



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA**



**“ETAPAS DE LA POLITICA ECONÓMICA Y POLÍTICA  
SOCIAL EN MEXICO EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD  
(1938 – 2006)”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

FERNANDO SAUCEDO ÁVALOS

ASESOR: ANGEL AVILA MARTÍNEZ

México, D.F.

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS.**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima casa de estudios, por darme la oportunidad de formarme como un ciudadano comprometido con mi país.

A la Facultad de Economía por ser parte sustancial en mi formación académica y profesional.

A todos mis profesores por compartir conmigo su tiempo y sus experiencias. Lo que me permitió triunfar en el ambiente laboral.

A mis padres que me impulsaron a luchar por mis ideales y estuvieron pendientes de este proceso.

A mi esposa Yolanda, por su ejemplar apoyo en todos los ámbitos, quién ha luchado de manera solidaria en todos los proyectos que hemos emprendido de manera conjunta.

A Fernando y Mauricio, mis hijos, que son mi inspiración y me dan fortaleza para seguir luchando y trabajando día con día para ser un mejor padre.

A mis hermanos, María Dolores, Agustín, María del Rosario, Fabiola Isabel, Carlos Manuel y María de Jesús; a todos ellos mi respeto y cariño por entender mis ausencias.

A mis sobrinos, tíos, primos, familiares y amigos, mi afecto de siempre.

## **ETAPAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL EN MEXICO EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD (1938 – 2006)**

### **INDICE**

<b>JUSTIFICACIÓN.</b>	5
<b>HIPÓTESIS.</b>	6
<b>OBJETIVO GENERAL.</b>	8
<b>OBJETIVOS PARTICULARES.</b>	8
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	10
<b>ANTECEDENTES.</b>	13

### **CAPITULO I. ETAPA FORMATIVA DEL ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO.**

1.1. La conformación de la constitución de 1917	24
1.2. Los indicios del surgimiento de la institucionalidad	33
1.3. La gran depresión económica de 1929.	39
1.4. El movimiento campesino, sus organizaciones y demandas.	42

### **CAPÍTULO II. DIVERSAS ETAPAS DEL MODELO DE “SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES”, SU AGOTAMIENTO Y EL NUEVO MODELO NEOLIBERAL.**

2.1. Primera etapa: inflación y desequilibrio cambiario (1938-1955).	47
2.2. Segunda etapa: “El Desarrollo Estabilizador” (1956-1970).	53
2.3. Tercera etapa: crisis del modelo (1971-1982).	62
2.4. Cuarta etapa: el modelo neoliberal (1982 – a la fecha).	63
2.4.1. La intervención del FMI (la primera “Carta de Intención”, noviembre de 1982 y la etapa de los “pactos económicos”).	65

### **CAPÍTULO III. LA POLÍTICA ECONÓMICA 1982 – 2006 EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES.**

3.1. Los organismos multinacionales rectores de la economía mundial.	67
3.2. El Programa Inmediato de Recordación Económica (PIRE).	77
3.3. El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) bajo la protección del Plan Baker.	79
3.4. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE).	82
3.5. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).	84
3.6. Alcances y retrocesos del proyecto salinista.	85
3.6.1. La renegociación de la deuda externa: la salvación utópica.	85
3.6.2. Finanzas públicas, inflación, salarios y tipo de cambio.	86
3.6.3. La integración comercial.	88
3.7. El Fracaso Neoliberal.	89
3.8. Aciertos y desaciertos del sexenio zedillista: finanzas públicas, inflación, salarios y tipo de cambio.	91
3.8.1. Plan para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica	

(PRAEE).	91
3.8.2. El FOBAPROA	94
3.9. El gobierno de Vicente Fox: la alternancia en el poder.	96
<b>CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA SOCIAL 1982 – 2006 EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES.</b>	
4.1. La política social antes de la crisis.	98
4.2. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988): la administración de las crisis económicas y ausencia de una preocupación social.	100
4.2.1. Educación.	100
4.2.2. Política de salud.	102
4.2.3. La descentralización del sector salud.	102
4.2.4. Convenios para la coordinación Federación – estados.	104
4.3. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994): administración de la deuda y liberación de recursos para el PRONASOL.	108
4.3.1. Educación.	108
4.3.2. Políticas de salud.	112
4.3.3. La política social sustentada en el PRONASOL.	113
4.3.4. La política económica.	118
4.4. Ernesto Zedillo Ponce de León (1984 – 2000): crisis del 95 y del PRONASOL a PROGRESA.	120
4.4.1. El gasto federal en educación.	120
4.4.2. Programas sociales y de salud.	130
4.4.3. Instrumentos para el combate a la pobreza.	130
4.5. Vicente Fox Quesada (2000 – 2006): estancamiento económico con desempleo y migración, de PROGRESA a OPORTUNIDADES.	133
4.5.1. Educación.	133
4.5.2. Política social.	135
<b>CONCLUSIONES.</b>	144
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	147

## **JUSTIFICACIÓN.**

Las demandas permanentes de la población a través de los distintos y en ocasiones, contrapuestos planes revolucionarios, dieron sustento al movimiento armado de 1910 contra el régimen del Presidente Porfirio Díaz Mori, que con sus 32 años en el poder, cimentó las bases del Estado mexicano y estableció el sistema económico capitalista, bajo condiciones de explotación de peones encasillados en grandes haciendas, mecanismos autoritarios, falta de libertades democráticas y ausencia de *políticas sociales*.

Los gobiernos surgidos de la revolución mexicana se fortalecían, es decir, tenían mayor credibilidad, mediante las respuestas a las demandas sociales de los mexicanos. Desde siempre, una vez surgido el gremialismo, estos mismos grupos organizados, algunas veces por los propios gobiernos, o bien de manera independiente, han estado presentes hasta que la satisfacción de sus necesidades, se hacen realidad. En diferentes conflictos o procesos de elección presidencial, entre otras cosas, siempre le han demandado al Estado mexicano el cumplimiento de sus diversas peticiones. Las mismas soluciones, que de alguna manera por las constantes demandas y luchas que originaron, llegaron hasta las regiones más apartadas de la nación y que por eso mismo le permitieron paulatinamente también al Estado, irse fortaleciendo a través del control de las masas y de los grupos detentadores del poder político y económico locales.

De ahí la brillante idea doce años después de que terminara este movimiento revolucionario y de crear por parte del grupo sonorenses en el poder, *el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el primer partido político*, surgido a la sazón de la lucha armada, e impulsado por el General *Plutarco Elías Calles*, el cuál a la muerte del Presidente *Álvaro Obregón*, se convirtió en el llamado “jefe máximo” y que utilizara al PNR; como el aglutinador del quehacer gubernamental. Este asume desde el principio y como bandera de lucha política, el medio de hacer llegar a la población las respuestas a sus peticiones. Sobre todo, a las clases más desprotegidas del país. Así lo entendió más tarde el presidente *Lázaro Cárdenas del Río*, que presentara el primer plan sexenal de gobierno, con una profunda orientación y vocación por la ***política social*** (influenciados seguramente por la situación política mundial). Y como se dice líneas anteriores, éste es el eje sobre el que versa la presente tesis.

A partir de todo este análisis se desprenden algunos cuestionamientos que inciden en el desarrollo de la investigación que nos hemos propuesto realizar y que para poder contestarlos será necesario plantearnos primeramente, ¿Por qué hacer una investigación de la política social en México?, ¿para que habrá de servir el análisis del desempeño de los responsables de la administración pública?, ¿que resultados hemos obtenido y hacia donde vamos en esta materia?, ¿Cuál es el saldo de pobreza que tenemos hoy con la aplicación de las nuevas políticas públicas, del “Nuevo” Modelo económico?, en suma, ¿Cuál es el saldo social y sus posibles repercusiones, que nos deja el estudio del periodo de análisis (1982 a 2006)?.

Estas y otras interrogantes, surgen y dan origen al presente documento titulado, **“La Política Social en México en el Marco de la Sociedad, 1938 – 2006”**; Con la cual me propongo estudiar y analizar el desempeño que en esta materia han tenido los modelos de desarrollo económico, que a partir de 1917, han determinado el quehacer de los gobiernos de la república a lo largo de todo este tiempo.

## **HIPÓTESIS.**

A partir del análisis de las diversas etapas del comportamiento de los dos modelos económicos que ha experimentado nuestro país, hasta ahora, pero en particular, en el periodo de estudio (1938-2006), se pretende demostrar, **en primer término**, siguiendo el planteamiento de Lustig: *si con el éxito o fracaso en la ampliación del modelo económico seguido por México, el Estado mexicano ha alcanzado el propósito (en término de gasto social), de distribuir la riqueza nacional a las distintas capas de la población. En segundo, si con ello, el Estado en México, ha logrado cumplir uno de los mandatos constitucionales, incidir en la distribución de la riqueza social, como lo marcan los **Artículos 25 y el 26 Constitucional**, que en su primer párrafo a la letra dice:*

**“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del desarrollo económico y el **empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza**, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución”.**

Para ello, será necesario abordar desde la perspectiva histórico-económica, el compromiso gubernamental de los distintos presidentes en turno (tanto en materia de gasto público, como en cuanto al compromiso político mismo, asumido con las políticas sociales aplicadas, es decir, su intencionalidad). En nuestra hipótesis central, suponemos, por lo expuesto en los antecedentes, que es compromiso del Estado y por ello del primer mandatario, apegado a nuestra Constitución Política, cumplir y hacer cumplir con el compromiso social de atender a las clases marginadas del desarrollo y por tanto, si no se cumple este mandato, se está incurriendo en un desacato y una violación a la Constitución vigente, haciéndose merecedor el gobernante en turno, por dicho incumplimiento a un **juicio político**.

Esta situación aunque parezca utópica de realizar, permitiría, **ir perfilando, una verdadera política social de Estado**. En este caso particularmente, podría llamarse a comparecer, al presidente en turno y si los hechos demuestran que se incurrió en desacato, merece una sanción por su falta, ya sea por indolencia o por desinterés político, lo cual le resta seriedad para resolver el problema de la pobreza. El Honorable Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, deben juzgar sus acciones, y en su caso, ser procesado por el poder judicial, atendiendo al equilibrio del poderes de la unión, marcado también por nuestra Constitución y que dentro del marco del Estado de Derecho sería una verdadera muestra del equilibrio de poderes y de que ningún hombre, incluyendo al presidente se encuentre verdaderamente por encima o al margen de la Ley. Este acto fortalecería el Estado de Derecho y le daría a nuestra incipiente democracia, un verdadero impulso, demostrando que dentro de esta forma de gobierno, adoptada por los mexicanos, ningún poder está por encima de la voluntad popular. Y con ello se rescataría parte del terreno perdido en cuanto a la credibilidad del poder Judicial, también se fortalecería la gobernabilidad del propio sistema político.

Se analizarán los distintos programas sociales y compromisos políticos, observados en los planes de gobierno en materia de política social, de los distintos periodos presidenciales enmarcados en el periodo de análisis: Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); y Vicente Fox Quesada (2000-2006).



## **OBJETIVO GENERAL.**

El análisis de las diversas etapas del “**Modelo de sustitución de Importaciones**” y, particularmente haciendo énfasis en la etapa de su debilitamiento y el arribo del “**El Modelo Neoliberal**” sin olvidar su desempeño, a casi ya un cuarto de siglo de vigencia, se determinará la forma en que el Estado en nuestro país, ha hecho frente a sus compromisos sociales.

Este análisis pretende abordar, no solamente la perspectiva del comportamiento económico y de los montos de gasto público asignados a esta tarea sustancial, sino también, de la eficiencia con que se han implementado los diversos programas de política social (PIDER, COPLAMAR, PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES, etc.) aplicada para estos gobiernos; es decir, se revisarán *los programas, los objetivos y las acciones* dirigidas a las capas sociales más necesitadas en materia de educación, salud y vivienda. Pero también se intentará observar, de manera breve, pero sobre todo crítica tratando de ser lo más objetivo posible, sin tendencias políticas, la manera en que han sido y son manejados -desde el discurso político-, de manera irresponsable y con una marcada tendencia política, sobre todo por el último gobierno de Vicente Fox (panista), los distintos indicadores de carácter socio-económico en México; con la idea de verificar si efectivamente, reflejan al menos dos de sus características fundamentales a saber y que en ellas se refleja, de alguna manera, el compromiso asumido en el presente trabajo:

## **OBJETIVOS PARTICULARES.**

El propósito de analizar puntualmente el comportamiento de las diversas etapas de los modelos económicos, es para descubrir con precisión lo que esta atrás del velo negro, es decir, si de acuerdo a su desempeño económico (crecimiento, recesión o estancamiento) la política social se mantuvo vigente. Para ello se dividirán en cuatro etapas y se analizará cada una de ellas:

**1ª etapa:** el modelo de sustitución de importaciones (1938 – 1955), conocida como el “*desarrollo hacia adentro*”, caracterizada por una inflación moderna y desequilibrio cambiario;

**2ª etapa:** el Desarrollo Estabilizador (1956 – 1970), caracterizada por un crecimiento económico importante y prolongado (6% y 7% en su última etapa), con reducción de la inflación, tipo de cambio constante, aumento de la IED y altos índices de deuda externa);

**3ª etapa:** el Desarrollo Compartido (1971 – 1982), caracterizada entre otras cosas por: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el incremento de las empresas públicas, que pasó de un número de 491 en 1970 a 1155 al cierre de 1982, del cual se derivaron otros aspectos negativos como un déficit financiero del sector público alcanzando un poco más del 10% del PIB; además este tuvo que financiarse con más deuda externa, convirtiendo este instrumento financiero de carácter extraordinario, en una auténtica bola de nieve.

En este mismo periodo, también se agudizó el déficit externo [X-M] afectando al tipo de cambio, que desde 1976 venía presionando la inflación, la cual se desata en este periodo con mayor intensidad, rebasando el 150% al cierre del periodo); y por último dos de las etapas más recientemente analizadas por un sin número de economistas.

**4ª etapa:** se caracteriza por el arribo del modelo “El Neoliberalismo Económico” (1982-2006) a partir de aquí realmente se centra nuestro esfuerzo de análisis ya que comienza, en esta etapa la fase actual, conocida como la de transición hacia un nuevo paradigma económico iniciado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado mediante la instrumentación del llamado “cambio estructural y ajuste económico”, que respondió al pie de la letra a los designios del Fondo Monetario Internacional (FMI) que trajo como resultado la década perdida de los años ochenta al manifestar su incapacidad para reducir la inflación y controlar la inestabilidad del tipo de cambio iniciada en septiembre de 1982.

Esta etapa se caracteriza por la desregulación económica, la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado en la economía; es decir, menos Estado y más mercado. Es en esta última etapa, donde para nosotros se realizan o se registran los principales hechos que le dan consistencia a nuestra investigación y por esta razón, donde se intentan contrastar nuestras principales ideas acerca de la definición de la política social, y como se dejó constancia de ello en líneas anteriores.

## INTRODUCCIÓN.

El contexto del presente proyecto de investigación, cuyo tema ha sido intitulado: “Etapas de la política económica y política social en México en el marco de la sociedad (1938 – 2006)”, ciertamente, proviene del desarrollo del Estado Mexicano Moderno en general (surgido del constituyente de 1917 a la fecha), por ello es menester regresar en el tiempo para hacer algunas precisiones y detallar el proceso de las luchas sociales, pero sus principalmente demandas fueron incorporadas en nuestra Constitución del 17 que hacia la década de los treinta del siglo pasado dio la añorada estabilidad política, paz social, además de gobernabilidad y credibilidad a los gobiernos a partir de Lázaro Cárdenas.

Por el propio periodo de análisis, la hipótesis central que guía este trabajo, se desarrollará con la idea de que las diversas políticas sociales, aplicadas por los gobiernos en turno, no solamente dependen de que se cumplan o no, en términos del mandato constitucional las políticas en materia social con el objetivo de preservar la paz social y legitimar la permanencia del gobierno; sino también y de manera más precisa, la de garantizar el crecimiento económico de largo plazo, capaz de generar riqueza y empleo a la sociedad mexicana; ello, sustentado por un modelo económico de desarrollo. Además sabemos que de éste comportamiento (como se sabe, medido en tasas de crecimiento), es lo que determina la mayor parte de los ingresos, y éstos ingresos con que cuente el Estado son fundamentales para poder canalizarlos a las diversas políticas que se apliquen, sobre todo, en cuanto a la política social se refiere (Educación, Salud, Vivienda, entre otras)

En este sentido el Estado utilizará una herramienta fundamental de que dispone y ésta es, el *gasto público (vía inversión pública y consumo del gobierno)*. Para ejercer uno de los mandatos constitucionales, *la equitativa distribución de la riqueza*. En esta investigación Nora Lustig<sup>1</sup> pone de relieve la importancia de las principales tesis estructuralistas, *cuando habla de la relación que hay entre, crecimiento económico y distribución del ingreso, que: “...para éstos una parte esencial del vinculo entre ambas variables se da a través del patrón de consumo asociado a un perfil distributivo y de las*

---

<sup>1</sup> Lustig, Nora “La distribución del ingreso y crecimiento en México: un análisis de ideas estructuralistas”. El Colegio de México. México, 1981.

*características productivas de los sectores cuyos bienes conforman el patrón de consumo mencionado”.*

En segundo término, *además de que estos recursos provendrán de “la eficiencia” del modelo económico, es decir, por sus tasas de crecimiento en el largo plazo (o sea de manera sostenida) y no por su estancamiento o recesión. En este sentido, afirmamos categóricamente, que dependerá del éxito o fracaso del modelo, en primera instancia y no de situaciones coyunturales extremas exclusivamente, canalizar recursos suficientes, por parte del Estado, para la aplicación de dichas políticas y así cumplir éste mandato constitucional.* Es decir, en otras palabras ***impulsar el crecimiento del mercado interno y complementarlo con un impulso del sector externo, y no a la inversa que es lo que se ha hecho desde 1982 hasta la fecha.*** Este modelo denominado Neoliberal se basa en la idea de que el sector externo, siempre o casi siempre es favorable a la economía del país. Sin embargo en momentos de crisis económica o de recesión mundial, el sector externo en su comportamiento es particularmente agresivo por sus impactos para la economía nacional. ***En ese sentido, las exportaciones deben servir de impulso y deben ser utilizadas de manera complementaria y no sustituta.***

A partir de la crisis de los ochenta, las políticas económicas adoptadas se caracterizaron por los permanentes y excesivos recortes en el *gasto público*, que en el momento en que el Estado no cuenta con recursos suficientes, una de las medidas de política económica aplicadas se sustentó en *los recortes en el gasto público y es a través de la observación de esta situación, como se podrá deducir, que es por esta vía como se han puesto en riesgo los recursos que los diferentes gobiernos canalizan a las políticas sociales.* Dado que este mecanismo de recorte presupuestal es el más aplicado por los gobiernos neoliberales, según ellos, para ajustar las finanzas públicas; este hecho aplicado de manera irresponsable y persistente sin tomar en cuenta los efectos a largo plazo que causan a la población más desprotegida, pues ha afectado de manera irreversible a la política social y su impacto inmediato ha sido el creciente empobrecimiento y la agudización de la desigualdad de los mexicanos en los últimos veinticinco años.

Como una **conclusión a priori** podríamos afirmar que en México “la crisis recurrentes” registradas en las últimas dos décadas, han dejado un saldo social negativo.

Verbigracia destaquemos un indicador general de largo plazo: en el periodo que va de 1940 a 1981, el *ingreso por persona* promedio creció a una tasa anual del 3.2%; mientras que de 1981 a 2000, el mismo indicador creció poco menos de 0.5% al año. Si el crecimiento que está por venir, fuera a ese ritmo tan raquítico, los mexicanos tardaríamos en duplicar nuestro nivel de vida nada menos que 147 años, y eso a nadie lo tiene contento y menos a los jóvenes que han sido ajenos a estos procesos de cambio, creemos que los cambios se hacen para mejorar y no para empeorar, que es el caso de nuestro país.

El documento se desarrolla en tres capítulos bajo una perspectiva histórica sobre las diferentes etapas en las que ha transitado nuestro país en cuanto a la adopción de la política económica y en particular sobre las medidas de política social, destacando su importancia en la propia evolución y desarrollo de la población en México, sobre todo de las clases sociales más desprotegidas y con mayores desventajas (llámense campesinos, obreros, trabajadores por cuenta propia, jornaleros agrícolas y trabajadores del campo en general).

Después de realizar una breve presentación introductoria, se establece la justificación del trabajo y se desarrollan los antecedentes históricos que permiten ubicar en el contexto histórico la temática abordada en esta tesis.

Para entrar en materia, en el capítulo uno se desarrolla la etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo, la concepción de Estado su formación y consolidación en el caso de México, desde la conformación y manifestación en el constituyente de 1917, el surgimiento de la institucionalidad los movimientos obreros y atención a las demandas sociales; a fin de ir construyendo un mercado interno.

En el capítulo dos se describen las Diversas etapas del desarrollo del capitalismo en México; a saber: primera etapa: Inflación y desequilibrio cambiario (1938-1955); segunda etapa: “El Desarrollo Estabilizador” (1956-1970), Tercera etapa: Crisis del modelo (1971-1982); cuarta etapa: Transición al nuevo modelo (1982-1988); y Quinta etapa: El modelo neoliberal (1988 – a la fecha).

En el apartado tres se describen las políticas económicas aptas, en cuanto a la política social adoptada por las diferentes administraciones a partir de 1982 hasta el año de 1986.

Finalmente en la parte de conclusiones, se recapitula lo más importante abordado en el documento, donde se realizan una serie de consideraciones.

## **ANTECEDENTES:**

En la era moderna del desarrollo de la humanidad, sería casi imposible hablar de las tendencias del Estado contemporáneo, sobre todo en cuanto a su capacidad para resolver los rezagos o demandas sociales, si no se tocan inicialmente al menos los aspectos centrales: *la equidad y la justicia*, que están estrechamente vinculados con los conceptos de libertad, igualdad y justicia social, demandas que inspiraron como una exigencia a los realizadores de la Revolución mexicana ante la pobreza y la desigualdad social que imperaba a inicios del siglo XX.

Al respecto, como punto de partida debemos señalar las vertientes más reconocidas por los principales economistas en el mundo, en cuanto a la intervención del Estado en la economía: *la primera*, en cuanto a *la responsabilidad que tiene para incidir en la redistribución de la riqueza generada en el país, mediante la instrumentación de políticas económicas que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social, tal como está establecido en nuestra Constitución<sup>2</sup>.*

Asimismo, el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

---

<sup>2</sup> El Artículo 25 constitucional establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

También en la carta magna se establece que el Estado ejercerá de manera exclusiva las áreas estratégicas y prioritarias para garantizar el desarrollo de la nación, mediante su participación con instituciones públicas (empresas paraestatales) para garantizar la producción de bienes y servicios ubicados en esas áreas<sup>3</sup>. Para ello, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe con los sectores social y privado.

Es decir, las acciones del Estado se realizan mediante la *inversión pública*, y de manera muy específica en *infraestructura básica* (presas, carreteras, puentes, alcantarillado, drenaje, electrificación, pavimentación etc.), la que ha proveído a lo largo y ancho del territorio nacional y que ha ido consolidando el modelo económico capitalista con su pujante desarrollo, como el observado hasta los años setenta del siglo XX, derivado de un crecimiento sostenido en la inversión pública, seguida de la inversión privada.

En otro sentido, y para entrar en materia, podremos considerar que la pobreza constituye “*uno de los mayores flagelos sociales que nos ha heredado el mundo globalizado de las últimas dos décadas del siglo XX y la primera de este nuevo siglo*”. Caracterizado por políticas económicas identificadas con el *paradigma neoliberal* y que, según veremos en el desarrollo de este trabajo, privilegia al mercado por sobre el papel promotor y regulador del Estado.

Los principales estudios sobre la política han marcado los orígenes del Estado en Europa a mediados del siglo XVI, tanto en Inglaterra como en Francia, fue hacia finales del siglo XVIII donde encontramos el inicio de los estudios mas formales y acabados acerca del Estado, la sociedad, la política y la economía; de las que se habrán de desprender todas las interpretaciones, relaciones e interrelaciones, que hoy se conocen y, que han dado nacimiento, a las diferente doctrinas, modelos y sistemas, en función de los

---

<sup>3</sup> Artículo 28 constitucional determina que el “Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación”

objetivos e intereses de las naciones que los desarrollan y aplican, México, no ha sido la excepción en la batalla que han tenido que librar todas las sociedades del mundo civilizado para constituirse como Nación e ir perfilando el tipo de Estado requería para su ulterior desarrollo.

