	207019	270725	351638
Guanajuato	23097	78825	117833	203538
Guerrero	63759	120594	241715	370711
Hidalgo	36894	94443	146557	225452
Jalisco	58047	99672	155840	196008
Michoacán	71377	132174	231217	417717
Morelos	24277	65436	93868	121360
Nayarit	36924	46195	65072	100426
Nuevo León	114545	130065	134594	177794
Oaxaca	101296	245304	338194	433599
Puebla	41337	93624	136173	246852
Querétaro	24725	46404	61121	77996
Quintana Roo	27002	48101	78240	109258
San Luis Potosí	25405	56996	106484	146186
Sinaloa	40016	70237	132551	166288
Sonora	66719	96605	138799	251390
Tabasco	15066	24372	54494	95845
Tamaulipas	30151	55955	120473	157952
Tlaxcala	34651	65165	79205	104936
Veracruz	76306	87479	168373	273689
Yucatán	107195	177854	277496	375145
Zacatecas	46533	96776	159604	150520
	31111	7056	609205	
Total	1638121	3273414	5183800	7012399

	Total (porcentaje)				Millones de pesos	Porcentaje
	1989	1990	1991	1992		
	1.37	1.46	1.26	1.12	213808	1.25
	3.45	3.16	1.67	1.67	363439	2.12
	1.15	1.02	1.03	1.00	175828	1.03
	2.21	2.04	1.97	2.34	369434	2.16
	2.78	2.87	3.87	3.45	581937	3.40
	1.84	1.34	1.01	1.10	203748	1.19
	5.84	7.21	7.16	7.05	1197348	7.00
	3.83	3.25	3.33	3.13	561580	3.28
	4.63	8.52	0.31	9.08	1007633	5.89
	1.94	3.56	2.80	2.27	452213	2.64
	4.02	6.32	5.22	5.01	895231	5.23
	1.41	2.41	2.27	2.90	423293	2.47
	3.89	3.68	4.66	5.29	796779	4.66
	2.25	2.89	2.83	3.22	503346	2.94
	3.54	3.04	3.01	2.80	509567	2.98
	4.36	4.04	4.46	5.96	852485	4.98
	1.48	2.00	1.81	1.73	304941	1.78
	2.25	1.41	1.26	1.43	248617	1.45
	6.99	3.97	2.60	2.54	556998	3.26
	6.18	7.49	6.52	6.18	1118393	6.54
	2.52	2.86	2.63	3.52	517986	3.03
	1.51	1.42	1.18	1.11	210246	1.23
	1.65	1.47	1.51	1.56	262601	1.53
	1.55	1.74	2.05	2.08	335071	1.96
	2.44	2.15	2.56	2.37	409092	2.39
	4.07	2.95	2.68	3.58	553513	3.24
	0.92	0.74	1.05	1.37	189777	1.11
	1.84	1.71	2.32	2.25	364531	2.13
	2.12	1.99	1.53	1.50	283957	1.66
	4.66	2.67	3.25	3.90	605847	3.54
	6.54	5.43	5.35	5.35	937690	5.48
	2.84	2.96	3.08	2.15	453433	2.65
	1.90	0.22	11.75	0.00	647372	3.78
	100.00	100.00	100.00	100.00	17107734	100.00

Fuente: ROJAS, Carlos, "Solidaridad", cuadro 3  
a Inversión federal autorizada

## ANEXO 6. Comités de Solidaridad Constituidos 1989-1992

Entidad	1989-1990	1991	1992	Total	Porcentaje
Aguascalientes	240	1228		1468	0.85
Baja California	345	403	410	1158	0.67
Baja California Sur	175	412	542	1129	0.66
Campeche	631	1066	1540	3237	1.88
Coahuila	928	2562	313	3803	2.21
Colima	464	994	847	2305	1.34
Chiapas	1344	2887	4119	8350	4.86
Chihuahua	550	2100	760	3410	1.98
Distrito Federal		1200	700	1900	1.10
Durango	1171	3044	1482	5697	3.31
Estado de México	808	4975	4047	9830	5.72
Guanajuato	1123	1496	105	2724	1.58
Guerrero	1532	6120	6842	14494	8.43
Hidalgo	975	2167	2042	5184	3.01
Jalisco	1458	5042	1436	7936	4.62
Michoacán	7746	4769	4728	17243	10.03
Morelos	625	1110	670	2405	1.40
Nayarit	721	1327	108	2156	1.25
Nuevo León	685	740	1357	2782	1.62
Oaxaca	2964	1930	3792	8686	5.05
Puebla	3032	2338		5370	3.12
Querétaro	806	595	1045	2446	1.42
Quintana Roo	207	1123	688	2018	1.17
San Luis Potosí	2880	2285	1307	6472	3.76
Sinaloa	2999	2148	1233	6380	3.71
Sonora	1598	928	3405	5931	3.45
Tabasco	832	1560	1139	3531	2.05
Tamaulipas	3347	715	286	4348	2.53
Tlaxcala	421	4734	1394	6549	3.81
Veracruz	1097	6636	2164	9897	5.76
Yucatán	1588	1646	1353	4587	2.67
Zacatecas	1488	3348	3692	8528	4.96
Total	44780	73628	53546	171954	100.00

FUENTE: ROJAS, Carlos, "Solidaridad", cuadro 11.