Sabemos que en 1910 surge un movimiento de protesta contra el régimen de Presidente Porfirio Díaz, que bajo el lema de *“poca política y mucha administración”*, había logrado sacar al país del descrédito que le dieran los movimientos armados que culminaron con la independencia nacional: la guerra contra Estados Unidos de Norte América, la concebida invasión de España, Inglaterra y Francia, además de la guerra interna librada por Juárez contra la iglesia, que culminaría con las trascendentales Leyes de Reforma. Y que incluso, a pesar de estas adversidades, lograra establecer una economía competitiva aún dentro del contexto que vivía el desarrollo del imperialismo a nivel mundial, que diera como resultado la conformación de nuevas naciones, nuevos repartos del territorio mundial y, sobre todo, al conflicto armado conocido como Primera Guerra Mundial.

En efecto, el país bajo el gobierno del **Presidente Díaz**, *tuvo un crecimiento económico, que fortaleció a la moneda nacional y las exportaciones. Pero con un mercado interno comprimido y una política económica que privilegiaba el apoyo a los grandes capitales nacionales y extranjeros, esto hizo que se olvidara de las grandes capas de la población. De ahí que, la sociedad de principios del siglo XX, no conoció los efectos de una política social; lo que dio como resultado, la profunda diferenciación entre la opulencia y la pobreza, sembrando en este sentido, la semilla de la injusticia y la sublevación.*

En **1910**, con la anulación del triunfo de Francisco I. madero, el país se incendia prácticamente. Las manifestaciones de injusticia se hacen presentes en las distintas facciones de los grupos armados, que bajo su particular objetivo, se lanzan contra el gobierno de Díaz. En **1917**, luego de las purgas y reacomodos de los grupos rebeldes, se plasman los anhelos de justicia y las demandas de la población, en la constitución que reflejará, a partir de entonces, la voluntad de dar respuesta a las demandas y planteamientos de los mexicanos. Así, surge el llamado **Estado Benefactor**, con una política económica basada en la respuesta a las demandas de los grupos revolucionarios: tierra, derecho al trabajo, educación, etc.



La prioridad de este esquema de política económica, era buscar la estabilidad de la nación, con el ánimo de recuperar la confianza y el crédito internacional, interrumpido por el movimiento armado 1910 – 1917. Posteriormente una vez que la sociedad mexicana entra en calma y los gobiernos armados dejan el paso a los gobiernos civiles, uno de los pasos trascendentales para nuestro ulterior desarrollo económico, fue sin duda el proceso de pacificación, antes que cualquier otra cosa, incluso que lo económico.

En el transcurso de este devenir histórico, político, económico y social, se han dado en torno a la aplicación de los sistemas políticos y económicos, diferentes revoluciones. Unas por alcanzar la Independencia de una sociedad respecto de otra y, en la mayoría de las ocasiones, para cambiar o transformar el sistema político vigente en los diversos países, con el propósito, de lograr mejores condiciones de *justicia social* tanto entre los individuos como entre las clases que conforman la estructura social de las naciones. En este sentido quizá pocas naciones como nuestro país, han vivido en carne propia las aplicaciones de los diferentes esquemas de dominación, cuyo eje central era la cuestión económica. Pero, también nuestro país como nación, se ha venido integrando debido a que han surgido distintos *movimientos sociales, desde la Independencia, la Reforma hasta la Revolución Mexicana de 1910*; ésta última culminará con la elaboración e integración de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*.

*Nuestra Constitución fue el resultado de “un gran pacto o acuerdo nacional” entre las distintas fracciones revolucionarias que dieron origen al Constituyente del 17. En su contenido sustancial se incorpora el compromiso social del Estado mexicano y al mismo tiempo el desarrollo de toda la Nación, lo cual no fue algo fortuito, sino, una realidad que surgió y se fue abonando del conflicto social entre clases en diferentes periodos del desarrollo del país; siempre con el objetivo supremo de mantener la soberanía nacional y garantizar mejores condiciones de vida a las clases más desprotegidas, procurando distribuir el beneficio de la riqueza nacional entre las distintas capas de la población, a partir de la conformación del Estado Moderno en México y de la propia Constitución de 1917, como un mandato constitucional para los gobiernos en turno.*

En la década de los 20´s se fortalecieron las condiciones para el afianzamiento del capitalismo y alcanzar la estabilidad política tan necesaria para hacer efectivos los

preceptos del marco jurídico constitucional, sentar las bases institucionales del crecimiento económico -logrado a partir de los años 30's-, y como consecuencia el fortalecimiento y posterior consolidación del mercado interno logrado en el periodo de industrialización en nuestro país.

En efecto, es hasta el momento en que el general *Álvaro Obregón*, llega al poder, cuando existen las condiciones para que el nuevo Estado mexicano y las clases dominantes comiencen a recoger los frutos del movimiento revolucionario y de la guerra civil. La coyuntura política de los años 20 ofrece un extraordinario interés; revela con claridad el carácter de la revolución, y señala el futuro desarrollo de los acontecimientos.

Dos fuerzas políticas aparecen exhaustas por la guerra civil, cuyo saldo fue:

*Una revolución campesina derrotada lame con amargura sus heridas; otra, la revolución burguesa Carrancista triunfadora no logra echar las raíces del poder de la moderna burguesía terrateniente, aliada con algunas facciones de la antigua burguesía porfirista, que tenía como finalidad, restaurar el orden burgués liberal.*

Así, el golpe de Estado de 1920 representa el final no democrático de la Revolución burguesa y el final burgués de una revolución campesina. Una constatación de lo vivido en México; como lo había mencionado Lenin *"...toda revolución campesina, en momentos en que la estructura socioeconómica ya tiene un carácter capitalista, que lucha contra <supervivencias medievales>, es una revolución burguesa"*<sup>4</sup>. En otras palabras, la revolución campesina es una forma peculiar de la Revolución burguesa: la que puede darle su contenido popular y, eventualmente, democrático.

En México, durante el periodo revolucionario, el campesinado se desengañó muy temprano de las alternativas burguesas que le ofrecieron gobiernos como el de Francisco I. Madero, al mismo tiempo el ala directamente burguesa de la Revolución, rechazó una alianza con el movimiento campesino, pues su tono populista y con frecuencia ferozmente anticapitalista no podía ser aceptado por los representantes de los intereses burgueses terratenientes, que a su vez representaba,- entre otros intereses- Venustiano Carranza, el jefe máximo, quien derrotara al usurpador Huerta y al propio Zapata.

---

<sup>4</sup> Lenin, Vladimir Ilich. "Programa Agrario de la Socialdemocracia, en la primera Revolución Rusa de 1905-1907", tomo tres.

Carranza enarbolando la bandera del Constitucionalismo, instauró un nuevo orden constitucional, el cual representaban de una manera poco embozada y burda, intereses de tipo burgués no revolucionario. Algunos autores mencionan, que, ciertamente *Carranza* no fue sólo el liquidador del campesinado como fuerza política y militar, sino también, el vencedor de una lucha contra la fracción ultra reaccionaria y clerical de la burguesía. Sin embargo la crisis política era inevitable, en la medida en que se crearon las condiciones, para una especie de *vacío político; el movimiento obrero*, reprimido, débil y sin conciencia proletaria, en ésta primera etapa, dejó de apoyar al Carrancismo; los sectores revolucionarios de la pequeña y mediana burguesía (rural y urbana) también abandonaron a Carranza. Para las elecciones de 1920, el candidato carrancista no podría sino reflejar la pobreza y debilidad política de no haber logrado aglutinar a las diferentes fuerzas sociales que participaron en la revolución.

En efecto, frente al poderío y prestigio de militares como Álvaro Obregón, de la Huerta, Calles y Pablo González; el supuesto sucesor de Carranza, el ingeniero Ignacio Bonilla, flamante embajador mexicano en Washington hacía un triste y oscuro papel. *El "error" de Carranza* fue suponer que inmediatamente después de terminada una revolución en la que las diferentes fracciones cristalizaron políticamente en ejércitos y no en partidos políticos, y en condiciones de crisis de hegemonía, era posible que un buen burócrata, buen diplomático y buen burgués como Bonilla, ganara tranquila y cómodamente unas elecciones. En México, no habían echado raíces las formas mediadoras adecuadas a una democracia burguesa.

De esta manera la historia del Estado mexicano contemporáneo, se inicia con una crisis que requeriría de una solución bonapartista es decir, casi desde su nacimiento, el Estado en México aparece con los tintes mediadores peculiares de situaciones históricas de transición.

En este punto, es necesario hacer algunas aclaraciones sobre el carácter del proceso social y político seguido por nuestro país hasta entonces –como lo ha señalado Arnaldo Córdova- es un hecho generalmente admitido por todos los historiadores y analistas serios que *“la revolución mexicana orientó al país hacia un desarrollo capitalista”*. Pero al mismo tiempo, se han generalizado varias confusiones sobre el contenido político de este proceso, estas confusiones parecen girar en torno a la creencia

tácita o explícita de que “la orientación burguesa y capitalista fue un *fenómeno producido por exclusión*”; este razonamiento parte de la idea de que durante la revolución se fueron cerrando las alternativas políticas, a saber:

- La alternativa proletaria, a causa de la debilidad del movimiento obrero en un país atrasado.
- La alternativa popular campesina, por la derrota del movimiento zapatista y villista.
- La alternativa burguesa, a causa de la destrucción del poder político de la burguesía porfirista y de la debilidad del Carrancismo.

Es importante retomar la memoria histórica para señalar que: un desarrollo más equilibrado para todo el país, que sin duda se ha visto truncada hasta ahora, solo fue posible, teniendo como base las distintas políticas implementadas por este Estado “capitalista moderno” del siglo XX (propriadamente consolidado, para nuestros fines, en el periodo 1934-1940), de la configuración de éste se derivan, tanto la aplicación de un modelo económico determinado, como las respectivas políticas económicas delineadas por los gobiernos en turno y es a partir de éstas, *las que coadyuvarán posteriormente, a que el perfil de la política social se valla definiendo y se consolide de alguna manera, en la fase última del periodo de análisis, ya que consideramos que además de que estas políticas se han visto restringidas, por los gobiernos neoliberales, sí ha existido de alguna manera una continuidad tanto en su aprendizaje como en su aplicación.*

Todo este proceso, según entendemos, indiscutiblemente está ligado a las distintas etapas que el modelo de desarrollo económico ha vivido y, que para el estudio, en el caso de México, se caracterizan de la siguiente manera: **Modelo agro exportador (Porfiriato)**, conocido como de “**crecimiento hacia afuera**”, **Modelo de sustitución de importaciones, crecimiento hacia adentro (primera etapa: inflación con desequilibrio cambiario; segunda etapa: desarrollo estabilizador; tercera etapa, crisis del modelo; cuarta etapa: transición al nuevo modelo y quinta etapa, consolidación y crisis del nuevo modelo neoliberal. Dichas etapas van marcando el devenir de la política social en México de acuerdo al éxito o fracaso del modelo y sin duda también esta capacidad del Estado mexicano para cumplir sus compromisos con las capas sociales de mayor vulnerabilidad, de acuerdo al gasto programable asignado y atendiendo el mandato constitucional, de acuerdo al pacto social vigente, a saber el de 1917.**

El descontento social del pueblo mexicano hoy a casi 30 años de vigencia del plan económico neoliberal, es una señal de que la incapacidad del modelo tanto para crecer, como para generar empleos suficientes y con ello para mantenerlo en el largo plazo. Esta situación aunada a la improvisación e incapacidad gubernamental en turno, evidencia la incapacidad del modelo para crear expectativas sociales positivas en el mediano y largo plazo, hacen urgente su revisión para dar un viraje de timón y adoptar un nuevo paradigma que retome como eje el crecimiento económico y el bienestar social.

Las políticas de ajuste y estabilización aplicadas, durante la llamada década perdida (1980-1990) han sido identificadas como provenientes del Banco Mundial (BM), junto con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), éstas no son otra cosa que una obsesión por controlar los constantes déficits y la permanente y creciente inflación, a costa de sacrificar las posibilidades de crecimiento económico (al inhibir la inversión, sobre todo la pública, y controlar la demanda).

Una vez más reiteramos que es importante recuperar de manera urgente la vía del crecimiento económico, además sabemos que ésta es una condición necesaria, pero no suficiente, para que cualquier país en vías de desarrollo esté en posibilidades de mejorar la distribución del ingreso (también se requiere una política fiscal más agresiva o eficiente tanto en la recaudación, como en la inducción de la inversión), para atacar de manera frontal y sin demagogias, el problema de la pobreza, que se ha convertido en un cáncer lacerante, que nos agobia y nos tiene a toda la sociedad, (*pero más a los que menos tienen*), sumidos en la desesperanza. Por el bien de la nación, no debemos permitir que se haga de las necesidades de la gente un negocio y menos aún, se lucre con la pobreza, ya que el mantener estos altos márgenes a todos sin excepción, pero más al gobierno y a su burocracia, los debe mantener preocupados y ocupados en resolverlo de manera urgente.

El gobierno se comprometía entonces, a proporcionar la infraestructura que requirieran el desarrollo agrícola e industrial, los empresarios a invertir y, los obreros a no ejercer su derecho de huelga mantener sus niveles salariales estables. A esta etapa del modelo se le ha llamado “Desarrollo Estabilizador”. Con el agotamiento de la etapa anteriormente citada, el Estado, luego de los intentos de la ruptura del tejido social en el año de 1968, con las grandes crisis del capitalismo y los reacomodos de los grupos de

poder político y económico, pone en marcha a principios de 1970, otra etapa del modelo de sustitución de importaciones, conocida como “de desarrollo compartido”. En ella, el estado se propone, que los beneficios del producto interno bruto (la creación de la riqueza nacional), se deberían compartir con las grandes capas de la población. Especialmente, con los grupos mas necesitados, para lo cual se diseñaba e implementaba una política social para alcanzar esta finalidad. Su crisis llega en 1982, insertada esta, en la gran crisis del capitalismo y por ende de la economía mundial.

Hasta 1980 y durante más de 35 años, el viejo modelo económico de “Sustitución de Importaciones” mantuvo una tasa de crecimiento de 6% en promedio anual, -a pesar de las políticas denominadas como populistas-, y que sí bien generaba algunos desequilibrios económicos, el dinamismo permitía generar mayor riqueza en beneficio de la mayoría de la población. El modelo de industrialización seguido permitía fortalecer el mercado interno, generar ingresos y demanda en un círculo virtuoso de mayor inversión y crecimiento de la economía.

En 1982, dentro de la crisis de los precios del petróleo y de los intentos por un nuevo orden económico internacional, se visualizaba ya para entonces, la caída del sistema de producción socialista, impulsada por la vorágine de los intereses del gran capital financiero internacional, y en este marco surge el esquema de desarrollo conocido como el Neoliberalismo Económico, que sujetaba el desarrollo del país a las fuerzas del mercado, a la no intervención del Estado en la economía y, al manejo de ésta, por el capital privado.

A medida que pasa el tiempo con el desarrollo de este nuevo modelo de desarrollo económico, se hace patente, la poca atención del Estado a la clase más necesitada, al proletariado. Por un lado debido a que los subsidios, no se contemplan en el mismo. El Estado mexicano, dentro del esquema de economía dependiente, no duda en aplicar los postulados de la doctrina económica citada. Con ello, el Estado se empieza a retirar de la sociedad y, abandona los principios revolucionarios de la Constitución Política de 1917 y, que mantuviera de alguna u otra forma la cohesión social entre el gobierno y el pueblo.

Más tarde, con el avance del nuevo modelo y la consecuente globalización de la economía, el Estado poco a poco se sujeta a las políticas dictadas desde el exterior, abandonando su tradicional política social, con los resultados que a veinte años de este

modelo, son de todos conocidos. Es decir, millones de mexicanos en la pobreza y, altos índices de descontento social y, sobre todo, con un gobierno que los ignora. ¿Porqué entonces la investigación y, para qué su utilidad?

La importancia de la misma, radica en la intención de contribuir al análisis del desarrollo de la relación entre el Estado y la sociedad en México, partiendo de las premisas de los postulados de la Revolución Mexicana, plasmados como se ha citado en la Constitución Política de 1917, de los modelos de desarrollo económico bosquejados, de las políticas públicas que se diseñan a partir de las nuevas reglas del juego y que dan origen a las respectivas políticas económicas y sociales, aplicadas a través de los llamados Planes Nacionales de Desarrollo. Documentos estos, que serán de continua referencia en el transcurso de la investigación.

Por otro lado, la realización de este trabajo que presentaré como tesis profesional, pretende examinar desde el punto de vista histórico, ¿En qué momentos las distintas políticas sociales, fueron el factor principal que permitió al Estado mexicano, sustentar su hegemonía al interior de la sociedad mexicana? Y, ¿En qué espacio también, la no aplicación de las mismas, provocó que la población le retirara el apoyo al régimen y, al Partido Único del Estado (PRI)?, con las consecuencias que ya se conocen y, que aún no terminan por manifestarse del todo. Porque cada día que pasa, surgen en México, más pobres y más miseria. Pero, sobre todo, la falta de credibilidad en el gobierno, la apatía en las elecciones (crecimiento del abstencionismo), y lo más preocupante, la posibilidad de la sedición.

Algunos acontecimientos que han marcado este cambio de rumbo en la economía mundial de la historia contemporánea son: la terminación de la guerra fría, que da lugar a la perestroika; el derrumbamiento del muro de Berlín, que da pie a la unificación de las dos Alemanias, la conformación de las nuevas regiones económicas y/o bloques económicos, que dan lugar a la integración del Mercado Común Europeo (MCE) y con ello a la Comunidad Económica Europea (CEE) y el surgimiento de las nuevas teorías dominantes, las neoliberales (con su nuevo paradigma teórico “el monetarismo”).

Estas nuevas ideas basadas en el monetarismo y que han dejado en el olvido a los “viejos” paradigmas del keynesianismo y Neo keynesianismo de la posguerra. Con ellas

se entró al nuevo mundo globalizado, a saber una etapa más avanzada del sistema capitalista. Esta etapa le sigue a la que llamábamos a principios de los ochentas el “imperialismo” –conocida como fase superior del capitalismo por nuestra generación-, o también denominada como la “última” fase del capitalismo monopolista de Estado. Sin embargo la historia capitalista no solo continúa, sino que transmuta y consolida eliminando los vestigios del socialismo.

De alguna manera y visto desde esta perspectiva, al enarbolar los nuevos preceptos económicos (monetaristas) como regla de aplicación general para conducir la economía de nuestro país y su permanente observación al delinear otra forma de política económica, es decir, de políticas públicas.



## **CAPITULO I. ETAPA FORMATIVA DEL ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO.**

### **1.1. La conformación de la Constitución de 1917.**

Con el asesinato de Madero en 1913 y la imposición de la contrarrevolución a partir del golpe Huertista, tuvieron la virtud de destacar y unificar a nuevas fuerzas revolucionarias, que quizá sin este antecedente hubieran permanecido al margen o en una posición secundaria dentro del movimiento revolucionario.

La imposición de Huerta significó el retorno al viejo sistema dictatorial, opresivo y anquilosado del Porfirismo, y estaba limitado en la movilidad social y política y restringida en las relaciones de producción, por haber mantenido una estructura cerrada a todo tipo de cambio.

Con el acto revolucionario de Madero se despertó una cierta esperanza de renovación y liberación política. Aunque su programa social fue reducido, se dieron leves intentos de mejorías que apuntaron hacia una posible movilidad social más expansiva. Se habla de la liquidación del peonaje rural esclavizado y atado a las grandes haciendas y de un mayor progreso entre los proletarios como medio para ampliar y dinamizar el comercio y la producción económica y general. Sin embargo, todo ello se desvaneció con el golpe de la contrarrevolución.

Si antes del *asesinato de Madero* algunas facciones dudaron de su programa social, como fue el caso del Zapatismo, que se desvinculó del Gobierno por considerarlo insuficiente para llevar a cabo la política agraria del mismo, en el momento de la usurpación, la imagen de Madero cambió sirviendo de símbolo para la lucha y unidad revolucionaria, convirtiéndose en apóstol y mártir de todo el movimiento. El impacto de la contrarrevolución produjo una conciencia favorable e inesperada entre las diversas tendencias combativas que la explosión Maderista había liberado. La coincidencia surgió

de compartir voluntariamente o no algunas de las afirmaciones que la negación inicial había planteado al final del Porfiriato.<sup>5</sup>

La espontánea unidad revolucionaria, motivada por el asesinato de Madero, fue aprovechada por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, para destacarse como líder contra la usurpación ilegal de Huerta. Con la ayuda de ejército de su Estado y con el apoyo decisivo de los caudillos regionales, logró organizar una resistencia para destituir a Huerta del Poder. El triunfo convirtió a Carranza en el líder de la legalidad y de una posible cohesión. En este sentido, el Huertismo sirvió de catalizador momentáneo, pero aún faltaba mucho para lograr un consenso interno fuerte. Una vez alcanzado el triunfo, fue necesario que Carranza dotara a su intervención de un contenido amplio, para así mantener la unidad entre los diferentes factores revolucionarios que amenazaban retornar a la defensa de sus intereses particulares.

La fragilidad de las instituciones y de la autoridad que éstas demostraron tener en el momento de la usurpación huertista, reforzó entre los grupos que habían simpatizado con Madero y con el líder de la espontánea unidad revolucionaria, el deseo de estructurar un orden legal sobre bases más firmes para el futuro poder oficial. Un poder que garantizara la inviolabilidad de las leyes y el desenvolvimiento pacífico de las competitivas fuerzas sociales. El deseo general de legalidad y de orden, así como para algunos la lucha por cierta transformación social, motivaron a su vez la necesidad de elaborar una Nueva Constitución Federal, como respaldo jurídico a la estructuración de un poder central por encima de las independientes fuerzas fragmentadas, diseminadas por todo el país y para dar comienzo a la estabilización y control futuros.

*La meta del constitucionalismo* se presentó así en oposición a la situación caótica, confusa y desarticulada que configuró al movimiento revolucionario tras la caída de Huerta. El llamado al constitucionalismo surgió del mismo Venustiano Carranza que comenzó a sentir el peligro de la disgregación. El constitucionalismo constituyó así un

---

<sup>5</sup> Véase, Córdova Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana, La formación de un nuevo régimen, Editado por el IIS/UNAM y Editorial ERA, México, 1982, pp. 188. "El breve periodo durante el cual don Francisco I. Madero ocupó la presidencia de la República, México conoció el régimen de mayor libertad y de más efectiva democracia en toda la historia. Sin embargo, esa libertad y esa democracia quedaron limitadas a la esfera política y no fecundaron la problemática social que estaba empujando al país hacia el abismo. El problema de la tierra siguió sin resolverse; la gran propiedad, sobre la que se había sustentado el régimen porfirista, siguió intocada; los obreros tuvieron la primera oportunidad de organizarse abierta e independientemente, pero no pudieron lograr que sus derechos como clase fueran reconocidos; los sectores políticos reaccionarios, que habían sobrevivido a la dictadura, aprovecharon a la perfección el nuevo ambiente de la libertad para socavar las bases del régimen Maderista. Todo ello estuvo por principio entre las causas que determinaron la caída de Madero en el año de 1913.

posible móvil en el mantenimiento de la unidad inicial. Muchos de los grupos que habían apoyado la caída del Porfirismo y del Huertismo, se adhirieron a Carranza y en ese momento, inclusive, se logró cierto consenso entre los grupos privilegiados que no toleraban la anarquía existente. "...la traición de Victoriano Huerta y el Asesinato de Madero, Pino Suárez y varios más de sus allegados, causaron una verdadera conmoción en el país, pero, sobre todo, entre los mismos maderistas que habrían de continuar la obra del apóstol fue en el momento en que un nuevo espíritu y una nueva concepción de la lucha política se pusieron a la orden del día. A partir de entonces, el caudillo ingenuo, idealista, que se entrega a la buena lid y que hace de sus concepciones una verdadera mística de la acción política, sucede un nuevo tipo de dirigente, caudillo él también pero fundado en la fuerza, despiadado, astuto, arbitrario, pronto para la acción en cualquier terreno y frente a cualquier enemigo".<sup>62</sup>

Las fuerzas que se dejaron movilizar bajo el llamado del constitucionalismo, pugnarían en el fondo por una nueva organización política. En el planteamiento de Carranza encontraron una representación aceptable, porque intentaba abarcar la totalidad de la problemática nacional, sin ningún compromiso manifiesto con algún sector en especial. Dada la situación, la alternativa Carrancista constituyó una mayor viabilidad de consenso y apoyo a la movilización social del momento.

Carranza, con miras hacia una intervención a nivel nacional, comienza a transformarse en un nuevo tipo de líder político y de caudillo, que posteriormente se desarrollaría con el surgimiento de Obregón y Calles.

Las condiciones propiciaron la aceptación de un caudillo, ya no regional sino nacional, ya no estrictamente militar sino también político, letrado con una visión más generalizada de las necesidades de su tiempo. De algún modo Carranza reunió estas exigencias. Representaba al constitucionalismo al deseo de estabilidad, incorporaba a su ideario el del maderismo en cuanto al liberalismo democrático, pero su ventaja mayor radicaba en los intentos de conciliación que comenzó a instrumentar; a pesar de que no se identificó estrechamente con los intereses populares, no por ello los ignoró: intentó asociarse con las fuerzas populares que los caudillos regionales habían descubierto y

---

6 Op. Cit., p.190

liderado. Carranza resultó el primer caudillo que puso las bases de una conciliación negociada entre las distintas fuerzas y demandas sociales, que se convirtieron en modelo para la dominación posrevolucionaria del futuro. Fue el primero en hablar en forma expresa de la unidad nacional también el primero en controlar y utilizar la fragmentación del país en nombre de ella.

“En cierto modo, la nueva política es una transacción entre el estilo porfirista de gobierno y el liberalismo de madero o de los precursores de la Revolución. A la reacción espiritualista del liberalismo precursor, sucede un pragmatismo político que no le va a la zaga al positivismo porfirista. Al nuevo jefe de la Revolución, don Venustiano Carranza, además que como hombre de claras ideas, se le concibe, con un naturalismo que nada tiene de ingenuo, como aquel que por una ley objetiva no podía ser sino dirigente”.<sup>7</sup>

Carranza surgió de una extracción social media acomodada; contó con una previa participación política que le otorgó una rica experiencia, ya que fue presidente municipal en 1904, diputado local y senador de la República en el gobierno de Porfirio Díaz y en el inicio del maderismo Secretario de Guerra y después gobernador de Coahuila. Contó también con un nivel cultural de consideración y se manifestó ceremonioso y ávido de protocolo oficial. Esto en contraposición con los caudillos regionales de Villa y Zapata que carecían de escolaridad, de cultura formal y que sólo tenían un apoyo, que no iba más allá de los grupos populares y tomando en cuenta estos rasgos, tanto Carranza como Obregón y Calles sobresalieron enormemente.

*Carranza* es, pues, el símbolo y el más claro prototipo de la capacidad de adaptación, control y negociación de las clases medias ascendentes. Capacidad que permitió, coordinó y señaló, a veces, sus límites ideológicos al éxito revolucionario de 1917 y en ocasiones también sus disposiciones hacia cambios más profundos. Ambos elementos resultarían representativos para el liderazgo mesocrático del futuro.

Las metas que adoptó Carranza junto con las cualidades formales que manifestó tener, lo convirtieron en el líder tanto de los grupos medios como de los grupos más favorecidos, porque veían en él a un representante digno de confianza y apoyo.

---

7 Op. Cit., p. 191

Paralelamente a estos apoyos, consiguió cierta adhesión favorable inclusive de los sectores bajos.

El fracaso de Madero constituyó de alguna manera una señal de advertencia para no ignorar o devaluar las fuerzas y demandas populares. Carranza, pese a que no representó una defensa de los anhelos de la reivindicación popular, tampoco negó su importancia.

En la defensa que Carranza hizo del *liberalismo democrático con énfasis en el imperio de la ley, unido a consignas de paz, orden y control*, destacan las herencias conjuntas de Madero y Díaz en forma simultánea. Una parte demuestra la oposición a los exclusivísimos y privilegios elitistas, la otra señala el anhelo de un poder personal mediante un dominio institucionalizado a través de la consumación constitucional.

El deseo de implantar el orden y la estructuración de un Estado, basado en el reconocimiento de su legalidad formal, implicó en ese momento un control sobre el desorden y el caos, pero no implicó un control y una moderación sobre el poder de la autoridad caudillista. No hay que olvidar que *el nuevo caudillismo nacional proyectó la intención de un poder no sólo militar sino también político*.

“En estas épocas de grandes crisis, en que se juega el porvenir de una nación en su esencia y fundamento, las medidas débiles, los términos medios y las pretendidas soluciones artificiales están muy lejos de finiquitar los problemas. Por el contrario, agravan la situación del llamado a caer y solamente determinan un más próximo desquiciamiento de los elementos caducos; así como pretender el partido que se levanta triunfar con soluciones artificiosas, solamente dan origen a retardar la victoria y a determinar quizá un fracaso, momentáneo siquiera. En esta época de grandes crisis no caben más medidas que las radicales”.<sup>8</sup>

El intento de ampliar el control del poder central sobre la nación entera, meta primordial del nuevo caudillo, amplió las posibilidades de una movilidad ascendente para emergentes y residuales grupos medios de la sociedad. A medida que se extendían las necesidades directivas del gobierno caudillista, las urgencias en proyectos de leyes,

---

<sup>8</sup> Op. Cit., p. 192.

planes educativos, diplomacia, regulación del comercio y de la producción aumentaron las estructuras burocráticas. Esto propició, la apertura a la formación de nuevos grupos dentro de la participación política, esto tuvo también algunas ventajas significativas para el desarrollo de los gobiernos caudillistas. Por otro lado, ayudaron a reafirmar el poder del caudillo nacional con pretensiones institucionales y, por otro, lo dotaron de intereses y contenidos civiles, no estrictamente militares.

No obstante, la incorporación de elencos carentes de experiencias previas en el manejo político-administrativo, propició en consecuencia el impulso a la improvisación e intuición, más que a una programación de antemano definitiva sobre bases realistas del contexto nacional. Los cultos o expertos que necesitaba vitalmente el liderazgo caudillista para fundamentar la legalidad de su poder, no surgieron de los estratos bajos, desde el inicio de la gestión del nuevo sistema político nacional, comenzó a configurarse un abismo entre la representación mesocrática de la conducción oficial y los intereses de las clases no privilegiadas. Esta separación originó una contradicción respecto a la imagen del Gobierno, surgido y respaldado por un movimiento social masivo. La contradicción obligó al liderazgo oficial a mantener una retórica a veces súper idealizada en términos del *bienestar social*, que se disparaba enormemente de las posibilidades reales en la acción concreta, aunque la retórica idealizada constituyó el medio para la autolegitimación frente a las grandes masas populares movilizadas por la revolución.

Con el transcurso del tiempo, el desfase inicial entre la programación y la ejecución sobre bases más realistas, se redujo por la preparación cada vez mayor de los elencos burocráticos futuros; sin embargo, la improvisación característica del manejo político de esta etapa nunca fue superada del todo, sino que ha prevalecido como táctica de solución rápida a demandas insatisfechas que podrían originar conflictos amenazantes y como muestra de la eficacia que desde siempre no se ha tenido. De esta manera *la improvisación* ha encontrado su complementación o se nutrió tanto en la retórica como con la actitud paternal. Juntas han desempeñado una función de estabilización y de cierto equilibrio social, porque permitieron mantener abierta una dinámica para efectuar ciertas concesiones según necesidades emergentes y cambiantes.

A medida de que se estabiliza paulatinamente el orden y se adaptaba la nueva Constitución Federal, se superaban algunos de los rasgos prototípicos de la dominación

caudillista. Se afianzó el principio de *la rotación y de la no reelección*, que significó la aceptación de un poder limitado a un solo periodo. La excesiva admiración del hombre fuerte como valor absoluto o cualidad de asombro dejó de constituir una característica de ostentación. Al lado de este valor comenzó a requerirse cierta pericia personal. La habilidad en la destreza retórica y en el conocimiento práctico, sustituyeron la función de la hombría o de la fuerza bruta. La violencia como medio incuestionable sufrió cambios y matices aunque no desapareció, sí decreció. Su utilización dentro de la política solo pudo manejarse en forma velada. Los cambios que se manifestaron parecen ser subproductos del devenir ideológico en desarrollo, y a su vez la destitución de algunas reglas o la inclusión de nuevas en el juego político, con en el fondo una consecuencia del mismo desarrollo, económico, político y social.

La máxima preocupación del nuevo tipo de caudillo era, al contrario de los anteriores, la legalidad formal, la representatividad nacional y el fortalecimiento de un poder central institucionalizado. Esto lo llevó a integrar una Constitución Federal que asegurara formalmente el poder del Estado Nacional. El marco jurídico de la Constitución le proporcionó un medio para coordinar en cierta forma la rebelión y para articular las distintas fuerzas sociales opuestas dentro de una unidad revolucionaria. El mero dominio por la fuerza no fue suficiente en la pacificación y aceptación de la nueva autoridad central, había que hacer valer la dominación sobre bases de estatutos legales al servicio del Estado y otorgar al mismo la función de guardián y árbitro en las disputas sociales.

La Constitución de 1917 fue el mecanismo de legitimación formal del caudillo en el poder; estableció el poder y el control del Presidente y del Congreso de la Unión, por encima de la autoridad federal (artículo 76 constitucional). El poder presidencial quedó consagrado por medio del artículo 89, subordinando la participación política y militar a la autoridad de éste

La Constitución fue elaborada con un énfasis mayor hacia la resolución de los conflictos. El propósito inmediato fue la reducción de la influencia disidente, aunque también contenían y contiene muchos preceptos sociales, producto de la presión de los diversos grupos durante el proceso revolucionario: los artículos 3, 5, 27, 123 y 130 deberían y deben continuar asegurado importantes beneficios a los sectores populares.

En comparación con la dominación del caudillo regional, el nuevo caudillo ofreció una concepción indudablemente superior. El ejercicio de su poder se proyectó en términos mucho más modernos que iban de acuerdo con las exigencias y presiones de los grupos sociales medios y dominantes. El incipiente desarrollo económico que tuvo el país durante la etapa porfirista, requirió de un cambio. La vieja estructura en las relaciones de producción manifestó su inconsistencia para un mayor progreso, y el sistema latifundista que había gozado de todo el apoyo en el viejo régimen, agotó sus posibilidades de cohesión y avance. Dentro de la oligarquía terrateniente y comercial se manifestaba una disposición hacia una orientación más moderna, con énfasis en la regulación de las decisiones e incluso con una mayor movilidad social ascendente.

De alguna manera se veía la conveniencia de abrir la capacidad adquisitiva de sectores más amplios, en las posibilidades de consumo, para dinamizar el comercio interno y con ello la producción en general. Al respecto, la influencia del desarrollo norteamericano que iba en ascenso, fue significativa en el cambio interno de los criterios tradicionales de producción, manifestándose mayores exigencias de modernización.

La oligarquía terrateniente en cierto sentido se inclinaba a trasladarse a la nueva clase empresarial que comenzaba a gestarse dentro del contexto nacional. La incipiente competencia planteada con el comercio y la industria norteamericana, constituyó un impulso para el desarrollo interno, pero el deseo de modernización implicó un aumento en la dependencia, ya que estuvo subordinado a la complementación de la inversión extranjera y a la tecnología proveniente del exterior.

De esta manera aunque la constitución de 1917 no se aplicó en su totalidad durante; el periodo posrevolucionario con los jefes militares hasta Obregón y Calles, desde su promulgación en el constituyente de Querétaro, se convirtió, para los distintos gobiernos, en formidable instrumento de poder, en un grado que no fue para Díaz la Constitución de 1857.

“La Constitución de 1917, comparada con la de 1857, rechazó los conceptos liberales clásicos –es decir, los derechos absolutos del individuo como fundamento de la



sociedad- y participó más de la naturaleza de una Constitución socioeconómica que de una puramente política, de normas, derechos y libertades”.<sup>9</sup>

Podemos señalar que en ésta etapa incipiente de formación del nuevo Estado y su respaldo legal en la Constitución, le correspondió a la política estatal un marco institucional para el crecimiento económico, en donde la iniciativa privada y el Estado cooperan estrechamente. La intervención del Estado, dada la debilidad estructural del sector privado, fue el motor en la construcción de una estructura económica moderna, tanto en el ámbito de la reconstrucción física como en el de la creación institucional.

“Efectivamente, las raíces históricas de la intervención estatal, tanto directa (creación de empresas e instituciones) como indirecta, (estímulos, subsidios, etc.), habían encontrado su referencia fundamental en el programa económico plasmado en la Constitución de 1917. El marco jurídico y legal de la intervención estatal en la economía era la Constitución Mexicana; en ella se recogieron las grandes aspiraciones de reforma social, económica y política del México de fines del siglo XIX y principios del XX.”<sup>10</sup>

La reorganización institucional y las tareas de reconstrucción económica descansaron en el Estado como el agente básico. Esto recurrió de manera urgente mantener al Estado mexicano en su calidad de entidad suprema ante la sociedad, de tal manera que pudiera conservar su legitimidad mediante, una práctica social que considerara a la actividad estatal básicamente como conciliadora de los intereses de las clases y grupos sociales en beneficio del fortalecimiento de la nación.

En este sentido el Estado mexicano se vio en la necesidad de incorporar los intereses de las clases sociales en el proyecto de desarrollo y así llevar a cabo su política económica. El programa de reformas sociales quedó integrado al proyecto de desarrollo ante el embate de las masas que presionaron en todo momento a los constitucionalistas a incorporarlo, sin que aquel perdiera su intención de desarrollo capitalista.

---

9 Ayala Espino, José. “Estado y Desarrollo”. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. Editado por la Facultad de Economía/UNAM. México, 2001.Pp.91.

<sup>10</sup> Ayala Espino, José. Op. Cit., p. 92.

De esta manera la pacificación del país constituyó un mérito especial de los gobiernos de Obregón y Calles. Efectivamente, como ya lo afirmaba –Arnaldo Córdova-... “con ello, se inició el proceso de institucionalización del Estado y la promoción del desarrollo. Estas transformaciones quedaron estrechamente ligadas al poder personal de los caudillos y, por lo tanto, limitadas en más de un sentido. Correspondería al General Cárdenas, como lo constata la historia, el mérito de haber construido, en sus términos esenciales y permanentes, *el contrato social populista* que consolidó la estabilidad política y social de México en torno del cual giran los más diversos intereses sociales”<sup>11</sup>. Y en este mismo sentido, como ya lo han señalado algunos historiadores, economistas y politólogos, y con el cuál nos familiarizamos. Tanto la revolución como la dictadura porfirista, son parte de un solo proceso de desarrollo económico que ha seguido nuestro país, el desarrollo del capitalismo.

## **1.2. Los indicios del surgimiento de la institucionalidad.**

En algún sentido, y sin temor a equivocarnos, hoy podemos decir que el proceso de institucionalización como tal, y como ya se ha dicho en párrafos anteriores, empieza en el país con el proceso al que los constitucionalistas dieron impulso, encabezados por Don Venustiano Carranza, *el respeto de la ley y de la Constitución*. En este sentido el respeto y la sujeción a la Carta Magna impulsada por él mismo y apoyado en la fuerza de las armas del ejército constitucionalista, dan cuenta de ello. Además sabemos que cada caudillo en turno al poder, le imprimía además de su sello personal, los compromisos establecidos en campaña y sus simpatías personales por los grupos sociales que se involucraban en la contienda política.

Pero en sentido estricto podemos decir también que así como Carranza pacificó al país y lo volvió de alguna manera al orden, también los gobiernos que le siguieron como los de Obregón y Calles (la dualidad sonorenses) constituyeron la plataforma que daría en el largo plazo la tan ansiada pacificación y sin duda eso constituye uno de los principales méritos. Además –como lo dice el propio José Ayala- realmente con estos gobiernos

posrevolucionarios "...se da inicio al proceso de institucionalización del Estado y la promoción del desarrollo".

En este sentido el apoyo y la lealtad de los grupos más representativos en estos momentos, que sin duda eran tanto los militares como las masas populares que siempre habían estado pendientes muy cerca de los acontecimientos políticos y del comportamiento de ciertas personalidades en los momentos decisivos para la nación.

Al finalizar el régimen Carrancista, el único caudillo capaz de ofrecer cierta unidad en torno a su persona en las elecciones presidenciales fue Obregón. Tanto por *sus vínculos con el ejército* como por el reconocimiento a *su postura liberal progresista*. Pese a ello, en el momento de la elección del candidato, Obregón no fue el elegido oficial. El protegido de Carranza resultó ser el Ingeniero Bonilla, con lo que se veía el interés del Jefe máximo, de mantener el poder con un candidato sumiso y dependiente, tareas para lo cual no quería un caudillo fuerte. La rivalidad entre Carranza y Obregón, durante la campaña presidencial, se maneja a partir de modelos distintos tanto en la conducción política como en el compromiso con las facciones que lo apoyaron.

Obregón al verse relegado por Carranza, se distanció de él en una franca rebeldía y se auto postuló candidato independiente en las próximas elecciones presidenciales. Rompiendo con Carranza, Obregón absorbió el apoyo popular y del ejército, logrando un respaldo superior al que podía alcanzar Bonilla mediante su prestigio civil. Como ya sabía Obregón, por su pragmatismo político y grandes dotes conciliadores y de organización, las masas populares incluyendo al ejército, actuaban no por valores abstractos, sino en correspondencia al prestigio del caudillo fuerte.

Sin embargo también es cierto que, más allá de la contienda política, la rivalidad entre estos dos caudillos en realidad se daba o respondía a una competencia individual por el poder.

Por su origen social de obrero, Obregón, defendió las demandas de mejorías populares y en 1915 luchó por el establecimiento de un salario mínimo; asimismo apoyó la posición de los constituyentes radicales en la elaboración de una legislación favorable para los trabajadores. Se trata de un hombre que rápidamente se entregó a las clases

medias, hábil dentro de las negociaciones dentro de la élite política, como representante del poder conjunto del ejército y de los trabajadores.

Una de sus características fue que inició la centralización y el control del poder político y éste constituyó el rasgo más sobresaliente de su mandato. A diferencia de Carranza, el General Manco, héroe de Celaya, y apelando a su casta como militar, hizo valer su carisma glorificando la participación combativa del soldado revolucionario (despreciados al final por el propio Carranza). Después, siendo jefe del ejecutivo, hizo valer su carisma social. Para Obregón, tanto la fuerza del ejército como la de los militares nunca, en conciencia, serían suficientes en la pacificación total del país. Para lograr el equilibrio político y el control del poder, necesitaba reforzar sus alianzas, no sólo con aquellos sectores que obtuvieron apoyos difusos o circunstanciales en el régimen de Carranza, sino también con los sectores que quedaron relegados por su caída.

Si la consolidación del Estado se había logrado gracias a la fuerza de los caudillos militares, el afianzamiento del mismo requería del apoyo tanto de las masas obreras y campesinas como de los grupos económicamente dominantes. En esta preocupación se centra la intervención ejecutiva de Obregón. En efecto, el Zapatismo había comenzado a tomar *de hecho* las tierras de los latifundios del sur, especialmente de Morelos, Guerrero y Puebla, pero no había dado aspecto legal a las expropiaciones; el Villismo no pretendía resolver el problema agrario, del cual no se entendió sino hasta cuando se encontró con el Zapatismo en el seno de la Convención de Aguascalientes.

La idea de la primera jefatura, fue revestir de carácter legal las expropiaciones de tierras para dotar a los pueblos, en vez de limitarse a ocupaciones de hecho como las efectuaba el Zapatismo, o los repartimientos esporádicos pero irregulares que en algunos casos había venido haciendo también el ejército constitucionalista desde Tamaulipas, el primer jefe creyó –según el Lic. Luis Cabrera- que enarbolando la bandera del Zapatismo o sea el agrarismo se iba a fortalecer su situación militar y política.

Al respecto se *promulga la Ley del 6 de enero*, la cual se compone de nueve considerados y doce artículos y un transitorio.

Como se sabe el problema agrario había sido una de las banderas de lucha de los revolucionarios y hasta el momento ningún gobierno posrevolucionario se había

comprometido seriamente en su resolución, ya que además siempre se afectaban intereses de terceros con los que de alguna manera se tenían lazos y compromisos, ya sea de clase en sentido ideológicos o bien por intereses económicos meramente. De esta manera en los considerados se motiva la ley en atención a los despojos que las comunidades indígenas y los poblados llamados congregaciones, comunidades o rancherías, habían venido sufriendo, particularmente desde 1876, por indebida aplicación de la ley del 25 de junio de 1856 y otras disposiciones que ordenaban la reducción a propiedad privada de tierras comunales o de repartimiento; ello dio lugar a que la propiedad rural del país quedará concretada en pocas manos.<sup>12</sup>

En este mismo orden se continúa diciendo por –Arnaldo Córdoba- ...“En vista de ello, se admite la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres”.<sup>13</sup>

Como primera medida de su intervención Obregón inició algunas reformas sociales, encaminadas al acaparamiento del respaldo popular:

Se dio la repartición de tierras con un ritmo más rápido hasta entonces visto, al mismo tiempo, ejerció una política de acercamiento con los líderes obreros de la CROM. Ya en el poder, recompensó al principal líder obrero de la CROM, Luis N. Morones, y algunos de sus colaboradores con puestos ministeriales. Se abrieron más líneas de comunicación y colaboración con los líderes obreros mediante su incorporación a la estructura institucional del poder, y con los líderes agraristas a través de una política agraria más activa, aumentó la magnitud de sus simpatías. También la medida de acercamiento hacia los representantes populares para cohesionarlos en torno a su régimen.

En estos tiempos el apoyo campesino y obrero fue sumamente valioso para someter de algún modo a las fuerza militares, que también ya era momento para institucionalizarlas y alienarlas bajo el poder ejecutivo.

---

12 Véase, Córdoba, Arnaldo. “La ideología de la Revolución Mexicana”, Editorial ERA. Pp.203. “...no quedando a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable el Estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía”.

13 Op. Cit. Pp. 203.

Obregón no solo fomentó la ampliación de la CROM –de 7 mil afiliados a un millón al final de su régimen- sino que además propició el ascenso de los dirigentes sindicales a puestos institucionales del gobierno.

También instituyó con mayor amplitud el mayor arbitraje del presidente o del Estado dentro de las reglas del juego político en la solución de los conflictos, según el propio Obregón el mejor gobernante sería aquel que encontrase el camino de equilibrio entre los dos factores de mayor pugna (obrero-patronal), para que un plano de equidad -decía- se encuentre la ventaja que ambos deben obtener.

Frente al sector obrero, se mantuvo como el decidido defensor del artículo 123 Constitucional y de las organizaciones sindicales. No obstante, reiteró continuamente su amparo al incipiente sector empresarial. Así mismo, al lado de la **CROM** y del partido laborista se comenzaron a robustecer las organizaciones campesinas; el partido nacional agrarista y el partido cooperativista expandieron sus ramificaciones con la ayuda gubernamental en muchos estados de la república. Al mismo tiempo estuvo presente en toda su gestión la meta de una mayor integración social a partir de un incremento nacionalista.

El nacionalismo, al igual que en Carranza, constituyó en su periodo la base de legitimación para toda acción política; fue la pauta de conducta o el factor regulador entre las exigencias obreras, patronales y campesinas.

Con Obregón se inició la primera reglamentación agraria oficial, en cuanto a la detonación y restitución de tierras ejidales, de una manera más o menos afectiva y se creó también la procuraduría de los pueblos y la disposición sobre el aprovechamiento de tierras valdías.<sup>14</sup>

Por otro lado el otorgamiento de armas a los campesinos para que se defendieran de “las guardias blancas” que los hacendados tenían a su servicio, debe ser interpretado en su doble sentido, social y político a la vez. Las armas a los campesinos no sólo fueron para restringir la fuerza de los hacendados adversos a su política agraria, sino

---

<sup>14</sup> Véase: Portes Gil, Emilio. “Autobiografía de la Revolución Mexicana”.

básicamente para eliminar a las fracciones militares rebeldes, y también para igualar la fuerza del campo con la fuerza sindical obrera de la ciudad.

En cuanto al nacionalismo este se constituyó en el común denominador que permitió fundamentar la unidad política y la integración social al mismo tiempo en oposición a todas las ideas, posturas y corrientes extraoficiales, en este régimen la defensa de los parámetros nacionalistas adquirieron una dimensión global. Fue el elemento doctrinario de mayor utilización, estuvo vinculado con el pluralismo social y desempeñó una función compensadora, no solo en las medidas de conciliación de interés divergentes, ni en la defensa de la soberanía, sino también permitió, como doctrina, enfrentarse a las prerrogativas de la iglesia que seguía y sigue aglutinando en gran parte de la fidelidad del pueblo.

Obregón también enfatizó la creación de organismos civiles en el contexto nacional: Partidos políticos, organizaciones sindicales, campesinas y patronales también estimuló la actividad de la confederación de cámaras nacionales de comercio e industria. Amplió, a su vez, los organismos administrativos del Estado con la fundación de un banco de emisión y con la Secretaría de Educación Pública.

La mayor inclusión de demandas sociales en la etapa Obregonista que en la etapa de Carranza no necesariamente significaba un mayor radicalismo, en la postura ideológica personal de Obregón, sino más bien corresponde a la habilidad personal de hacer suyos los intereses populares, con el fin de legitimar su poder ante las masas. Carranza se legitima por medio de su disposición a la transformación de un Estado caduco y anquilosado. En cambio Obregón intentó poner las bases de los cambios sociales emanadas del programa revolucionario, debido a que el reconocimiento de la pretendida legalidad demandada con mayor vigor e insistencia la defensa de los intereses mayoritarios.

Desde 1923 el juego político se convirtió definitivamente en la sucesión presidencial y el jugador más sobresaliente no fue otro, que el político Plutarco Elías Calles. A nivel interno había manifestado tanto su lealtad al sistema político vigente, como a su capacidad directiva. Por otro lado había alcanzado la estimación positiva de los dirigentes populares. Por todo ello resultó ser el candidato más viable. Al respecto

Obregón –pensamos- no podía permitirse repetir el error de Carranza de imponer un candidato distinto. De esta manera la balanza se inclinó a favor de Calles y la no aceptación de este hecho por parte de Obregón, hubiera significado, una actitud suicida desde el punto de vista político, una disposición a la escisión nacional. Esta situación obligó a Obregón a actuar con cautela y optar por la entrega de todo su apoyo al único candidato fuerte. Así, Calles llegó al poder ejecutivo con un amplio consenso social y político.

Calles también es parte del fortalecimiento institucional de la nación y del nuevo Estado mexicano. Ante el carisma de Obregón, Calles plantea desde el inicio de su intervención ejecutiva un mayor énfasis en el desarrollo de las instituciones revolucionarias.

Su poder dependía de la instrumentación de las fuerzas populares en apoyo a su intervención. La manera más acertada para movilizar un respaldo amplio, de los diferentes y diversos grupos involucrados, fue la de *institucionalizar la continuidad del sistema, basándose en la incorporación de los anhelos sociales*. Para ello, Calles necesitaba el manejo ideológico y del continuo contacto con los líderes populares como instrumentos de consenso y control que aseguraran su poder.

Las metas que a nivel político se formularon durante la intervención ejecutiva de Calles, fueron la unificación interna y el intento de lograr un control centralizado más efectivo sobre la planeación de los grupos organizados. Por otro lado a nivel económico el deseo mayor resultó la reconstrucción nacional como base para el progreso social. Este progreso implicaría, según Calles, un mejoramiento de las condiciones obreras y una distribución agraria que permitiera la creación de la pequeña propiedad en el campo. Calles hablaba de una “Revolución siempre en marcha” donde se perciba el planteamiento de la vigencia revolucionaria en términos de lentos avances lineales.

### **1.3. La gran depresión económica de 1929.**

A pesar de las circunstancias externas que arrastraba la debilitada nación mexicana, la cuál estaba en plena reconstrucción social, económica y política; debido a la Revolución que produjo el descontento social durante el Porfiriato, los efectos de la gran



depresión mundial del 29, no se hicieron esperar. Como se sabe esta afectó a México a través del sector externo entre 1928 y 1932 tanto las exportaciones (X) como las importaciones (M), bajaron casi un 50% pero dado que la economía mexicana, en sus sectores de enclave nacional, eran básicamente la minería y el petróleo y no estaban integrados todavía al grueso de la economía el impacto fue menor.

Los efectos negativos de la crisis se dejaron sentir en el país en cuanto a una baja en el sector minero y en los ingresos del gobierno federal, aunque sólo en 1% de la población económicamente activa (PEA), se encontraba laborando en actividades extractivas y la intervención estatal directa en la economía todavía era mínima. Según las dudosas cifras de la época, en 1932 –el peor año de la crisis- había en México 339,000 personas desempleadas, es decir apenas el 6% de la PEA. Esta cifra es muy insignificante si consideramos que en Estados Unidos y Europa llegaron a 20% y 40% y su recuperación mucho más lenta. También en estos años (1929-1932) el Producto Interno Bruto (PIB) descendió un 16%, pero al año siguiente esta pérdida se había borrado ya que en 1934, el monto del PIB era superior incluso al del año más crítico de las crisis y aunque en los años 1938-1939 hubo otra crisis, esta fue realmente menor y mucho más corta.<sup>15</sup>

Durante 1931 el Estado vio perder sus ingresos, estos fueron 28% menos que en 1928, pero apenas llegaron a representar un 8% en términos reales. Por otro lado el efecto más negativo que esta situación tubo fue el no pagar la deuda externa y además una disminución temporal en los sueldos de la burocracia con un salario mayor del mínimo. En otro sentido la construcción de carreteras –que era el esfuerzo más grande que hacía el país en ese momento- continuo al mismo ritmo.

Como se podrá dar uno cuenta en realidad el camuflaje de la economía mexicana para protegerse de esta terrible crisis fue su propio desarrollo; la mayoría de los mexicanos estaban fuera de la economía moderna y muchos incluso fuera de la del mercado, así pues no tiene mucho sentido incorporar la experiencia mexicana a la de los países desarrollados capitalistas o a la de aquellos subdesarrollados que como Cuba o Chile tenían un sector externo que dominaba el ritmo de toda su vida económica.

---

<sup>15</sup> Véase: Solís, Leopoldo. "La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectiva". México, Edit. S. XXI.

Nosotros estábamos en cambio realizando esfuerzos para resolver la unidad nacional y la reconstrucción, nuestra economía estaba prácticamente devastada, las finanzas estaban prácticamente en ceros, por lo tanto el comportamiento de importaciones, como de exportaciones, por lo incipiente de nuestro sector industrial y que no había despegado totalmente no se vio afectado, el escenario económico nacional lo dominaba la producción de autoconsumo, principalmente en alimentos. En cambio eran los años de fortalecimiento político, por lo tanto eran momentos en que surgía el Partido Nacional Revolucionario (PNR) con el propósito de aglutinar a todas las fuerzas políticas, desde los militares hasta los caciques detentadores del poder nacional así como las fuerzas populares que surgían de la propia lucha armada, sedientas de sus reivindicaciones sociales por los acuerdos pactados en las contiendas políticas.

Según uno de sus más acérrimos críticos, el objetivo de Calles era prolongar su poder a través del nuevo partido: Los partidos regionales pueden considerarse como mascaradas de los caciques, del mismo modo que el PNR, el primer partido nacional creado por el Estado fue la máscara del caudillo "institucional" Plutarco Elías Calles. Para Portes Gil era distinto. De alguna manera pensó el volver relativo el poder de Calles, -Portes Gil también tenía experiencia política como ex gobernador de Tamaulipas y allá había puesto en marcha los viejos anhelos revolucionarios planteados en la Constitución, además su disposición a seguir con los apoyos a los sectores campesino y obrero, había sido bien visto por Calles y de ahí su apoyo político a éste para sustituir a Obregón en la presidencia- mediante la fuerza institucional del partido que, en segundo término, debería de servir de contrapeso al poder del ejército. En la creación del partido –decía Portes Gil- se depositaba la confianza y la esperanza de salir delante de las dificultades con los militares y se buscaba evitar además, las influencias personales, en las reiteradas sublevaciones durante los periodos de cambio o en las sucesiones presidenciales. "...los estatutos realizaron plenamente la tendencia del partido, que era unificar en un solo grupo las fuerzas políticas de la revolución y dar al funcionamiento de ese solo grupo las modalidades prácticas que aseguren para el futuro de su vida institucional".<sup>16</sup> En suma podemos decir que la gran depresión mundial fue un fenómeno importante, pero estuvo lejos de poner en peligro la estabilidad de las estructuras sociales de México, y las causas de los notables cambios políticos de la época deben buscarse principalmente en factores de la misma naturaleza, es decir, políticos.

---

<sup>16</sup> Véase: Portes Gil, Emilio. Op Cit. Pp. 618.

#### 1.4. El movimiento campesino, sus organizaciones y demandas.

Se ha dicho por algunos autores que la Revolución mexicana fue un movimiento armado fundamentalmente de carácter campesino, ésta sin embargo es una verdad a medias; aunque en ella la participación de los campesinos haya sido mayoritaria, si consideramos, que nuestra Revolución no fue dirigida por los líderes de este sector y además sus demandas no fueron resueltas totalmente y de manera inmediata, sino parcialmente por los gobiernos militares en turno. *Su principal demanda que era el reparto de las tierras*, de las que habían sido despojados tanto los pueblos como los propietarios privados, era el motivo de distanciamiento entre las diferentes fuerzas revolucionarias, algunos asumían el compromiso con el reparto y otros a medias o de plano no se comprometían con esto.

Por ejemplo, éste fue el motivo de ruptura de Zapata con Madero; también fue causa de ruptura entre Carranza y el Caudillo del sur, sólo hasta que llegó Obregón se inició el procedimiento de reparto y regularización de tierras y de ahí para adelante, de alguna manera todos los gobiernos hasta llegar a Cárdenas, que con su plan sexenal realiza realmente la tan esperada "Reforma Agraria".

A diferencia de Carranza, Obregón fortaleció sus alianzas con los sectores tanto obrero y campesino, obviamente más con el sector Obrero (CROM), quien lo había apoyado totalmente en su campaña electoral rumbo a la presidencia y en menor medida con las clases populares para ir disminuyendo poco a poco las fuerzas y el poder de los militares.

Efectivamente un componente vital de justicia social en estos tempranos días era **la reforma agraria**. Para el campesino empobrecido la revolución significaba distribución de tierra. Pero primero Obregón y luego Calles, sostenían la opinión de que la inestabilidad militar y la reparación de los daños originados por la guerra civil excluían la iniciación de un vasto programa de reforma agraria. Ambos habían vivido en el campo y conocían el México rural de primera mano, pero también sabían que alimentar a la nación era tan importante como satisfacer el apetito de tierra del peón. Sin embargo, sabemos que siendo del norte del país, estos dos personajes, donde las granjas particulares

predominan, ambos, favorecieron, como puede comprenderse, la parcela pequeña de propiedades privadas por encima del ejido comunal.

Los constitucionalistas no podían objetar esta preferencia, porque “la suprema ley agraria” protegía la pequeña propiedad tanto como la propiedad comunal. Pero sí podían objetar (y objetaron) al gobierno por no dividir las grandes propiedades rurales. Obregón creyó que las masas rurales deberían entrenarse en las responsabilidades del manejo de granjas primero y recibir tierras después. A pesar de esta creencia él distribuyó mucho más tierra que Carranza. En cambio Calles le marcó un paso considerablemente más veloz al programa y lo mismo hizo Portes Gil al sucederle en el mando presidencial, aunque luego disminuyó la velocidad –de hecho se detuvo- con la llegada del PNR, Ortiz Rubio y la gran depresión.

La dinastía norteña a lo largo de quince años, distribuyó menos de la mitad del monto de la tierra que Cárdenas entregó a los campesinos durante los cuatro apretados años de su gobierno, que le siguieron a la caída de Calles. Por otra parte al dar énfasis al problema de alimentar a México, los norteños acentuaron la productividad y el mayor rendimiento posible de la tierra. Su pensamiento se caracterizó por la creación de una clase rural fuerte e independiente, el rendimiento y conocimiento del uso de la tierra.

En cambio la vida comunal por sí misma y el derecho a la tierra *per se*, *constituyeron el tema central de la filosofía de Cárdenas*, encausando a la nación en general, como también a los ejidatarios –dimensiones no económicas de tierra, desempleo de los trabajadores y crédito, irrigación, fertilizantes y equipo insuficientes-, Obregón y Calles pueden haber poseído una visión más veraz de lo que el México rural necesitaba. No estaban ciegos al hecho de que algunas regiones pedían propiedad comunal. Pero para estos generales paisanos y para muchos economistas, agrónomos y líderes políticos que miren retrospectivamente la reforma agraria, la cuestión clave era saber si México en realidad necesitaba tantas tendencias comunales de tamaño tan improductivo. Desde las administraciones de Ruíz Cortines y de López Mateos (1° diciembre de 1952 en adelante), en particular han estado forcejeando con este dilema.

Aunque un juicio generalizado y negativo, de la contribución de Obregón y Calles a la justicia social tiene que estar equivocado, la dinastía del norte claramente dio sólido

contenido a los objetivos del credo sobre igualdad racial, libertad intelectual, educación pública e igualdad religiosa. La doctrina positiva de superiores e inferiores perdía pie: La raza ya no determinó el destino del individuo, aunque las palabras “blanco” e “indio” continuaron teniendo algún significado. Al llegar el mestizo a ser predominante empezó una búsqueda por identificarse con el pasado indígena. Por primera vez desde Cortés, se exaltó al indio, quizá demasiado, en murales, pinturas, literatura y educación. La dupla sonoreense, Obregón y Calles, estaban poseídos de construir una nación de todas las razas, o mejor dicho, una nación sin razas.

Sin embargo para darnos cuenta realmente de las circunstancias que rodearon el ambiente vivido por la clase campesina en el periodo posrevolucionario, ante las condiciones en que se encontraba el país, además de los detalles históricos de los años de 1917 en adelante, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera: “...destrucción de campos, ciudades, vías férreas y material rodante; interrupción del comercio y de las comunicaciones; fuga de capitales, falta de un sistema bancario, epidemias, escasez de alimentos y bandidaje, etc., etc.”<sup>17</sup>

Ante esta situación de caos absoluto provocado por la guerra civil, cientos de comuneros habían ocupado tierras y otros tantos clamaban por restituciones y dotaciones; no había confianza en la posesión de la tierra ni en el mercado de los productos; el desempleo era elevadísimo, así como la inseguridad en los trabajos. En este desorden absoluto hubo que poner orden de inmediato, y éste fue el primer factor que observaron los constitucionalistas, de ahí que la aplicación del Artículo 27 Constitucional de la propia Constitución del 17 incluso encontró muchos tropiezos, en primer término por la situación general del país, que a muchas autoridades –incluyendo a Carranza- les hizo dudar de la conveniencia de llevar a cabo un reparto abundante de tierras. Otros jefes revolucionarios prefirieron el establecimiento de colonias agrícolas de pequeños propietarios y dividir las haciendas en lotes medianos, como fueron los casos de los gobernadores provisionales de Sonora y Guanajuato, Plutarco Elías Calles y José Siurob. La situación era tan inestable y confusa que a su vez, el gobernador del estado de México en ese entonces, “se opuso a que los nuevos comuneros ocuparan tierras que les había concedido el

---

<sup>17</sup> Véase: Historia General de México II. “El breve prefacio de la Revolución” Editado por El Colegio de México y Harla. Pp. 1160.

gobierno federal. Por otra parte los gobernadores de Michoacán y de Hidalgo no les concedieron tierras a los pueblos aunque presentaran una documentación completa”.<sup>18</sup>

Así mismo gobernadores de los estados de Veracruz, Michoacán, Puebla, Durango y Coahuila, Cándido Aguilar, Pascual Ortiz Rubio, Alfonso Cabrera, Domingo Arrieta y Gustavo Espinosa Mireles, se desesperaban por la lentitud con que se efectuaba la llamada “reforma agraria”. Un primer intento, que por cierto resultó irrelevante fue el de Carranza, que entre sus postulados más relevantes estuvieron:

- La creación de pequeñas propiedades
- No dotar de tierras gratuitamente

Las que habían entregado conforme a la ley de 6 de enero de 1915, se dividirían en parcelas de igual tamaño y se distribuirían mediante un pago inicial de 25 pesos. El proyecto fue duramente objetado por el gabinete presidencial e incluso no pasó al Congreso. El pequeño detalle que no se contempló, era que el sueldo anual, no pasaba de 60 pesos en muchos estados. A pesar de todo, la reforma agraria siguió adelante bajo el inmutable artículo 27. Las comisiones agrarias aprobaron solicitudes de restitución y dotación principalmente en el centro del país y antes de que fuera asesinado el presidente se les habían entregado a las comunidades campesinas más de 200 mil hectáreas, significando solamente el 1% del total, pero a pesar de ello se establece el principio de la propiedad comunal.

El Maximato, (Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez) que incluía tres distintos liderazgos en el poder, finalizó sin lograr la contención del malestar latente o manifiesto en los sectores mayoritarios. Así mismo, la división de la etapa en tres gobiernos diferentes impidió el alcance de realizaciones sociales importantes. Portes Gil se había enfrentado a una crisis política, Ortiz Rubio, más bien a una crisis económica con implicaciones políticas y sociales; Abelardo, a una crisis de desconfianza general. Se observa que por otro lado cada quién operó dentro de un margen limitado, por la

---

<sup>18</sup> Op Cit., Pp 1160.

dependencia, con respecto a la supervisión y orientación del “jefe máximo de la revolución”<sup>19</sup>, Calles.

Por otro lado, no obstante el maximato representa el esfuerzo de la unificación revolucionaria, de la planeación estatal o del aval para ampliar las funciones del Estado dentro de las necesidades económicas, políticas y sociales.

En otro sentido también, se concibe un esfuerzo con relación a su disposición de incorporar ajustes de cambios simbólicos y prácticos –la elaboración del plan sexenal<sup>20</sup> para mantener la vigencia de la legitimación revolucionaria en la conducción política. Debido a ello, al final del maximato se vislumbra una nueva conciencia, que implica la asimilación e integración paulatina de las demandas sociales más representativas de la colectividad dentro de los causes oficiales para la estabilización del futuro. Este proceso encuentra una vigorización distinta en la sucesión de 1934 encabezada por el general Cárdenas.

Con anterioridad habíamos apuntado la situación de descontento y de incertidumbre que existía al final del maximato. El sector campesino resintió esta situación al suspenderse la reforma agraria, produciéndose con ello el mayor desengaño a las expectativas campesinas.

“...al movimiento de la clase armada se unía el ascendente movimiento campesino. Las acciones armadas de los campesinos, la toma de tierras, el aumento de las huelgas de los obreros agrícolas, eran las formas que adoptaba la lucha de las masas trabajadoras en el campo. Como ejemplo de ello podemos citar la acción armada más grande del campesinado, la rebelión de 1933 de 15 mil campesinos en el Estado de Veracruz. El levantamiento fue originado por los intentos de liquidación de los ejidos”.<sup>21</sup>

---

19 A partir de 1931. el General Calles fue oficialmente reconocido como jefe máximo de la Revolución, por el General Melgar y por la mayoría de los diputados que integraron la XXXIV legislatura del Congreso de la Unión. (Véase. Amado Cháverri Matamoros. Pp. 241).

20 “En la 2° Convención del PNR se discutieron los lineamientos y metas del Plan Sexenal y con ello se manifestaron simultáneamente dos tendencias opuestas: una subrayaba la magnitud de las carencias populares, mientras que la otra recalca los logros obtenidos; la primera se orientaba a favor de una revitalización de la acción revolucionaria y la segunda por el mantenimiento del statu quo, Asimismo, la polémica se daba alrededor, de los cinco puntos clave del Plan (intervención estatal, reforma agraria, sindicalismo, actividad empresarial y educación nacional).” Véase, la revista Política, año IV Núm. 78, Pp.78.

21 Véase, Sulgowsky, Anatol. “México en la encrucijada de su historia”. Fondo de Cultura Popular. México 1968, p.73

## **CAPITULO II. DIVERSAS ETAPAS DEL MODELO DE “SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES”, SU AGOTAMIENTO Y EL NUEVO MODELO NEOLIBERAL.**

### **2.1. Primera etapa: Inflación y desequilibrio cambiario (1938-1955).**

La historia antigua de la deuda externa en México comienza con el nacimiento de la República en 1824, habiendo sido relatada y analizada en diversos trabajos que incluyen los estudios clásicos de Turlington y Bazant hasta una gama más reciente de ensayos históricos. De hecho, desde la independencia y durante la gran parte del siglo XIX, la historia financiera y política de la república mexicana estuvo signada por el *sino* aparentemente fatal e ineluctable de la imposibilidad de pagar la deuda, lo que provocó la intervención militar europea en México y la ocupación del país durante el imperio de Maximiliano. Luego, vendrían las renegociaciones de la deuda y el regreso a los mercados de capitales en el porfiriato, tema que también ha merecido un cierto número de estudios recientes.

Después del comienzo de la revolución mexicana, la situación financiera comenzó a complicarse y en 1914 –en medio de las violentas luchas entre fracciones políticas- el gobierno federal suspendió pagos sobre la deuda externa. Para entonces, el valor nominal de la deuda pública consolidada era de aproximadamente 300 millones de dólares, al que había que agregar otros 300 millones de los bonos externos pagaderos en oro de la empresa paraestatal de Ferrocarriles Nacionales de México. El gobierno mexicano declaró una moratoria unilateral de pagos desde 1914 cuando, a raíz de la revolución, las arcas del Tesoro simplemente quedaron vacías. Durante las décadas siguientes se llevaron a cabo repetidas negociaciones con los banqueros (que representaban a los acreedores extranjeros) pero el monto de los pagos concedidos por el gobierno fue simplemente insignificante.

La primera renegociación importante de la deuda externa después de la revolución tuvo lugar en 1922. Los principales personajes involucrados fueron el ministro mexicano de Hacienda, Adolfo de la Huerta y Thomas Lamont, presidente del Comité Internacional de Banqueros en México. Este último organismo representaba a los inversores norteamericanos y europeos que habían adquirido bonos estatales antes de 1914, así como a los accionistas extranjeros de los Ferrocarriles Nacionales de México. En 1921 los



banqueros habían ejercido una gran presión sobre el Departamento de Estado para que se tomaran medidas para el reconocimiento formal del gobierno mexicano post revolucionario. A este reconocimiento se opusieron las compañías petroleras norteamericanas que exigían la intervención política y/o militar de los Estados Unidos para proteger sus intereses en Veracruz y Tampico. Sin embargo, en última instancia prevalecieron los argumentos de los banqueros. Por ello, la administración del presidente Álvaro Obregón recibió con beneplácito a los financieros en la ciudad de México, esperando conseguir una reducción del servicio de la deuda y confiando en la posibilidad de obtener un empréstito para coadyuvar al establecimiento de un Banco Central.

No obstante las muestras preliminares de buena voluntad, las negociaciones entre Lamont y el ministro de finanzas mexicano no resultaron cordiales. De la Huerta insistía en que su gobierno estaba preparado a reconocer las deudas pre-revolucionarias, pero que no sacrificaría el bienestar del pueblo mexicano. Afirmaba:

“Por encima de todo, México debe sobrevivir... Si una familia se encuentra en apuros económicos, la primera consideración debe ser el pan y la leche y, después de ello, los acreedores...”.

No obstante, Lamont era inmovible y finalmente convenció a De la Huerta para que firmara un acuerdo reconociendo la totalidad del capital original de las viejas deudas, así como una parte considerable de los intereses atrasados. El gobierno mexicano prometió utilizar los impuestos del petróleo para establecer un fondo de 30 millones de dólares que estarían destinados al servicio de la deuda. El acuerdo fue ratificado por el Congreso Nacional y, en efecto, durante dos años el gobierno mexicano envió pequeñas remesas de pesos platas a Nueva York.

Para pagar sus deudas, la administración hacendaria mexicana no contaba con otros recursos que los impuestos petroleros, razón por la cual, al producirse una disminución en la producción de petróleo hacia 1924, la Secretaría de Hacienda se encontró imposibilitada para pagar a sus acreedores. El auge petrolero había alcanzado su apogeo en 1921-1922, pero declinó en los años siguientes. La caída del ingreso petrolero, junto con una serie de conflictos internos, obligó al presidente Obregón a anunciar en junio de 1924 que el servicio de la deuda se suspendía.

La nueva suspensión de pagos motivó al Comité Internacional de Banqueros a entrar una vez más en acción. En esta ocasión Lamont tuvo que arreglárselas con el nuevo ministro de finanzas mexicano, Alberto J. Pani, quien demostró ser más hábil que su predecesor. Pani argumentaba que las ganancias por exportación eran insuficientes para cubrir el servicio completo de la deuda, aunque prometía que su gobierno cumpliría esa meta en 1928. A cambio de una moratoria parcial, Pani accedió a la solicitud del Comité de Banqueros con respecto a una futura privatización de los ferrocarriles nacionales, esperando que esta iniciativa se adoptara en el lapso de un año.

Entre 1926 y 1927 el gobierno mexicano depositó 27 millones de dólares en Nueva York, siendo acreditados en la cuenta del Comité de Banqueros. El envío de estos fondos fue interpretado por los acreedores como un indicio de que por fin México había regresado al redil de las naciones <<dignas de crédito>>. Pero pronto se vieron decepcionados, ya que a partir de 1927 no volvieron a recibir más pagos. Por otra parte, en estos años la compañía de Ferrocarriles Nacionales comenzó a registrar déficits tan grandes que la administración de la empresa no pudo distribuir dividendos a los accionistas extranjeros.

Como en ocasiones anteriores, la causa de la nueva suspensión de pagos mexicana estaba directamente vinculada a la caída del valor de las principales exportaciones mexicanas. Desde 1926 los precios de la plata había declinado y las compañías mineras redujeron su producción. Entre tanto, los campos petroleros del golfo habían sido testigos de una fuerte caída de la producción cuando numerosas firmas norteamericanas y británicas abandonaron el país, trasladando gran parte de su equipo y maquinaria a Venezuela, donde estaba iniciándose un gran “boom” petrolero. La depresión mundial, por lo tanto, vino a agravar una situación económica ya bastante difícil. A pesar de ello, en julio de 1930, el gobierno mexicano firmó un nuevo pacto con el Comité Internacional de Banqueros, conocido como el acuerdo Montes de Oca-Lamont. Este acuerdo tuvo muy corta vida y nunca llegó a ser ratificado por el Congreso mexicano. Por consiguiente, a lo largo de la década de 1930-1940, México continuó en estado de suspensión de pagos sobre sus obligaciones externas.

Pero la moratoria mexicana no era de ninguna manera singular. De hecho, a partir de 1929 las crisis financieras y bancarias de años subsiguientes condujeron a graves conflictos entre acreedores y deudores, e inevitablemente sus repercusiones se hicieron sentir en toda América Latina. Las posiciones proteccionistas que fueron adoptando las grandes potencias ofrecían un nuevo abanico de posibilidades a los gobiernos deudores para justificar las suspensiones de pagos. Los ministros de finanzas de México, Brasil, Perú y Chile instruyeron a sus embajadores en Washington y Londres para que sondeasen discretamente las posibilidades de obtener un trato especial para sus deudas, tal como el que se había concedido a Alemania en la Conferencia de Lausana. Por otra parte, la suspensión generalizada del patrón oro proporcionaba circunstancias favorables, ya que las autoridades financieras latinoamericanas ahora argumentaban que se justificaba el pago de sus deudas externas en moneda nacional en vez de oro, dólares o libras esterlinas.

Las estrategias adoptadas por los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a la crisis de la deuda externa fueron variadas. En todos los casos los programas de recuperación financiera fueron resultado de complejas y prolongadas negociaciones con banqueros y políticos de Washington, Londres y París. En varios casos, los deudores lograron importantes concesiones que les permitieron aliviar los efectos de la Gran Depresión. En otros, las condiciones obtenidas fueron menos favorables.

En muchos aspectos la reestructuración de la deuda externa mexicana resultó el más complejo de todos los ajustes financieros de América Latina efectuados en los decenios de 1930 y 1940. La deuda externa mexicana, evaluada en aproximadamente unos 500 millones de dólares, era la tercera en importancia en la región, por debajo solamente de las de Brasil y Argentina. La coyuntura decisiva que condujo a la resolución final de la cuestión de la deuda mexicana fue la Segunda Guerra Mundial. Como en el caso de Brasil, las autoridades de los Estados Unidos realizaron un esfuerzo sistemático por establecer una alianza política, económica y militar con México, ya que a cambio de concesiones financieras, la administración Roosevelt esperaba que el gobierno del presidente Ávila Camacho prestara su apoyo al esfuerzo bélico de los aliados.

Los dirigentes mexicanos eran conscientes de las intenciones de sus vecinos y estaban resueltos a realizar una transacción ventajosa. En abril de 1941 el embajador

mexicano en Washington, Francisco Castillo Nájera, informó a sus superiores que en el curso de las conversaciones con los altos funcionarios del Departamento de Estado se le había hecho saber que las reclamaciones de las compañías petroleras norteamericanas (que habían sido nacionalizadas por México en 1938) se subordinarían ahora con objeto de obtener la conformidad del gobierno mexicano para la firma de una serie de tratados militares y navales. Castillo replicó al alto funcionario norteamericano, Sumner Welles, que las cuestiones económicas y militares debían resolverse simultáneamente. El gobierno norteamericano se mostró dispuesto a aceptar estas condiciones porque su estrategia no se basaba únicamente en objetivos militares, de hecho, como observó sagazmente Castillo Nájera, México estaba destinado a desempeñar un papel secundario en los planes militares de los Estados Unidos, pero su contribución política a la causa de los aliados podría resultar decisiva por su repercusión en el resto de América Latina. Como señalaba el embajador mexicano en mayo de 1941: *“nuestra cooperación... tiene, repito, importancia política debido a su impacto en todo el hemisferio”*.

En julio de 1941 comenzaron las negociaciones sobre las indemnizaciones reclamadas por las compañías petroleras, así como por los inversores norteamericanos que exigían compensaciones monetarias por las haciendas que habían sido expropiadas durante la revolución de 1910-1920. Como contrapartida, la Secretaría de Hacienda mexicana solicitó créditos al Export-Import Bank y el Departamento del Tesoro y exigió un reajuste y reducción de la deuda externa. Las negociaciones económicas fueron acompañadas por acuerdos militares, incluyendo la formación de una Comisión de Defensa Mexicano-Norteamericana y la firma de una serie de tratados con respecto al acceso de los Estados Unidos a pistas de aterrizaje y puestos marítimos mexicanos.

La resolución final de la deuda mexicana dependió, por lo tanto, de un complejo conjunto de factores militares, políticos y financieros. El hecho de que el gobierno mexicano se mostrase dispuesto a apoyar el esfuerzo bélico aliado indujo a la Administración Roosevelt a presionar tanto a las compañías petroleras como al Comité Internacional de Banqueros para que aceptasen una reducción importante de sus exigencias. Las compañías petroleras recibieron 23 millones de dólares por las propiedades nacionalizadas. Los tenedores de bonos tuvieron que aceptar un sacrificio mayor. De acuerdo con el pacto final firmado en 1942 por Lamont y el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, los tenedores de títulos mexicanos debían aceptar la

cancelación de aproximadamente 500 millones a 100 millones de dólares. Un acuerdo similar fue firmado con los accionistas de la empresa paraestatal de Ferrocarriles Mexicanos por medio del cual los inversores extranjeros recibieron un pago en efectivo de 100 millones de dólares por propiedades originalmente valuadas en diez veces esa suma. En otras palabras, se canceló el 80 por 100 de la deuda externa mexicana.

Las renegociaciones de 1942 y 1946 de la deuda mexicana fueron las más favorables realizadas por cualquier país latinoamericano en esa época. Ello se debió a una coyuntura muy especial. Los acuerdos mexicanos, como los brasileños, fueron en buena medida el resultado de los profundos cambios en las relaciones internacionales que surgieron a raíz de la segunda guerra mundial. Dadas estas circunstancias, el gobierno de los Estados Unidos decidió intervenir directamente en las renegociaciones de las deudas, subordinando los intereses económicos privados de los acreedores a las exigencias políticas y militares de la “cooperación hemisférica”.

En contraste con el trato de privilegio reservado a México y Brasil, las demás naciones latinoamericanas obtuvieron concesiones financieras menos significativas. Ello puede atribuirse al papel más modesto que ocupaban dentro de la estrategia geopolítica de las grandes potencias durante los años de la guerra. Pero aún así debe observarse que algunas de estas repúblicas obtuvieron ciertos beneficios en las renegociaciones finales de sus deudas, logrando una reducción parcial del capital o de los intereses pendientes de pago.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta el decenio de 1960, el gobierno mexicano no dependió de manera significativa de préstamos extranjeros. Las razones fueron diversas pero pueden señalarse dos especialmente importantes. En primer lugar, no se sufrieron déficits importantes en las finanzas públicas en este periodo a pesar de un aumento sustancial de las inversiones públicas en fomento industrial y agrícola, y en la modernización de comunicaciones y transportes. En segundo lugar, en estos años la economía mexicana logró una expansión notable y sostenida.

## **2.2. Segunda etapa: “El desarrollo estabilizador” (1956-1970).**

Se produjo una extraordinaria expansión de la economía que permitió rebasar el alto ritmo de crecimiento de la población: ésta última creció a tasas de 3.1% anuales reales “lo que colocó a México en aquellos años en uno de los primeros lugares de crecimiento per cápita en el ámbito mundial.”

Una de las razones por el acelerado crecimiento se debió al éxito del proceso de rápida industrialización con base a la sustitución de importaciones de bienes de consumo básico, especialmente textiles, bebidas, alimentos y productos metalúrgicos. Las altas tasas de inversión fueron financiadas primordialmente por la *reversión de utilidades* por parte de la burguesía industrial que estaba obteniendo altas tasas de ganancias por contar con un mercado interno muy protegido, además de una fuerza laboral maleable que aceptaba salarios bajos por el incremento sostenido de la oferta de mano de obra proveniente del sector rural, la cual fue llegando en grandes cantidades a las ciudades. No obstante, se requirieron fuentes adicionales de capital, sobre todo para la importación de equipo y para el financiamiento de infraestructura básica. Los fondos para estos objetivos se obtuvieron, en parte importante de la banca oficial de desarrollo y otra parte más reducida del financiamiento externo.

El gobierno y la banca de fomento, en particular Nacional Financiera, apoyaron eficazmente una serie de proyectos estratégicos de desarrollo industrial tanto en el ámbito de siderurgia y metalurgia, como la naciente industria química y el sector de producción de bienes de consumo durables. Fue en estos rubros que se obtuvo mayor cantidad de préstamos externos y es menester subrayar que Nacional Financiera sirvió como intermediaria oficial que garantizaba un buen número de los créditos otorgados por organismos extranjeros de financiamiento.

Así, por ejemplo, entre 1942 y 1995 ayudó a gestionar unos 300 millones de dólares en préstamos del Export-Import Bank de los Estados Unidos (Ex-Im Bank) para facilitar la importación de bienes de capital y equipo destinados a la empresa de Ferrocarriles Nacionales de México, a la Administración de Caminos, a la Comisión Federal de Electricidad, Pemex, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes y un buen número de empresas adicionales que recibieron créditos menores. Después de 1995 este

financiamiento se aceleró, con créditos para importación de equipo para transportes, energía eléctrica e industria.

De nuevo, en el caso de los préstamos otorgados por el Banco Mundial (conocido entonces como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), la agencia intermediaria fue Nacional Financiera, la cual gestionó créditos externos por valor de 150 millones de dólares entre 1949 y 1955, siendo destinadas a la electrificación y al desarrollo del sistema ferroviario, y en una proporción mínima a la industria de transformación. Luego de 1954 se suspendieron nuevos créditos del Banco Mundial para México, siendo hasta 1958 cuando se obtuvieron otros 45 millones de dólares para completar el programa quinquenal de electrificación.

A pesar de los montos relativamente pequeños de estos créditos, fueron claves para los procesos de industrialización que tuvieron lugar en el país en los años de 1950. Por otra parte, debe recordarse que todavía no existía una oferta significativa de capitales internacionales para inversión en México. En estos años, la banca y los mercados de capitales en los Estados Unidos estaban absortos en un proceso de expansión muy fuerte estimulado tanto por la creciente demanda interna como por los requerimientos de la industria militar durante la guerra de Corea y, luego, por la llamada guerra fría. A su vez, en Europa y en Japón, el proceso de reconstrucción económica absorbía una enorme cantidad de capitales, por lo que no sobraban fondos para invertir o prestar en el exterior. Finalmente, hay que recordar que estaban en pie en México normas que limitaban severamente a las inversiones extranjeras, constituyendo una barrera defensiva para los empresarios industriales domésticos.

Un complemento al financiamiento de importación de equipo para los sectores de la industria, ferrocarriles y energía, fue la gestión de créditos para la agricultura, tanto en lo que refiere al financiamiento de grandes obras de irrigación (canales y presas de grandes dimensiones) como para el desarrollo de guanos y fertilizantes, como para la importación de maquinaria agrícola. Para estos rubros Nacional Financiera obtuvo más de 50 millones de dólares en créditos del exterior entre 1949 y 1955. Por último, conviene hacer hincapié en el papel relativamente limitado del Fondo Monetario Internacional (FMI) en las finanzas mexicanas durante éste periodo. Como es sabido, dicha institución (cuya finalidad desde su creación en Bretton Woods en 1944 había sido la de asegurar los

equilibrios en las balanzas de pagos de todos los países miembros) sólo otorgaba préstamos para problemas coyunturales. En esta época, el FMI otorgó pocos préstamos a México: un préstamo de 22 millones de dólares en 1947 para solventar el aumento de las importaciones, consecuencia de la demanda diferida de la guerra; y un segundo crédito por 22.5 millones de dólares para ayudar al gobierno a reequilibrar las finanzas estatales tras la devaluación de 1954.

Por otra parte, debe agregarse que en los años de 1950 la situación financiera mexicana *no* se vio complicada por la fuga de capitales, fenómeno que todavía se daba en escala muy limitada. A la inversa, las finanzas nacionales fueron fortalecidas por las considerables remesas enviadas por los centenares de miles de trabajadores mexicanos que laboraban en los campos agrícolas en los Estados Unidos bajo la cobertura del programa de braseros, entonces vigente. Sin embargo, resulta difícil encontrar estimaciones confiables de estas transferencias, lo cual no debe sorprender ya que, aún hoy en día existe un considerable debate acerca de los montos de las remesas contemporáneas.

A pesar de las condiciones relativamente favorables para la economía mexicana, desde finales de la década de los 50's comenzaron a soplar aires de incertidumbre acerca de su futuro desempeño, lo cual se reflejó en algunos estudios especializados. Particularmente resultaba preocupante el comienzo de problemas en la balanza de pagos, alentando cierta especulación en contra del peso. Desde el inicio de la nueva administración presidencial de Adolfo López Mateos en 1958, se acentuó la preocupación por la posibilidad de que se produjera una nueva devaluación (como la de 1954). Para evitar este desenlace el nuevo secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena preparó un programa que estaba destinado a asegurar la estabilidad financiera que vendría a denominarse el desarrollo estabilizador.

La preocupación de los altos funcionarios se derivaba del aumento en el déficit público durante los años de 1957 y 1958, siendo acentuado por el hecho de que simultáneamente estaban comenzando a recibirse señales rojas por el lado del comercio exterior a raíz del aumento de las importaciones, especialmente aquellas realizadas por organismos paraestatales que habían aumentado sus compras de granos y gasolina, ambos imposibles de constreñir. El problema se tornó tan grave que el gobierno se sintió



obligado a negociar varios créditos internacionales para evitar una crisis en la balanza de pagos. En primer lugar, en 1958, el Fondo Monetario Internacional extendió 22.5 millones de dólares al Banco de México para ayudar a cubrir el aumento en las importaciones. En segundo término en gobierno firmó un acuerdo con la tesorería de los estados unidos por 75 millones de dólares con vigencia hasta fines de 1959 y con carácter de renovable. En tercer lugar, el gobierno mexicano comenzó a negociar un préstamo gigante de 100 millones de dólares con el EximBank del gobierno de los Estados Unidos para mantener el nivel de importaciones de bienes de capital desde el país del norte.

Todo ello implicó una revisión de las metas presupuestales, una justa en materia de gastos sociales y un acercamiento al Fondo Monetario Internacional (FMI), concretándose cuando el secretario Ortiz Mena solicitó un nuevo crédito stand-by en 1959 por 90 millones de dólares para garantizar la estabilidad cambiaria. SE sometió a consideración del Organismo Internacional el programa de estabilización económica y fiscal del gobierno mexicano, prometiendo una serie de reformas fiscales, monetarias y de crédito para obtener la aprobación del FMI y, por ende, para despertar la confianza de los empresarios nacionales evitando el peligro de una fuga de capitales. Entre las más importantes medidas que prometía cumplir el gobierno en la carta de solicitud al Fondo se incluyó la reducción de déficit de varias empresas estatales, entre ellas Pemex, Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad y CEIMSA, la entidad oficial encargada de subsidios a la alimentación y la agricultura (precursora de Conasupo). Ortiz Mena prometió subir los precios del petróleo y el diesel para equilibrar las cuentas de Pemex, incrementar las tarifas ferroviarias y de electricidad y reducir los subsidios agrícolas. Estas medidas se llevaron a cabo y el déficit público tendió a disminuir.

El éxito alcanzado en estos propósitos alentó al presidente López Mateos a proceder en 1959 a un programa ambicioso de estatización de las empresas eléctricas extranjeras, el cual –dicho sea de paso- reforzaba su imagen política como nacionalista precisamente en un momento que estaba sujeto a críticas por las negociaciones financieras entabladas tanto con el Fondo Monetario Internacional como con el gobierno estadounidense. El precio de compra de las dos principales compañías eléctricas –la American And Foreign Power y la MexLight- fue de 200 millones de dólares, para lo cual se obtuvieron créditos externos. De nuevo, para contrarrestar las críticas a esta operación, que implicó un aumento del endeudamiento, el presidente López Mateos

resolvió tomar algunas medidas nacionalistas: concretamente redujo la vieja deuda externa titulada por unos 500 millones de pesos (40 millones de dólares) en el año de 1960. Sin embargo, el costo de estas medidas fue alto ya que el gobierno tuvo que destinar cerca del 30% de presupuesto ordinario a este fin, reduciendo el gasto social y de fomento industrial de manera bastante radical, aunque fuese temporal.

Después de dos años de políticas financieras contradictorias, el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena resolvió volcar sus principales esfuerzos a controlar los déficits públicos y bajar la inflación, ambos con el objeto de evitar turbulencias monetarias. En este sentido, siguió siendo una regla de oro del gobierno mexicano el mantener un apoyo decidido a la estabilidad en la cotización del peso (respecto al dólar) a pesar de que ello tendía a deprimir las exportaciones. Los efectos no se hicieron esperar: en 1961 las importaciones superaron ampliamente las exportaciones y obligaron al gobierno de nuevo a solicitar un crédito del Fondo Monetario Internacional. Las características de la carta de intención de 1961 eran muy similares a la de 1959 e implicaban reducir déficits y prometer una reforma fiscal. El propio subdirector del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado señaló la urgencia de dicha reforma, notando que los ingresos del gobierno apenas representaban el 10% del PIB: El alto funcionario sugería que existían posibilidades significativas de cambiar esta situación incrementando la cantidad de impuestos que deberían pagar las clases medias y de altos ingresos. No obstante, no se llevó a cabo ninguna reforma fiscal.

Dos años más tarde, la administración volvió a acudir al gobierno de los Estados Unidos y al FMI para pedir nuevos apoyos, pero en esta ocasión con el objetivo explícito de apuntalar el proceso electoral del año en curso ya que el Partido Revolucionario Institucional deseaba que este se realizara sin contratiempos para asegurar su permanencia en el poder. El embajador mexicano en Washington, Carrillo Flores, acudió a las oficinas del Fondo Monetario Internacional, siendo acompañado por Leopoldo Solís del Banco de México y un directivo de Nacional Financiera, con el objetivo de explicar la naturaleza del paquete financiero solicitado. El embajador indicó que México estaba pidiendo créditos de las entidades estadounidenses y del FMI no porque pensara que los próximos meses fueran de empeoramiento de la situación económica “Pero más bien como una medida de precaución en un año que vería el comienzo de la campaña presidencial.”

La cita demuestra de manera fehaciente que resulta equivoco argumentar que los créditos mencionados se solicitaron simplemente por un apego a la ortodoxia monetaria (adelantada por Ortiz Mena y el director del Banco de México, Rodrigo Gómez) sino que la política de la deuda estaba ya muy claramente vinculada al ciclo político sexenal.

Pero más allá de los créditos de tipo político, al mismo tiempo el gobierno mexicano comenzó a negociar una serie de créditos que estaban destinados a impulsar proyectos de desarrollo económico por la relativa falta de recursos domésticos para estos fines. Este fenómeno, que fue comentado por los analistas contemporáneos, reflejaba los lazos cada vez más estrechos que se estaban forjando con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El total del endeudamiento mexicano a lo largo de la década de los sesenta, los bancos norteamericanos proporcionaron siempre más del 40% del total del endeudamiento externo mexicano. Las cifras absolutas indican un fuerte crecimiento: en 1960 el total del endeudamiento externo de México era de 938 millones de dólares, de los cuáles 385 millones provenían de la banca privada norteamericana; en 1970 las cifras eran respectivamente, 7,246 millones de dólares como total, con 3,305 millones de dólares provenientes de la banca privada.

Esto demuestra que el aumento de las características del endeudamiento que habitualmente consideramos como típicas de los años de 1970 ya habían comenzado a ganar considerable fuerza en el decenio anterior. En efecto, pese a la propaganda a cerca de la capacidad de la economía mexicana en lograr un alto nivel de autofinanciamiento doméstico durante el periodo del desarrollo estabilizador, la verdad es que la dependencia de los recursos financieros externos se hizo cada vez más marcada. Para 1972 podía calcularse que mientras todo el sistema bancario mexicano doméstico había proporcionado 8 mil millones de dólares para el gobierno y para la producción nacional, la banca norteamericana había adelantado 5 mil millones de dólares para los mismos fines: en otras palabras, sin el financiamiento del país vecino, la expansión de la economía mexicana se hubiera parado en seco. En este sentido, el discurso tradicional sobre la gran capacidad de ahorro e inversión doméstica no corresponde con la realidad histórica. Los mayores clientes de los bancos norteamericanos eran las entidades públicas mexicanas (gobierno federal y estatal y empresas paraestatales), pero les seguían bastante de cerca,

clientes del sector privado mexicano y, en último lugar, sucursales de empresas transnacionales.

Haciendo un balance global del desarrollo económico durante el decenio de 1960 y hasta 1972 no se pone actualmente en duda que se alcanzaron cifras muy importantes a nivel de crecimiento del producto bruto nacional (cerca de 6% anual), así como otras variables favorables: un incremento bastante sostenido de la inversión extranjera directa, un flujo continuo de remesas de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos y una relativamente escasa fuga de capitales. No obstante, como señala Enrique Cárdenas, los problemas no resueltos por el desarrollo estabilizador dejaron un legado sumamente pesado. Aparte del endeudamiento creciente que hemos señalado, hay que tener en cuenta la dificultad por llevar a cabo una serie de reformas estructurales que hubieran sido decisivas para cambiar futuros rumbos.

En primer lugar, el gobierno no impulsó una reforma fiscal sustancial sino que mantuvo una estructura impositiva que resultaba cada vez más regresiva (impactando sobre todo a los trabajadores y empleados). En segundo término, se mantuvo un exagerado proteccionismo a la industria que *no* entró a competir en el ámbito internacional en los años de 1970, creando así un cuello de botella fundamental en el modelo de desarrollo económico en su conjunto. En tercer lugar, no se logró impulsar a los mercados de capitales domésticos, observándose el muy escaso dinamismo de la Bolsa mexicana por títulos privados.

Al mismo tiempo, numerosos problemas estructurales se agudizaron notoriamente, entre ellos el atraso de la agricultura mexicana (que se intensificó notablemente) y la falta de planificación del desarrollo regional industrial, que resultaba cada vez más desequilibrado. Debe agregarse, que estos factores condujeron a una mayor centralización del poder económico y político en la capital con consecuencias que hoy en día se consideran terriblemente difíciles de resolver. Claro está, ello no era simplemente resultado de la incapacidad de técnicos y empresarios sino que era también reflejo de los enormes vicios de un régimen político unipartidista que, además, alentaba una cultura de privilegios y subsidios para los amigos del gobierno (en particular la burguesía industrial, los banqueros y los dirigentes sindicales) y una cultura política y económica que estimulaba a gran número de empresarios a la falta de respeto y observancia de normas y

leyes en términos equitativos. Todo ello conducía a que los actores sociales buscaran aprovechar sus conexiones políticas *en la capital* para obtener favores a título individual o de grupo.

Como se nota en este periodo se gozó de una estabilidad económica que no se había visto en los últimos tiempos e independientemente de donde fluyeron los recursos (Deuda externa o inversión interna) para mantener vigente este crecimiento, podemos decir hoy, a más de medio siglo de que se implementara esta política económica, de alguna manera significó un éxito en su aplicación como tal.

Para dejar mayor constancia de lo que aquí se menciona, reforzaremos con el apunte del comportamiento de las variables económicas más sobresalientes; de 1955 en adelante, hasta la culminación de la década de los setenta, México experimentó un periodo de crecimiento sostenido, aquí se escenifica la historia reciente del país, de 14 años de felicidad por lo cual es uno de los episodios más relevantes en la historia económica del país, protagonizado desde entonces.

- La tasa real del crecimiento del producto interno bruto (PIB) alcanzó un promedio de 6.7% anual.
- La inflación, después de haber asimilado las repercusiones de la devaluación de 1954, descendió a un nivel promedio de 2.5% anual en los años sesenta
- El producto interno bruto por persona (per cápita) aumentó a una tasa de 3.4%
- En tanto que los salarios mínimos reales lo hicieron al 5.2%.
- Además, el periodo se caracterizó por una prolongada estabilidad cambiaria.
- Y el crecimiento de ahorro interno (al lograr que las distintas cuentas que lo integraban, obtuvieran una tasa de interés real de alrededor de 2.0%).

Algunos economistas lo llamaron *el periodo del desarrollo estabilizador*, este nombre se debió entre otras cosas por encontrarse asentado sobre la base de un esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión, con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica”<sup>22</sup>.

---

22 Véase, Ortiz, Mena, Antonio. “El desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México”. Edit. FCE. México. 1969.

El propósito que movió a esta estrategia económica, desde un principio fue elevar el ahorro voluntario, mejorar su asignación y aumentar el acervo de capital por trabajador. Para lograrlo, se adoptaron una serie de medidas de política económica que en su momento tuvieron importantes repercusiones sobre la evolución de las actividades productivas, estas se detectan dentro de un contexto de equilibrio global y sin duda la más importante *la intervención del Estado en muchos aspectos de la vida económica del país, como fueron:*

- *La protección comercial* (implicaba elevadas tarifas arancelarias, cuotas y precios oficiales a los bienes importados y el fomento de la inversión industrial).
- *En materia financiera y bancaria* (su importancia no solo se concretó a la vigilancia de la salud de las instituciones de crédito, sino que además reguló muchas de sus operaciones; desde la fijación de las tasas de interés, hasta la canalización específica de los recursos).
- *La política fiscal* (además de que se ajustó para promover la reinversión de las utilidades, se ampliaron selectivamente los subsidios para favorecer los proyectos más productivos, buscando ampliar los procesos de intensificación de la densidad de capital).
- *Se plantearon apoyar el proceso de intensificación de la densidad de capital.*
- *Se plantearon políticas de endeudamiento* (tendientes a favorecer el ahorro interno y externo).

Dentro de éste planteamiento no es de extrañarse que el desenvolvimiento económico y social de nuestro país se sustentara en un fuerte intervencionismo del Estado. En este sentido resulta conveniente el por qué de las medidas de apoyo gubernamental, que –como dicen los economistas modernos y estudiando en el extranjero-, que a la luz de la óptica actual parecen inapropiadas y sufren de un desprestigio debido a sus resultados poco afortunados y que sin embargo tuvieron amplia aceptación entre los formuladores de las estrategias económicas en la mayoría de los países en desarrollo e incluso también en los industrializados.

La respuesta ante la evidencia de los argumentos que esgrimiremos resulta clara y de alguna manera encierra el círculo vicioso y convenenciero en el que las grandes potencias tienen encerrados a los países de tercer mundo.

### **2.3. Tercera etapa: crisis del modelo (1971-1982)**

Recién estrenada la década de los setentas, la economía mexicana inicia una fase crítica en la que, se desvanecen uno a uno, los signos exitosos del anterior periodo del “desarrollo estabilizador” y afloraron los del deterioro. Como lo ha dicho León Bendesky, pasamos de “la euforia al desencanto”, en un solo año por no corregir los vicios e inconsistencia del pasado. Los primeros signos visibles de la crisis fueron, de una parte, el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias después de un prolongado lapso de estabilidad de precios, y de otra, la contracción de la inversión privada.

A partir de 1971, se empiezan a manifestar algunas variables, que de alguna manera, van a estar presentes hasta principios de los ochenta y detonarán en otra de las “crisis recurrentes” que han azotado a la economía mexicana, la de la deuda externa. Así pues frente a las presiones inflacionarias y la tendencia creciente del desequilibrio externo junto con el déficit fiscal, que ya se advertían desde finales de los sesenta, a partir de este año el gobierno opto por realizar algunos “ajustes” que reencausaran a la economía por las vías de estabilidad de la década anterior.

Estos consistían en hacer descender la tasa de crecimiento del PIB hasta el 5%, pues de este modo se pensaba que las importaciones no aumentarían, matándose tres pájaros de un tiro, frenándose también el desequilibrio externo y el déficit fiscal, al mismo tiempo que se controlaban las presiones inflacionarias. Pero la dosis estabilizadora resultó excesiva ya que la tasa de crecimiento del PIB se redujo hasta 3.4%, es decir, a un ritmo casi similar al crecimiento de la población, entrando así el país a su primer año de “atonía”, o sea de estancamiento productivo.

Sin embargo con estas medidas se logró alcanzar sólo uno de los objetivos que se perseguían, pues, en efecto, el déficit externo se redujo en 23.2% respecto a 1970. Pero en realidad esto se logró gracias a la contracción programada de la inversión pública (-9.4% en términos reales), y la disminución real de la inversión privada.

Los otros dos objetivos no fueron alcanzados, pues pese a la fuerte disminución de la tasa de crecimiento del PIB (o mejor, debido precisamente por ello), las presiones inflacionarias aumentaron y el déficit del sector público manifestó un fuerte incremento del 31.7%.

#### **2.4. Cuarta etapa: el modelo neoliberal (1982-a la fecha).**

La ideología monetarista del FMI en los años setenta marcó un cambio de rumbo en el desarrollo y crecimiento económico de los países subdesarrollados. El endeudamiento externo ocasionó que los amplios pagos por concepto de interés mermaran la estabilidad y el sostenimiento de las naciones y el mejoramiento de las condiciones de vida. Los planes impuestos al interior de las mismas, poseían de una caducidad instantánea que atenuaba cada vez más el descontento social y la búsqueda de otras alternativas. Sin embargo, los gobiernos respectivos mantuvieron la misma política y los graves estragos no se hicieron esperar.

México entraba al siguiente mandato presidencial con un grado de incertidumbre y apatía a las reformas que el modelo neoliberal había impulsado desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Basta decir que en tal periodo se pagaron alrededor de 57,700 millones de dólares en intereses, lo que explica las crisis recurrentes en la actividad económica. Ante elecciones fraudulentas, Carlos Salinas de Gortari junto a un equipo de tecnócratas enfrentaría el mayor de los retos del sistema: la credibilidad de su gobierno. Entonces, sería necesario implementar un programa efectivo e incluyente, uno que permitiera la confianza y seguridad de aquellos que creerían en él.

La decadencia económica del tercer mundo empezó a atenuarse cuando los miembros de la organización de países exportadores de petróleo (OPEP), depositaron en los bancos transnacionales las exorbitantes ganancias derivadas del incremento de los precios del petróleo durante los años setenta. Los bancos internacionales contaron con incentivos para prestar y buscar deudores, especialmente aquellos cuyos planes de exportación de materias primas eran indispensables para las potencias del orbe. Los créditos se concedieron a corto plazo y con tasas de interés flotante, un esquema diferente respecto a tiempos anteriores. Basta recordar que el Banco Mundial junto con otras organizaciones (como el Interamericano de Desarrollo o la Asociación Internacional de Fomento), ofrecían cómodos plazos de 10 a 15 años para amortizar el capital con una tasa de interés que variaba entre el 4.0 y 6.0% anual, además de utilizar periodos de gracia. Para el último cuarto del siglo, los préstamos se volvieron especulativos afectando



a las naciones subdesarrolladas. El aumento sistemático de los tipos de interés de 10.0 a 13.0% ocasionó una crisis de deuda.

Dos grandes empresas paraestatales encabezaron la carrera por los préstamos – Pemex y CFE- aunque la empresa petrolera claramente llevaba la delantera. De hecho, fue desde esas fechas cuando la secretaría de Hacienda comenzaba a utilizar a Pemex como una especie de caja chica para el pago del servicio de la deuda, política que se ha mantenido incólume desde entonces hasta nuestros días.

Debe agregarse que ello explica porqué durante tanto tiempo esta gran empresa petrolera estatal no ha logrado mantener un nivel de inversiones adecuadas y actualmente tenga muy serias carencias en cuanto a reservas comprobadas, equipo, capacidad de refinación de gasolina de alta calidad y cuellos de botella fundamentales en el ramo petroquímico. Pero aparte del endeudamiento de Pemex debe hacerse hincapié el endeudamiento realmente enloquecido de la Banca de Desarrollo y de algunos bancos mexicanos privados que buscaron fondos en el exterior para reciclarlos localmente. Banrural y Banobras incrementaron sus deudas externas de manera notoria hasta aproximarse a los 20 millones de dólares.

En principio, los directivos de estas entidades y de varios bancos mexicanos privados hicieron el cálculo de poder obtener fondos a bajo costo en el exterior para luego representarlo a nivel doméstico a tasas más altas. Pero todo el juego financiero dependía de que no hubiese una alza súbita de intereses en el ámbito internacional y una devaluación en México. Sin embargo, ambos procesos sí se dieron, el primero a partir del incremento de los intereses en 1981 y luego, la doble devaluación de 1982 y 1983.

La irresponsabilidad en el manejo de la banca estatal y privada ayuda a explicar porqué estas empresas se encontraron en situación virtual de quiebra a partir de la primera devaluación de agosto de 1982. De ahí también que el presidente López Portillo –en una medida verdaderamente desesperada, disfrazada de un vulgar nacionalismo- resolvió estatizar la banca comercial privada al tiempo que expropiaba 6 millones de dólares de cuenta habientes que habían abierto cuentas en esa divisa en el país. El resultado no fue extraño: la fuga de capitales que ya era fuerte se tornó absolutamente

incontrolable. De hecho, puede decirse, que estos eventos explicarían que durante ya 20 años, los ahorradores e inversores en México no hayan podido confiar en mantener cuentas en divisas fuertes en el país, prefiriendo sacar su dinero directamente a los Estados Unidos o a diversos paraísos fiscales. Así la fuga de capitales agravó una constante salida de capitales para cubrir un monto enorme de deudas externas que no había de haberse contratado.

En México, el espejismo de una cotización del petróleo a la alza llevó al endeudamiento exterior, de 238.1% entre 1976 y 1982. No obstante, la desconfianza, las devaluaciones continuas del peso y la fuga de capitales colocaron a la nación en completa insolvencia. Como remedio, el gobierno firmó un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener recursos y evitar la moratoria en 1977; acuerdo que significaría la implantación de una nueva estructura económica interna mediante severas condiciones de austeridad.

El gobierno mexicano enfrentaría una economía en recesión con elevada inflación y ante la obligación de ejecutar las reformas necesarias que la Banca Internacional con aval del FMI, le prescribían.

#### **2.4.1. La intervención del FMI (La primera “Carta de Intención”, noviembre de 1982 y la etapa de los “pactos económicos”).**

Se entiende por Carta de Intención al documento que un gobierno redacta para ser colocada a consideración y aprobación del FMI. Contiene la pretensión del país signatario de realizar ajustes a su economía bajo planteamientos globales de política económica en un lapso de tres años (conocido como convenio de facilidad amplia). Cuando el país enfrenta escasez de divisas, el FMI lo apoya otorgándole créditos urgentes para saldar dicho problema.

El documento consta de 29 cláusulas que el gobierno debe cumplir si es que desea conservar la línea de crédito. Entre las principales se puede mencionar el punto 24 que exige la liberalización de precios a través de la flexibilidad y desaliento a los subsidios del Estado; el 25, el cuál descarta el control de cambios:

“Dentro de los objetivos de una política cambiaria flexible se buscará mantener un nivel adecuado de competitividad de las exportaciones y servicios, desestimular las importaciones no indispensables y desalentar los movimientos especulativos de capital...”

Y el punto 26 añade:

“... se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito del permiso previo para importar.”<sup>23</sup>

Por lo anterior, no es difícil deducir los primeros indicios de la apertura comercial con el fin de obtener recursos en moneda extranjera para solventar la terrible situación de la balanza de pagos; incluso, se manifiestan las bases de la “mano invisible” de Adam Smith (punto 26):

“...Reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios, y de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que se derivan del sistema de protección.”<sup>24</sup>

Por tales sucesos, el gobierno mexicano se comprometió a:

- Corregir las finanzas públicas con reducción gradual del déficit de 16.5% en 1982, a 5.5% (del PIB) para 1984. Incluía revisión de tarifas; combate a la evasión fiscal, racionalización del gasto público y contención de subsidios.
- Fomentar el mercado de valores.
- Flexibilizar la política de precios y de control de cambios.
- Impulsar la apertura comercial

---

<sup>23</sup> “Carta de Intención”, p. 1209.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

### **CAPITULO III. LA POLÍTICA ECONOMICA 1982-2006 EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES.**

#### **3.1. Los organismos multinacionales rectores de la economía mundial.**

En julio de 1944 se celebró en New Hampshire, Estados Unidos, la Conferencia de Bretton Woods con el objeto de formalizar un acuerdo que permitiera la cooperación económica entre países a través de la estabilidad de las unidades monetarias y del crédito, una vez que concluyera la Segunda Guerra Mundial.

En dicho foro, el economista británico John Maynard Keynes, presentó un plan que promovía la creación de un organismo financiero que debían estar sujetos los diversos bancos centrales nacionales para conceder créditos a nivel global, lo que se tradujo en la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (que ahora forma parte de lo que se conoce como Banco Mundial).

El FMI comenzó a operar en 1947. Entre sus principales funciones destacan a cooperación monetaria internacional y el crecimiento comercial del globo mediante la creación de un sistema de pagos multilaterales para las transacciones corrientes y la eliminación de todo tipo de restricciones al comercio. Además, funge como asesor de la política económica de los países miembros en materia de contabilidad, disciplina fiscal y cambiaria y otros aspectos financieros, oficio que le ha costado reputación por la imposición de ciertos planteamientos que han carecido de sustento práctico en la actualidad:

“Establece las normas del sistema monetario internacional, presta asistencia financiera en determinados casos a los países miembros, y actúa como órgano consultivo con los gobiernos.”<sup>25</sup>

La membresía exige que los países informen sobre sus políticas económicas y financieras que afecten al tipo de cambio para que el resto de los miembros se ajusten a

---

<sup>25</sup> Ramón Tamames. “Estructura económica internacional” p. 77.

tales circunstancias. Cada socio tiene asignada una cuota de derechos especiales de giro (DEG) que corresponde a su posición relativa en la economía mundial. El monto establece el poder de voto de cada miembro en las reuniones del FMI, cuántas divisas pueden obtener del mismo y cuantos DEG recibirá:

“Los DEG son simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota... no pueden ser utilizados en la compra de bienes y servicios, su utilidad estriba en que mediante ellos, los países con escasa liquidez pueden conseguir divisas utilizables transfiriéndolos a otros países miembros del FMI.”

Los miembros con desequilibrios en la balanza de pagos pueden acudir al fondo para obtener divisas de su reserva, creada con las aportaciones (en función de la cuota), de todos los socios. El organismo también puede conceder un préstamo proveniente de otras instituciones oficiales marcando al país deudor un límite temporal (de cinco años) para resolver sus desequilibrios; después debe de volver las divisas al FMI. El prestatario pagará una tasa de interés reducida para hacer uso de los fondos; el país prestamista recibe la mayor parte de estos intereses, el resto lo recibe el FMI para sufragar sus gastos corrientes.

Durante la década de 1970, sobre todo durante el periodo en que el pensamiento económico estuvo dominado por las ideas de Milton Friedman y la Escuela de Chicago, se analizaba la demanda de dinero de los individuos de igual forma que la de cualquier otro bien, la demanda depende de la riqueza de cada individuo y del precio relativo del bien en cuestión. En concreto, se consideraba que la solicitud de dinero dependía de una serie de variables, incluyendo la riqueza (que se puede estimar considerando el nivel de ingresos), la diferenciación de la fortuna personal entre capital humano y no humano (el primero tiene mucha menos liquidez que el segundo, el nivel de precios, la tasa de rendimiento esperado de otros activos (que depende a su vez del tipo de interés y de la evolución de precios) y de otras variables determinantes de la utilidad que reportan la mera suspensión del dinero.

Al considerar que el dinero es una parte de la riqueza de las personas se está suponiendo que estas intentan eliminar la diferencia entre la cantidad de dinero real (es decir, el dinero nominal dividido por el nivel general de precios) que tienen, y la cantidad

que quieren tener disponible, comprando o vendiendo activos y pasivos –por ejemplo, la adquisición de bonos- o cambiando el flujo de ingresos y gastos. Los Keynesianos tienden a subrayar el primer método de ajuste, mientras que los primeros monetaristas destacan la importancia del segundo; los monetaristas actuales tienden a aceptar la validez de ambos métodos.

Por tanto, la idea básica de la economía monetarista consiste en analizar en conjunto la demanda total del dinero y la oferta monetaria. Las autoridades económicas tienen capacidad y poder para fijar la oferta de dinero nominal (sin tener en cuenta los efectos de los precios) ya que controlan la cantidad que se imprime o acuña, así como la creación de dinero bancario. Pero la gente toma decisiones sobre la cantidad de efectivo real que desea obtener. Veamos como se produce el ajuste entre oferta y demanda. Si, por ejemplo, se crea demasiado dinero, la gente intentará eliminar el exceso comprando bienes o activos (ya sean reales o financieros). Si la economía está en una situación de pleno empleo, el aumento del gasto o bien incrementará los precios de los productos nacionales o bien provocará un déficit de balanza de pagos que hará que el tipo cambiario se deprecie, aumentando así el precio de los bienes importados. En ambos casos, esta subida provocará una reducción de la cantidad de dinero real disponible. A medida que se compran activos financieros como los bonos, el aumento del precio de estos reduce el tipo de interés que, a su vez, estimula la inversión, por tanto el nivel de actividad económica. El aumento de ésta, y por tanto de los ingresos, incrementa la petición de dinero. Así, la demanda total de dinero real se igualará con el exceso de oferta gracias al aumento de los precios (que reduce el dinero real en circulación), y de los ingresos (que potencia la demanda de saldos monetarios).

Otro principio del monetarismo es que los niveles deseados de saldos monetarios reales tienden a variar con lentitud, mientras que los cambios de los saldos nominales son instantáneos y dependen de la actuación de las autoridades monetarias. Esta afirmación implica que las variaciones de los precios a los ingresos nominales responden, por obligación, a alteraciones en la oferta de dinero, lo que constituye el punto de partida de la tesis de Friedman según la cuál la inflación es sólo un fenómeno monetario.

En otras palabras, la demanda de saldos monetarios reales es estable y depende sobre todo de la riqueza real (aunque a corto plazo, depende también de otras variables). Las variaciones en la oferta de saldos reales provienen de cambios en la oferta de dinero

o de modificaciones en los precios. Si se producen estos cambios, los individuos intentarán volver a la situación inicial mediante los mecanismos de ajuste antes mencionados, que, a su vez, tendrán efectos a corto plazo sobre la economía. Algunas escuelas monetaristas no están de acuerdo con la existencia de estos efectos debido a los principios de las “expectativas racionales” que afirman que las variaciones de los precios se anticipan y producen en el acto, por lo que ningún agente económico tiene motivos para reaccionar y variar su oferta o demanda de bienes o de trabajo.

“La presencia de condicionalidad en los préstamos otorgados por el fondo tiene una doble finalidad. Por un lado, recoge la necesidad de determinar cuando el fondo debe propiciar asistencia al país en cuestión. La condicionalidad se refiere también a la obligación, para ese país, de formular un cierto programa económico, dirigido a la consecución de una posición viable de balanza de pagos al final de periodo considerado.”<sup>26</sup>

Así, el FMI concedería préstamos bajo una serie de cláusulas (ampliamente racionales) que deberían cumplir los países que lo requerían significando una profunda transformación de las relaciones de producción y circulación:

“Estos programas fijan objetivos para ciertas variables macroeconómicas que, generalmente son el crédito interno, la financiación monetaria del sector público y la deuda externa.”<sup>27</sup>

“Esto implica que el costo relevante asociado a la financiación facilitada por el Fondo vendrá dado, esencialmente, por el grado de divergencia entre los esquemas de política económica habitualmente seguidos por el país solicitante y los habitualmente diseñados por el Fondo”.<sup>28</sup>

Se empieza a aplicar la “Política Económica Condicionada” que por medio de las Cartas de Intensión se subordinan a las regiones sumamente endeudadas con el exterior, a una serie de ajustes antisociales que agravan la situación de las clases más desprotegidas de un país. Los supuestos clásicos del individualismo y apropiación de

---

<sup>26</sup> Ídem. Pp. 106 – 107.

<sup>27</sup> Ídem. P. 107.

<sup>28</sup> Ibidem.

recursos (descritas por Adam Smith y David Ricardo) adquieren de nuevo el apoyo de las grandes agencias internacionales; ahora con la salvedad de evitar excepciones.

El fracaso de las políticas keynesianas junto con la crisis que le sucedió, sólo se podía asegurar al pago oportuno de la deuda externa manteniendo una organización eficiente en la explotación de recursos naturales, humanos y financieros.

La tesis sobre la cual el FMI basa sus planteamientos se denomina neoliberal cuya preocupación incide en menores tasas de inflación en la economía mundial. Como se observa, Milton Friedman y la Escuela de Chicago operan dicho argumento. De esta forma, se supone que la inflación se debe a un exceso de oferta de dinero en circulación respecto a la cantidad de bienes y servicios que son producidos. Para lograr el equilibrio, se sugieren las siguientes medidas:

- Contracción del gasto público.
- Austeridad desigual sobre salarios, empleo y flexibilidad de precios
- Saneamiento de las finanzas públicas (actualización de tarifas públicas, reducción de subsidios).
- Libertad económica a los monopolios.
- Apertura al capital y mercancías extranjeras sin restricciones.

Con respecto a los tres primeros puntos, el ideal que se persigue es la refuncionalización del Estado en la economía. Si comúnmente se dice reducción del mismo, simple y sencillamente se quiere expresar que las entidades de un país deben insertarse al libre mercado; por un lado, garantizar a las masas concentradoras de riqueza altos rendimientos a un bajo riesgo; y por el otro, asegurar el pago por servicio de deuda que día a día es el motor de la crisis de insolvencia en las economías latinoamericanas. En dicha etapa la reducción del gasto público será el canalizado a los programas sociales como asistencia médica, vivienda, empleo, etcétera. Como se observa, el gobierno es el causante de la formación de un grupo social que será nocivo en el largo plazo dando origen a la economía informal. Mientras se base en esta política, ningún país tendrá la capacidad de contener el crecimiento acelerado de los ejércitos de los vendedores ambulantes, de la drogadicción como la cúpula de escape, de los elevados niveles de



delincuencia, del descontento que se fortalece continuamente en los marginados de nuestra sociedad.

Además se evitan los incrementos salariales en términos reales lo que hace que una población viva de manera insostenible a la flexibilidad de precios (compran menos cantidades de bienes y servicios a un valor cada vez más alto). La preocupación reside a la hora de observar el impacto que tendrá sobre la demanda agregada del país.

Por tanto, en función de mayores ingresos del Estado, la nación es presa de una severa inflación, pues las tarifas de los servicios como luz, gasolina, agua y otros, son elevadas con el objeto de contar recursos líquidos que permitan responder a las obligaciones con el exterior. La eliminación de subsidios incrementa el precio de las materias primas produciendo un efecto cascada sobre los bienes básicos. Entonces, el cumplimiento del servicio de deuda a corto plazo implica esta inflación en los años posteriores.

Acorde a los últimos puntos, la necesidad de expansión por parte de los monopolios se encuentra en función de sostener un liderazgo y tasa de ganancia en el mundo. Latinoamérica carece de capacidad productiva que pueda competir con las grandes firmas. Por ello, la subordinación a la elite se intensifica porque el Estado debe respetar los planteamientos fijados entre dichas empresas con las agencias internacionales. Los planes se imponen a la sociedad. Aunque en ocasiones puede opinar, su voz queda en el olvido.

La globalización ha provocado que las economías periféricas abran sus fronteras al exterior, tanto de capital como de bienes y servicios (no tanto de personas). La cuenta corriente se agrava cuando su falta de crecimiento productivo no abarca dispositivos que controlen los grandes momentos en concepto de importaciones e incentiven a diversificar sus productos de exportación. La liberalización financiera incrementa las crisis recurrentes ya que los entes de mayor poder adquisitivo han transformado sus inversiones productivas en instrumentos de especulación.

La nueva conducta del FMI sobre los países emergentes ha presenciado en la actualidad que su estructura de desarrollo es sólo una configuración de crecimiento, de un ciclo corto e inoperante, de un modelo devastador, e insensible.

En la actualidad el Banco Mundial está integrado por varias instituciones: el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Agencia Multilateral de Garantías de Inversión (AMGI). Por extensión, y debido a ser el principal organismo de este grupo de organizaciones, generalmente se habla del Banco Mundial para referir al BIRD.

Los principales objetivos del Banco, tal y como establecen sus estatutos, consisten en “ayudar a la reconstrucción y el desarrollo de los países miembros facilitando la inversión de capital productivo y promoviendo la inversión extranjera privada, proporcionando avales o ayudas para financiar los préstamos y complementar la inversión privada mediante financiamiento, con su propio capital, de proyectos productivos”.

El BIRD sólo concede préstamos a los países miembros para financiar proyectos concretos. Para que un país obtenga un crédito, los asesores y expertos del Banco analizan su economía para asegurar que cumple las condiciones impuestas por la entidad. Estas condiciones pretenden garantizar que los préstamos se utilizarán de modo productivo y que podrán ser devueltos. El Banco exige que el prestatario no pueda conseguir el financiamiento que necesita de ninguna otra institución y que el proyecto sea técnica y económicamente viable. Para asegurar la devolución, los gobiernos tienen que garantizar dentro de sus territorios los créditos privados. Una vez concedido el préstamo, el Banco exige unos informes periódicos, realizados tanto por el país prestatario como por los propios observadores de la entidad, sobre la utilización de los fondos y los adelantos del proyecto.

Al principio, los préstamos concedidos por el BIRD estaban destinados a reconstruir las industrias de los países europeos devastadas durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a partir de finales de la década de 1960 la mayoría de los créditos se concedieron a países en vías de desarrollo de África, Asia y Latinoamérica. El Banco favorece los proyectos que benefician a los más pobres; ayuda a los países menos desarrollados a aumentar su productividad y a crear infraestructuras para facilitar el acceso al agua corriente, para construir vertederos, instituciones de salud, planificación familiar, nutrición, educación y vivienda. Se pretende fomentar el acceso de los más

pobres a la actividad económica concediendo préstamos para promover la agricultura y el desarrollo rural, las pequeñas empresas y el crecimiento urbano. El BIRD también presta asistencia a proyectos energéticos y de conservación medioambiental.

La principal fuente de ingresos del Banco proviene de la venta de sus acciones o participaciones del capital. Cada país miembro debe comprar una cantidad mínima de acciones que depende de su peso relativo en la economía mundial. Los fondos suscritos no se depositan en su totalidad en el Banco; sólo el 8.5% del capital suscrito debe depositarse. El resto se depositará a petición del banco cuando necesite liquidez, pero nunca se ha llegado a producir este caso. El BIRD se financia emitiendo bonos y otros títulos, valores en los mercados de capitales internacionales, cobrando los préstamos concedidos y con los beneficios que obtiene de otras operaciones. Desde 1947 el Banco tiene beneficios.

La AID es la institución encargada de canalizar los préstamos que concede el Banco, otorgando financiamiento para proyectos de desarrollo a los países que no pueden pagar los tipos de interés de mercado. Los créditos blandos que concede la AIF tienen un plazo de amortización mayor que los del BIRD y no devengan intereses, excepto una cuota anual del 0.75%. La inflación de la AIF proviene de las subscripciones que realizan los países más prósperos y de las propias transferencias del Banco.

Para formar parte de estas tres instituciones es indispensable pertenecer al Fondo Monetario Internacional (FMI).

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), tratado firmado en la conferencia arancelaria de Ginebra en 1947 por los representantes de 23 países no comunistas. El principal logro de este acuerdo fue la creación de un foro internacional dedicado al aumento del comercio multilateral y la resolución de los conflictos comerciales internacionales.

Los miembros del GATT llevaron a cabo, desde 1947, ocho conferencias arancelarias, denominadas “rondas”. La séptima ronda, conocida como ronda Tokio, finalizó en 1979. La octava conferencia arancelaria, denominada ronda Uruguay, se inició el 15 de septiembre de 1986 y se clausuró el 15 de diciembre de 1993, con un acuerdo

que incluía la situación del GATT por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir del 1° de enero de 1995.

Los miembros del GATT estudiaron y propusieron medidas que minimizaran las barreras comerciales, tanto las nuevas como las ya existentes, incluyendo la reducción de los aranceles a la importación, así como los contingentes de importación aboliendo los acuerdos comerciales preferentes entre los países miembros, las concesiones arancelarias se negociaban bajo el principio de reciprocidad. Una concesión arancelaria respecto a un determinado producto se aplicaba a todas las partes contratantes, aunque se podía pedir una cláusula de salvaguarda para retirar una concesión inicial en caso de que la reducción arancelaria provocara grandes problemas a la industria nacional.

Una de las características fundamentales del GATT es el principio de no discriminación comercial entre los países miembros. Todos los países adheridos al GATT acordaron una política de nación más favorecida entre todos los miembros. Las naciones integrantes acordaron tratar a todos los demás miembros de la misma manera. Todos los aranceles, reducidos o no, se incluían en esta política. Los miembros del GATT persiguen, en teoría la abolición de todas las barreras proteccionistas no arancelarias. El primer intento de supresión de estas barreras se llevó a cabo durante las conversaciones de la ronda Kennedy (1964-1967). Durante las rondas Tokio y Uruguay se volvió a insistir en la necesidad de reducir estas barreras.

La OMC incorpora todas las medidas del tratado original y las posteriores reformas, revisadas y mejoradas, denominándose GATT 1994. La OMC amplía el mandato del GATT a nuevas áreas, como el comercio de servicios y de la propiedad intelectual, y proporciona un marco legal a nivel internacional para reforzar las medidas del GATT. Puesto que la OMC desarrolla el acta final de la ronda Uruguay, está, de hecho, perpetuando la organización y decisiones del GATT bajo una nueva estructura reforzada. De hecho, el GATT en sí no era más que un tratado provisional administrado por una secretaría improvisada, pero ha sido transformado de manera efectiva en una organización internacional con plenos poderes.

La OMC fue fundada en 1993 por el Acta Final que cerraba la ronda Uruguay de negociaciones de multilaterales contempladas en el acuerdo general sobre aranceles y

comercio (GATT), al que sustituye. La OMC tiene como fin administrar y controlar los 28 acuerdos de libre cambio recogidos en el Acta Final, supervisar las prácticas comerciales mundiales y juzgar los litigios comerciales que los estados miembros le presentan. La organización empezó a funcionar el 1 de enero de 1995 con un consejo general integrado por 76 países miembros, aunque se espera que crezca conforme vayan siendo admitidas nuevas naciones. A diferencia de su predecesora, es una entidad constituida de modo formal cuyas decisiones son vinculantes para sus miembros, aunque es independiente de la Organización de las Naciones Unidas. La OMC proporciona un marco para el ejercicio de la ley dentro del comercio internacional, amplía las disposiciones recogidas en el GATT e incluye además los servicios, los derechos a la propiedad intelectual y la inversión. Su consejo general permanente está integrado por los embajadores de los estados miembros ante la OMC, todo ello es supervisado por la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años y nombra al director general de la organización. Renato Ruggiero, antiguo ministro Italiano de comercio, se convirtió en el primer director general con dedicación exclusiva el 1 de mayo de 1995. Las disputas comerciales presentadas ante la OMC son sometidas a un grupo que atiende los litigios, compuesto por funcionarios de la organización. Las naciones pueden apelar las sentencias emitidas ante un organismo de apelación, cuya decisión es incontestable. Se espera que los acuerdos administrados por la OMC aumenten el comercio mundial anual en al menos 755,000 millones de dólares para el año 2002, lo que haría crecer los ingresos mundiales de cada año en unos 235,000 millones de dólares.

Recién estrenada la década de los setentas, la economía inicia una fase crítica en la que, se desvanecen uno a uno, los signos exitosos del anterior periodo del “desarrollo estabilizador” y afloraron los del deterioro. Como lo ha dicho León Bendesky, pasamos de “la euforia al desencanto”, en un solo año por no corregir los vicios e inconsistencia del pasado. Los primeros signos visibles de la crisis fueron, de una parte, el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias después de un prolongado lapso de estabilidad de precios, y de otra, la contracción de la inversión privada.

A partir de 1971, se empiezan a manifestar algunas variables, que de alguna manera, van a estar presentes hasta principios de los ochentas y detonará en otra de las “crisis recurrentes” que han azotado a la economía mexicana, la de la deuda externa. Así pues, frente a las presiones inflacionarias y la tendencia creciente del desequilibrio externo junto con el déficit fiscal, que ya se advertían desde finales de los sesenta, a partir

de éste año el gobierno opto por realizar algunos “ajustes” que reencausaran a la economía por las vías de estabilidad de la década anterior.

Estos consistían en hacer descender la tasa de crecimiento del PIB hasta el 5%, pues de este modo se pensaba que las importaciones no aumentarían, matándose tres pájaros de un tiro frenándose también el desequilibrio externo y el déficit fiscal, al mismo tiempo que se controlaban las presiones inflacionarias. Pero la dosis estabilizadora resultó excesiva ya que la tasa de crecimiento del PIB se redujo hasta 3.4%, es decir, a un ritmo casi similar al crecimiento de la población, entrando así el país a su primer año de “atonía”, o sea de estancamiento productivo. Sin embargo con estas medidas se logró alcanzar sólo uno de los objetivos que se perseguían, pues, en efecto, el déficit externo se redujo en 23.2% respecto a 1970. Pero en realidad esto se logró gracias a la contracción programada de la inversión pública (-9.4% en términos reales), y la disminución real de la inversión privada.

Los otros dos objetivos no fueron alcanzados, pues pese a la fuerte disminución de la tasa de crecimiento del PIB (o mejor, debido precisamente por ello), las presiones inflacionarias aumentaron y el déficit del sector público manifestó un fuerte incremento del 31.7%.

### **3.2. El Programa Inmediato de Recordación Económica (PIRE).**

El 9 de diciembre de 1982, el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid expone a la opinión pública un plan que recoge los lineamientos de la carta de intención citada anteriormente:

“...plantea la austeridad en el gasto público y la reorientación de inversiones; acelerar el proceso de reforma tributaria y de los ingresos de las empresas públicas; moderación en las utilidades y los salarios; programas de protección al empleo y el abasto popular... la restauración del sistema financiero nacional; un nuevo esquema cambiario y de política comercial... reformas constitucionales para reforzar el principio de rectoría del Estado.”<sup>29</sup>

---

29 Gobierno Federal, Criterios Generales de Política Económica; el Programa Inmediato de Reordenación Económica en Mercado de Valores, año XLIII, Número 51, 1982, p. 1230

“...propone avances sustanciales en el proceso de la reforma fiscal que incluye los ingresos tributarios y los precios y tarifas de las empresas públicas...”<sup>30</sup>

El programa evaluó las condiciones sociales, geográficas, políticas y económicas del país. Las principales líneas de acción se resumían en:

- Impulso al ahorro interno.
- Ajustes al mercado cambiario.
- Promoción del empleo y de la planta productiva.
- Control de la inflación.

El primer punto consiste en aumentar la base del impuesto y las tarifas; seguir y aplicar la ley contra los evasores fiscales mediante control (base de datos actualizado). El segundo aspecto contempla un sistema de cambios de doble mercado, uno libre y otro subordinado al Estado quedando comprendidas:

- Las exportaciones.
- Las importaciones del gobierno.
- El costo financiero de la deuda externa.
- Los pagos que efectúen las empresas maquiladoras.

El tercer elemento tuvo una incidencia pequeña pues el desempleo se elevó y la pequeña y mediana empresa, empezaron a desaparecer. El último punto asume que la estimulación de la oferta, la moderación de las utilidades y salarios y el equilibrio financiero podrán contener la inflación.

Principales resultados del PIRE:

México vivió un deterioro económico sin precedentes. Una política de estabilización obligaba, primero sanear las finanzas públicas y posteriormente sentar las bases para un estado mínimo sin omitir la responsabilidad de abatir la desigualdad e injusticia social:

---

<sup>30</sup> Op. Cit., p. 1236.

“En respuesta a las adversas condiciones externas, la política económica se basó no solamente en el ajuste de las finanzas públicas en el corto plazo, sino en una serie de medidas que permitieran que la corrección fuera permanente...”<sup>31</sup>

“...Las acciones de política económica pusieron un fuerte acento en la protección de la planta productiva y del empleo, así como en el gasto social, con el fin de proteger el nivel de vida de los grupos de menores ingresos.”<sup>32</sup>

A partir de 1983 se hicieron recortes en el gasto y se incrementaron las tarifas de luz, teléfonos, gasolinaz, combustibles y otros productos subsidiados ocasionando una profunda depresión en la actividad económica (-5.3%) con alta inflación (98.8%).

<b>Cuadro 3.1. Crecimiento real de las principales variables económicas durante el PIRE (%).</b>					
<b>Año</b>	<b>PIB</b>	<b>Inflación</b>	<b>Devaluación del peso</b>	<b>Tasa de desempleo</b>	<b>Gasto Público</b>
1983	-5.3	80.8	8.0	11.7	-24.9
1984	3.5	59.2	29.6	12.6	0.1
1985	2.7	63.7	112.9	13.4	2.2
<b>PROMEDIO</b>	<b>0.3</b>	<b>67.9</b>	<b>50.2</b>	<b>12.6</b>	<b>-7.5</b>

Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México.  
Estadísticas Históricas de México, INEGI.

### 3.3. El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) bajo la protección del Plan Baker.

La reunión de octubre de 1985 entre el FMI y el BM tenía como objetivo discutir el tema de la deuda. La idea central consideraba la menor intervención del Estado en la economía y la generación de recursos financieros que permitieran estimular el comercio internacional:

“...se centraba en 3 puntos esenciales: un crecimiento sólido en los países industriales y una firme lucha contra el proteccionismo, para hacer posible la recuperación

31 Pedro Aspe, <<Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La Experiencia de México (1982-1988)>> en lecturas 73, Vol. II, 1992, p. 74

32 Ibidem.



del comercio mundial; la continuidad en la política de ajustes en los países en desarrollo; y un mayor nivel de flujos financieros hacia los PMD [países menos desarrollados].”<sup>33</sup>

El secretario del Tesoro Americano, James Baker, expuso un proyecto de crédito por 20 mil millones de dólares durante 1986-1988, con el objeto de que los países endeudados corrigieran su economía con políticas de crecimiento. No obstante, los representantes de la banca privada condicionaron el apoyo por garantías que los gobiernos debían cumplir.

Para el caso mexicano, el único compromiso para tales ingresos sería el pago oportuno de la deuda y una mayor apertura externa. Contaría con 11 mil millones de dólares para 1986, 1987 y 1988. Se firma una nueva Carta de Intención con el FMI para dar pie al Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). De este modo, el gobierno se propone:

- Crecer económicamente sin inestabilidad.
- Lograr el consenso externo.
- Condicionar los préstamos a los precios del petróleo (una reducción de estos implica un crecimiento de los créditos).
- Contraer el gasto público.
- Aumentar los impuestos y combatir la evasión fiscal.
- Privatizar las empresas paraestatales.
- Ajustar la normatividad referente a la atracción de capital extranjero.

#### Principales consecuencias del PAC.

La apertura comercial como principal objetivo del PAC llevó al país a integrarse al GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio) en agosto de 1986. La inserción ejerció un efecto devastador en el mercado interno: cierre de las pequeñas y medianas empresas, despidos masivos y quiebra de tres ramas de industrias (textil, maquinaria y calzado).

---

<sup>33</sup> Ramón Tamames. Op. Cit., p. 114.

El fracaso del plan se hace evidente con una crisis económica de -4.2% para 1987 y un crecimiento promedio para el periodo contemplado en la Carta de Intención de -1.4% de PIB. La hiperinflación de 159.0% responde en parte a la macrodevaluación del peso en 1987 generando una tasa de desempleo de 19.3% promedio anual. Las causas se pueden hallar en la vulnerabilidad de la economía al capital volátil y la estrepitosa caída de los precios del petróleo como resultado de una sobre oferta del crudo.

La pérdida de “ingresos públicos en más de 1,300 millones de dólares”<sup>34</sup>, provocó serios obstáculos en la reactivación económica y al pago de los intereses de la deuda.

El tamaño del gobierno se contrajo notablemente para abatir la inflación y proteger el gasto en las zonas estratégicas y prioritarias:

“...entre 1982 y 1986 desaparecieron 15 subsecretarías, 2 oficialías mayores, 8 coordinaciones generales y 121 direcciones generales.”<sup>35</sup>

<b>Cuadro 3.2. Crecimiento real de las principales variables económicas durante el PAC (%)</b>					
<b>Año</b>	<b>PIB</b>	<b>Inflación</b>	<b>Devaluación del peso</b>	<b>Tasa de desempleo</b>	<b>Gasto Público</b>
1986	-4.2	103.1	104.7	17.8	-13.5
1987	1.4	159.0	162.3	20.7	0.2
<b>Promedio</b>	<b>-1.4</b>	<b>131.1</b>	<b>133.5</b>	<b>19.3</b>	<b>-6.7</b>

Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México.  
Estadísticas Históricas de México, INEGI.

La generación de ahorro interno se debió a las altas tasas de interés que el mercado de valores concedía a través de los diversos instrumentos del gobierno (CETES, PETROBONOS, etc.). El encarecimiento del crédito incidía en la producción lo que atenuaba el desempleo, haciendo que la inversión de cartera fuera más rentable.

Acorde con el FMI, la primera vía para impulsar el mercado de valores era atraer los ahorros nacionales a las distintas casas de bolsa. La coyuntura política (la próxima elección presidencial) facilitó la expansión de los depósitos con un amplio grado de

<sup>34</sup> Pedro Aspe. Op. Cit., p. 75.

<sup>35</sup> Idem. p. 77.

confianza entre los inversores. Sin embargo, las expectativas de la actividad económica en el mundo hicieron que el precio de las acciones de la bolsa cayera continuamente hasta llegar a un crack que arruinó a miles de usuarios que no eran conocedores del sistema bursátil quedando en la ruina y en la miseria.

La incertidumbre elevó la demanda de dólares de tal modo que empezó a afectar las reservas monetarias del país. El Banco de México salió del mercado cambiario devaluando la moneda en 162.3%.

### **3.4. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE).**

Para controlar la inflación y estimular la economía, el gobierno mexicano firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con los principales representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial el 15 de diciembre de 1987. Se trató de un plan alejado de la ortodoxia que el FMI y otras instituciones le inferían anteriormente pues expone controles de precios, salarios, tipos de cambio, concepción que diverge del mecanismo de libre mercado:

“Adopción de medidas basadas en la concertación. Cualquier programa de controles debe percibirse como sostenible en el mediano plazo para evitar la especulación y el ocultamiento. Para que esto sea así es indispensable el consenso de todos los sectores participantes.”<sup>36</sup>

El pacto se distribuiría en dos direcciones. Por un lado, el saneamiento de las finanzas públicas, y por el otro, la disminución gradual de los precios y salarios para abatir la inflación:

“En vez de establecer inmediatamente metas de inflación cero, se fijan metas de inflación positiva y en disminución, con el fin de evitar una expansión demasiado rápida en la demanda agregada relativa a la producción de bienes.”<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Ídem. p.82.

<sup>37</sup> Ibidem.

El gobierno encontraría una situación difícil pues la concentración no sería apoyada por los organismos internacionales, los cuáles sólo entablarían nuevas negociaciones con el próximo sexenio:

“...el Pacto se puso en marcha sin contar con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el que no aportó recursos, ni se firmó convenio alguno con él. Sobra decir que la banca nacional tampoco colaboró.”<sup>38</sup>

El PSE se caracterizó en:

- El incremento de las tarifas del sector público en mayor proporción al de los salarios durante las cinco fases que duró el plan.
- Un tipo de cambio fijo.
- La reducción de las tasas de interés sin afectar negativamente el nivel de inflación.

Principales efectos del PSE:

En 1988 el ajuste fiscal permitió un incremento del gasto en 3.4%, el cuál dio una recuperación económica del 2.0% de PIB. En parte se debió a la estabilización de los salarios reales, a la política cambiaria (revaluación de la moneda en 4.2%) y al control de la inflación (46.8%).

<b>Cuadro 3.3. Crecimiento real de las principales variables económicas durante el PSE (%)</b>					
<b>Año</b>	<b>PIB</b>	<b>Inflación</b>	<b>Devaluación del peso</b>	<b>Tasa de desempleo</b>	<b>Gasto Público</b>
1988	2.0	46.8	-4.2	23.4	3.4

Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México.  
Estadísticas Históricas de México, INEGI.

---

<sup>38</sup> *Ibidem.*

Siendo el PSE “una de las experiencias más exitosas en la historia de las estabilizaciones latinoamericanas”, el alto índice de desempleo generó un ambiente de inseguridad pública acompañada de un fenómeno conocido como economía informal.

A finales de 1988, tras haberse realizado la elección presidencial, ocurre un declive en los precios del petróleo comparado al de 1986 manifestando el inicio de una nueva recesión económica para el siguiente año. Las tarifas públicas congeladas, al igual que el tipo de cambio fijo, se hacen insostenibles por la fuga de capitales y la escasez de recursos. No obstante, el gobierno mexicano ratifica su compromiso en el pago de la deuda con el FMI y garantiza la inclusión de mayores ajustes internos y programas de apertura comercial en la reunión de Berlín en octubre del mismo año.

### **3.5. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).**

El 13 de diciembre de 1988, el gobierno mexicano dio a conocer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), el cual se desenvolvería en seis fases (1988-1993) destacando lo siguiente:

- Aumento en los precios y tarifas del sector público sin contemplar los productos que generan un fuerte problema inflacionario (gasolina y derivados del petróleo).
- Incremento del salario en 9.0% promedio anual.
- Ajuste gradual del tipo de cambio.
- Simplificación de aranceles a la importación.
- Suspensión de medidas regulatorias a la inversión foránea.
- Renegociación de la deuda para aligerar sus repercusiones en el país.

Al término del sexenio, se anexó el pacto para la estabilidad, la competitividad y el empleo, considerando:

- Disminución de precios y tarifas cercanos a los niveles internacionales.
- Elevación del salario no mayor al 10.8%.
- Disciplina fiscal.
- Control de tipo de cambio.

La necesidad de ejecutar los pactos para obtener resultados sostenibles en el largo plazo sería el matiz heterodoxo del presidente en turno. A diferencia de su antecesor, los organismos internacionales mostrarían su apoyo una vez que concertara en proceso de renegociación de la deuda y la integración comercial sugerida desde 1985.

### **3.6. Alcances y retrocesos del proyecto salinista.**

#### **3.6.1. La renegociación de la deuda externa: la salvación utópica.**

En marzo de 1989 el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América Nicolás Brady, presentó una propuesta de reducción a la deuda entre las naciones subdesarrolladas (especialmente las latinoamericanas). Las principales líneas de acción se sintetizaron en la:

- Suspensión de “las cláusulas sobre el tratamiento igualitario a todos los deudores, a fin de operar con cada uno de ellos conforme a convenios expresamente adaptados.”<sup>39</sup>
- Formación de mecanismos fiscales y monetarios para “alentar a los bancos acreedores a participar en los programas de reducción de deuda.”<sup>40</sup>
- Injerencia del FMI con auxilio del Banco Mundial a través de nuevo préstamos enfocados a programas de ajuste.

Para julio del mismo año, comenzaron las negociaciones del plan Brady. “México fue el primer país con que logró materializar un acuerdo, que abarcó a 48,500 millones de dólares de deuda.”<sup>41</sup> Significaba reducir el principal en un 35.0% con base en el canje de deuda por bonos del Estado a una tasa fija de interés del 6.25%. Implicaba la compra de acciones de las empresas paraestatales privatizadas y la concesión de más créditos “con tipos de interés iguales a los prevaletentes en los anteriores créditos”<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Ramón Tamames. Op. Cit., p. 135.

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> *Ídem.* p. 136.

“...el gobierno mexicano asumió la obligación de proporcionar un respaldo de 7,000 millones de dólares como garantía de sus compromisos financieros; concretamente, por el equivalente al pago de 18 meses de principal, y de intereses”<sup>43</sup>.

Aunque las pretensiones del plan Brady parecían solidas en su ejecución, dejaron de ser viables cuando se redujo la deuda total en 2.4% en ese año y en 9.0% en el siguiente. Incluso el pago de intereses y abonos al exterior registró un incremento promedio anual de 6.0%. No obstante, el gobierno salinista se encargó de manifestar públicamente la solución al conflicto de la deuda externa.

<b>Cuadro 3.4. Crecimiento real de la deuda externa en México (%)</b>		
<b>Año</b>	<b>Deuda Publica Externa</b>	<b>Intereses y Abonos Pagados al Exterior</b>
1989	-2.4	5.6
1990	-9.0	-1.2
1991	-7.5	-3.5
1992	-1.1	19.9
1993	0.5	9.3
<b>Promedio</b>	<b>-3.9</b>	<b>6.0</b>

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

### **3.6.2. Finanzas publicas, inflación, salarios y tipo de cambio.**

El PECE genero ingresos por la desincorporación de las paraestatales<sup>44</sup> (que incluían elevadas nóminas salariales y deudas) y por la puesta en marcha de la miscelánea fiscal (combate a la evasión, creación del impuesto de 2.0% sobre los activos, etcétera).

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Entre las más importantes se encuentran 18 bancos comerciales, Teléfonos de México, Paquete de Medios de Comunicación, Ingenios Azucareros, Aseguradora Mexicana, CIA. Minera de Cananea, Activos de FERTIMEX, SICARTSA y Aeronaves de México. Fuente: Informe anual del Banco de México.

<b>Cuadro 3.5. Saneamiento de las finanzas públicas. (crecimiento porcentual real)</b>		
<b>Año</b>	<b>Ingreso Corriente</b>	<b>Gasto Corriente</b>
1989	-3.6	-14.0
1990	0.7	-11.3
1991	-10.6	-17.2
1992	-1.1	-9.0
<b>Promedio</b>	<b>-3.7</b>	<b>-12.9</b>

Fuente: SHCP.

El gasto corriente se redujo por el pago de intereses de la deuda. Por tal motivo, de 1988 a 1992, el ingreso y gasto corriente crecieron en promedio anual -3.7% y menos 12.9% respectivamente.

La inflación respondió positivamente cuando la concertación en la fijación de los salarios, el cambio gradual del tipo cambiario y la contención del gasto público favorecieron a una tasa anual de 16.5% de 1989 a 1994, cumpliéndose la cifra meta de un dígito en los dos últimos años. Mientras tanto, el poder adquisitivo mostró un declive continuo de 3.2% al año, lo que significó que una parte de la población prefiriera trabajar por su cuenta y otras en el comercio informal como el ambulante.

<b>Cuadro 3.6. Inflación y salario real (variación % anual)</b>		
<b>Año</b>	<b>Inflación</b>	<b>Salario real (1993 = 100)</b>
1989	19.7	4.9
1990	29.9	-6.7
1991	19	-8.0
1992	11.9	-5.4
1993	8.9	-2.3
1994	9.7	-1.7
<b>Promedio</b>	<b>16.5</b>	<b>-3.2</b>

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.  
Estadísticas Históricas de México, INEGI.



Para el programa actual de gobierno, la competitividad del país se lograría con el ajuste del tipo de cambio. La moneda nacional presentó ligeras devaluaciones durante los primeros años de gestión, destacando 1993 con un cambio del 42.3% para mantenerlo fijo durante todo ese año (premisa de una terrible bomba de tiempo al firmarse el tratado de libre comercio).

Con la política cambiaria, los agentes financieros de los inversionistas extranjeros confiaban que podían transformar sus capitales y ganancias en dólares sin sufrir pérdidas significativas por deslizamiento de tipo de cambio. En otras palabras, de un total de 90 mil millones de dólares que entraron a México entre 1990 y 1993, una parte importante era capital volátil que entró precisamente con la expectativa de poder salir a corto plazo, apoyándose en la continuidad de la política cambiaria.

<b>Cuadro 3.7. Crecimiento real del tipo de cambio.</b>	
<b>Año</b>	<b>Variación % anual.</b>
1989	1.7
1990	0.3
1991	1.4
1992	0.2
1993	0.2
1994	42.3
<b>Promedio</b>	<b>7.7</b>

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

### **3.6.3. La integración comercial.**

Al inicio de la década de los noventas, las condiciones precarias de los países deudores llevaron a la banca internacional a cambiar la postura del crédito por la del fomento a la inversión extranjera directa e indirecta en el marco de un ajuste en materia legislativa y financiera que impulsara la integración comercial entre naciones.

Bajo esta premisa, la administración de Salinas adecuó la normatividad mexicana modificando el artículo 27 constitucional, el reglamento de inversiones externas y algunas enmiendas a las leyes aduanales y financieras. El resultado fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en presencia de los mandatarios de Canadá, Estados Unidos y México en noviembre de 1993.

El TLC en esencia contiene las bases para la desgravación gradual de los aranceles a los productos en periodos de 2 a 5 y 10 años. En ramas como la petroquímica, se permite el 100.0% de inversión extranjera, así como la eliminación de cualquier barrera a la compra y venta de hidrocarburos, mientras que en la agricultura, se establece el derecho a las restricciones fitosanitarias que protegen la salud de las poblaciones vecinas, las cuales serán legisladas por una comisión tripartita. Se manifiesta la liberación total en cuanto a transporte terrestre y marítimo. Así mismo, los países signatarios asumen la responsabilidad de proteger los derechos de propiedad intelectual (patentes, marcas, inventos, etcétera).

No obstante, el TLC sólo ha ofrecido excelentes rendimientos al gobierno norteamericano en la medida que puede encubrir un proteccionismo discrecional hacia bienes y servicios que produce. Por ejemplo, puede impedir la importación de productos agrícolas para salvaguardar sus empresas transnacionales bajo la justificación de normas de calidad e higiene.

Es necesario que se establezcan nuevos instrumentos financieros dentro del TLC para estimular flujos de capitales estables hacia México, especialmente para proyectos de infraestructura y desarrollo agrícola e industrial.

### **3.7. El fracaso neoliberal.**

A pesar de los increíbles logros macroeconómicos durante el sexenio (estabilidad económica de 2.6% e inflación de 16.5%), los acontecimientos en el entorno político fomentaron la especulación y la incertidumbre en el mercado financiero.

<b>Cuadro 3.8. Crecimiento de las principales variables económicas durante el PECE (%)</b>					
<b>Periodo</b>	<b>PIB</b>	<b>Inflación</b>	<b>Devaluación del peso</b>	<b>Tasa de desempleo</b>	<b>Gasto Público</b>
1989-1994	2.6	16.5	7.7	3.1	12.9

Fuente: Informes Anuales del Banco de México.

Ante un crecimiento promedio del PIB de 2.6% y de elevadas reservas internacionales en el Banco de México (alrededor de 24 mil millones de dólares para enero de 1994), no fueron elementos suficientes para evitar el declive de un modelo sexenal virtuoso.

Como se había mencionado, el Plan Brady implicó para México, la conversión de deuda externa en deuda interna a través de instrumentos financieros que ofrecieran altos rendimientos a los inversores (Cetes, Tesobonos, etcétera). Al reestructurarse la bolsa de valores, se obtienen ganancias superiores al 120.0% hasta antes de 1993.

De este modo, el gobierno mexicano cubriría los excesivos déficits comerciales con inversión extranjera indirecta. Cuando esta empezó a desacelerarse (y posteriormente a fugarse) en 1994, debido al asesinato del candidato a la presidencia de la república por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y a la presencia de una rebelión armada en el sureste del país (que influyó en el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores en 7.0%); La administración decidió no devaluar con el fin de no alterar las negociaciones del TLC en los Estados Unidos.

Para estabilizar las fuertes presiones especulativas sobre la moneda<sup>45</sup> y los procesos electorales, la administración salinista fijó un tipo de cambio en la banda máxima de flotación (\$3.40), solicitó un préstamo al departamento del Tesoro Norteamericano por 6,000 millones de dólares e integró una comisión de paz y reconciliación para liberar la tensión y sostener el grado de confianza de quienes alababan el modelo neoliberal. Sin duda, significaba el presagio de un mayor ajuste cuyos costos hasta ese momento serían incalculables.

---

45 Pues frente a bajas tasas de interés, muchos ahorradores comenzaron a comprar dólares a un ritmo elevado.

### 3.8. Aciertos y desaciertos del sexenio Zedillista: Finanzas públicas, inflación, salarios y tipo de cambio.

#### 3.8.1. Plan para reforzar el acuerdo de emergencia económica (PRAEE).

Al tomar posesión como presidente de la república a finales de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León enfrentó un país mermado en una recesión económica acompañado de una paridad de la moneda insostenible, elevado desempleo e inestabilidad financiera. La incertidumbre generada por la incapacidad de esclarecer los asesinatos de políticos, el clima de tensión en el sureste mexicano y la profundización de la violencia, provocó que las reservas del Banco de México se redujeran hasta 6,000 millones de dólares en pagos al exterior y en intereses sobre pasivos concertados con inversionistas extranjeros que habían participado en la Bolsa Mexicana de Valores en la compra de Cetes y Tesobonos. El problema se agravó cuando aconteció un severo desequilibrio en la cuenta corriente por 29,662 millones de dólares (con un déficit comercial de 18,464 millones de dólares) que propició una indiscutible devaluación de la moneda en más de 100.0% para diciembre del mismo año.

Cuadro 3.9. Balanza de pagos (millones de dólares)		
Año	Cuenta Corriente	Balanza Comercial
1994	-29,662	-18,464

Fuente: Informes Anuales del Banco de México

Para contrarrestar la debacle económica, se crea en marzo de 1995, el Plan para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica (PRAEE) cuyos lineamientos no diferían de los proyectos propuestos en los sexenios anteriores. Consideraba un:

- Superávit fiscal mediante contracción del gasto público.
- Aumento en el impuesto al valor agregado (10.0 a 15.0%), en el precio de la gasolina (35.0%), en electricidad (20.0%), en salario mínimo (12.0%) y en la tasa de interés (50.0% aproximado).
- Deceso del PIB de 2.0% con inflación de 42.0%.

El plan vendría avalado por el FMI, el BM, Tesorerías de Gobierno, Bancos Centrales, Bancos multilaterales y banca privada de Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón. El préstamo que el presidente de los Estados Unidos a través del departamento del Tesoro otorgaría al gobierno mexicano para cubrir sus adeudos de corto plazo sería de 51,000 millones de dólares que deberían pagarse en tres años. Se establecía que la empresa estatal PEMEX era obligada a entregar el 96.0% de sus ingresos en cuenta del Banco de la Reserva Federal de Nueva York durante el tiempo necesario para liquidar las deudas pendientes con el tesoro norteamericano. Una vez entregados dichos fondos, el gobierno de México autorizaba “irrevocablemente” disponer de los mismos para repagar cualquier cantidad que se adeudaran bajo el acuerdo financiero.

El PRAEE permitió una recuperación económica de 5.1 y 6.8% en los dos años posteriores al plan debido al florecimiento de las maquiladoras dedicadas a la exportación de productos ensamblados. Aunque dichas empresas emplearían al 2.5% de la población económicamente activa (a bajos salarios y nulas prestaciones), la tasa de desempleo se mantendría por encima del nivel del sexenio Salinista. El crecimiento promedio anual del PIB registró un dato de 3.6%, 1.0% más con relación al PECE.

<b>Cuadro 3.10. Crecimiento real del PIB (1993=100)</b>	
<b>Años</b>	<b>PIB</b>
1995	-6.2
1996	5.1
1997	6.8
1998	4.9
1999	3.8
2000	6.9
<b>Promedio</b>	<b>3.6</b>

Fuente: BANXICO.

Las finanzas públicas indican avances irregulares, parte de la reactivación económica se debe al ascenso promedio anual del gasto en 4.6% mientras que el ingreso se sitúa en un menor ritmo (3.3%). La deuda pública externa desciende anualmente 4.4%.

<b>Cuadro 3.11. Saneamiento de las finanzas públicas (crecimiento real)</b>			
<b>Año</b>	<b>Ingreso Corriente</b>	<b>Gasto Corriente</b>	<b>Deuda Pública Externa</b>
1995	-4.5	-1.3	26.6
1996	4.2	2.1	-34.0
1997	3.0	9.0	-32.4
1998	-8.1	-4.7	5.8
1999	9.4	9.5	-25.9
2000	15.8	13.0	33.5
<b>Promedio</b>	<b>3.3</b>	<b>4.6</b>	<b>-4.4</b>

Fuente: SHCP y BANXICO.

La inflación fue reduciéndose gradualmente durante el periodo 1995-2000 hasta llegar a la cifra de un dígito, motivo por el cuál, el gobierno lograría de nuevo el reconocimiento de los organismos internacionales siendo ahora exhortado a impulsar el proceso de democratización en el país. Mientras tanto, el salario real declina en 2.7%, lo que ocasiona que la población entre en una mayor pauperización.

<b>Cuadro 3.12. Inflación y salario real (1993 = 100).</b>		
<b>Año</b>	<b>Inflación</b>	<b>Salario Real</b>
1995	57.2	-11.1
1996	27.5	-17.3
1997	19.3	-0.5
1998	18.6	0.6
1999	12.3	-2.3
2000	9.0	14.5
<b>Promedio</b>	<b>24.0</b>	<b>-2.7</b>

Fuente: SHCP y BANXICO.

El tipo de cambió registró una tasa de depreciación promedio anual de 25.8% lo que significó una balanza comercial favorable durante 1995-1997. No obstante, a finales de 1997 empezó a generarse un declive generalizado en las bolsas de valores de los principales países asiáticos afectando la balanza comercial mexicana y ejerciendo una depreciación de la moneda de 34.2%. La caída del precio del petróleo llevó al gobierno a recortar el gasto en 4.7% (aunado a un decrecimiento del ingreso en 8.1%) con lo que resultó en un PIB de 4.9% para 1998.

<b>Cuadro 3.13. Tipo de cambio y balanza comercial.</b>		
<b>Año</b>	<b>Tipo de cambio (variación % anual)</b>	<b>Balanza comercial (millones de dólares)</b>
1995	123.1	7,089
1996	4.8	6,531
1997	2.0	624
1998	34.2	-7,914
1999	-8.1	-5,584
2000	-1.0	-8,003
<b>Promedio</b>	<b>25.8</b>	

Fuente: BANXICO.

### **3.8.2 EI FOBAPROA**

Durante este tiempo aconteció un severo problema al interior del país: las carteras vencidas y el caso FOBAPROA.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) se creó en 1988 con el fin de avalar los depósitos de los ahorradores si llegaba a quebrar un banco. Cuando la banca fue privatizada en los años noventa, actuó sin regulación alguna por parte del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Al derogarse el encaje legal (parte del capital bancario que debía ser depositado en la banca central para evitar el exceso del crédito), los bancos ejecutaron planes de créditos con amplias facilidades.

Al mismo tiempo que la gente se endeudaba en demasía adquiriendo tarjetas de crédito, casas, automóviles; incluso, cuando las empresas solicitaban créditos en dólares para la compra de maquinaria y equipo; los responsables del banco efectuaban operaciones fraudulentas (préstamos a empresas inexistentes, compra de bienes, etcétera).

Con la crisis económica de 1995 (devaluación del peso y elevadas tasas de interés), los adeudos se volvieron insostenibles lo que llevó a la gente y a empresas a la moratoria de pagos o quiebra. Los bancos optaron por embargar bienes inmuebles como

garantía del crédito. No obstante, habían quedado alrededor de 60,000 millones de dólares de créditos irrecuperables lo que repercutió en el gasto social:

“Podemos mencionar los casos de universidades estatales y de hospitales regionales y locales, y la suma que gastará en las instituciones de educación y salud para el pueblo siempre será menor que el pago a bancos”<sup>46</sup>

“Durante los últimos cuatro años, 1995-1998, el gobierno destinó recursos del presupuesto público por cerca de 100,000 millones de pesos para el programa de saneamiento financiero. En 1999 se ha aplicado un presupuesto de 30,000 millones de pesos para ese fin.”<sup>47</sup>

La ola de corrupción involucrada en el caso bancario concluyó en su rescate trasladando la cifra a deuda pública interna:

“La deuda que se legalizó es de alrededor de 850,000 millones de pesos, superior a la deuda externa (737,000 millones de pesos) y a la deuda interna (550,000 millones de pesos).”<sup>48</sup>

“En este año [1999], la deuda pública, incluido el Fobaproa, representa 45.8% del producto interno bruto, es decir, casi la mitad de toda la riqueza que México producirá en 1999.”<sup>49</sup>

De este modo, respecto al PECE, el PIB, la tasa de inflación, la depreciación y la tasa de desempleo fueron superiores en la etapa de Zedillo que la de su antecesor. Esto significa que el proceso de ajuste (menos heterodoxo) fue más lento de lo que se preveía. Con esto se puede observar que la reactivación económica obedeció más a la apertura comercial que al gasto público. Sin embargo, la vulnerabilidad del país persiste ante coyunturas económica mundiales que ni el mismo proceso de democratización (que concluyó en la alternancia en el poder), ha sido capaz de contener los altos costos sociales, traducidos en pobreza, desnutrición y muerte.

---

<sup>46</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Fobaproa: expediente abierto”, 1999,

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> *Ibidem.*



Cuadro 3.14. Crecimiento real de las principales variables económicas durante el sexenio Zedillista (%)					
Periodo	PIB	Inflación	Devaluación del peso	Tasa de desempleo	Gasto Público
1995 - 2000	3.6	24.0	25.8	3.9	4.6

Fuente: BANXICO.

### 3.9 El gobierno de Vicente Fox: La alternancia en el poder.

El 6 de julio del 2000 la población mexicana vivió un profundo cambio. Nadie imaginaba que una maquinaria política establecida durante más de setenta años en el poder pudiera reconocer su derrota en las urnas. La administración de Vicente Fox tendría que romper con ciertas estructuras arraigadas y empezar a ofrecer resultados ante las fervientes miradas que exigían el cumplimiento de sus demandas. Pero no sería nada sencillo:

“Fox ganó la presidencia sin la voluntad ni el apoyo de la oposición. Por tanto, su proyecto de gobierno debe sustentarse justamente en esa consideración. Sin embargo, en los primeros meses de gobierno, Fox olvidó que su victoria no se debía solo a sus votantes, sino a una importante acumulación de votos útiles”.<sup>50</sup>

“Esos votos no eran para Fox, sino para la oportunidad que requería la transición a la democracia”.<sup>51</sup>

La transición no provocó desajustes económicos ni grandes crisis financieras. Durante los dos primeros años de gestión, la reducción de la deuda mostró signos positivos a los inversionistas. El crecimiento económico no ha sido favorable (es de “0.8” promedio anual). Se ha entrado en una recesión como efecto del control inflacionario a la baja, lo que repercute en la producción. Pero la política económica dejó de estar condicionada a asuntos electorales como sucedía en otros sexenios. Basta recordar que

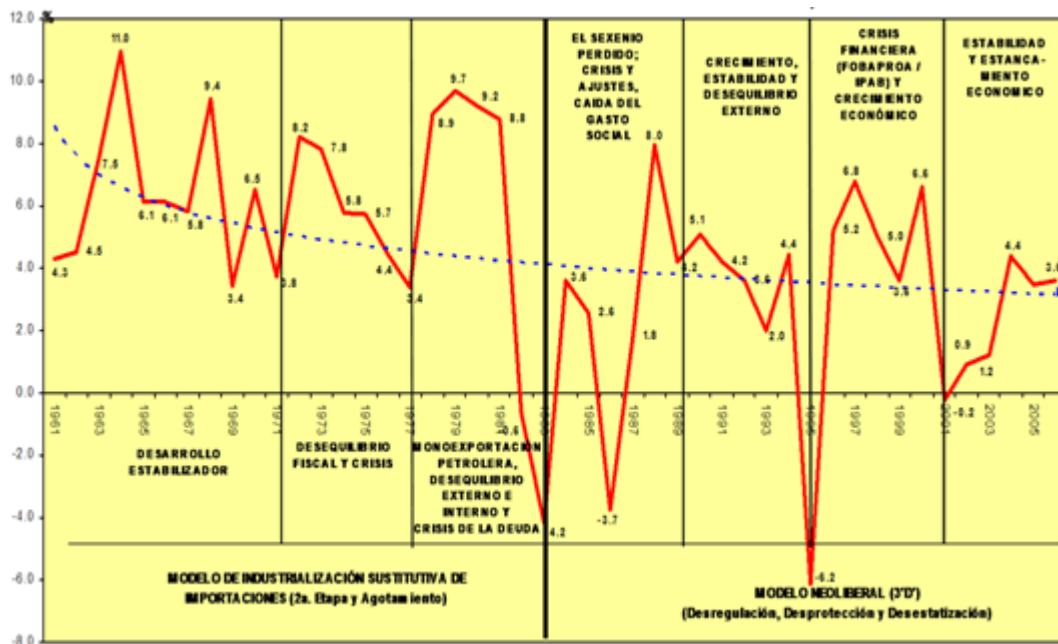
<sup>50</sup> Carlos Ramírez, <<Vicente Fox, un jardinero con suerte>> en Fox a mitad del camino, 2004, p.38.

<sup>51</sup> Ibidem.

para no perder votos, la necesidad de devaluar era omitida. El déficit público equivale al “0.8%”<sup>52</sup> del PIB lo que significa menor presión de endeudamiento.

Ello se aprecia en la siguiente gráfica del comportamiento de economía mexicana en los últimos cincuenta años, con una tendencia a la baja en las tasas de crecimiento del PIB como resultado de las crisis recurrentes manifiestas a partir de 1982 con caídas negativas en el comportamiento de la producción nacional. Ello ha traído como resultado el deterioro de las condiciones de vida de la población expresada en mayor pobreza; y al mismo tiempo, las políticas económicas aplicadas han promovido una mayor concentración de la riqueza en los grupos de mayor poder político y económico, lo que explica que a México se le ubique como uno de los países con mayor desigualdad en nuestro continente americano.

Figura 3.1. Evolución de la Economía Mexicana en el largo plazo, 1960 – 2006



Fuente: Avila Martínez Angel y Lara Rangel, Thania. Crisis, Estabilización y Reformas, en “Cambio Estructural de la Economía Mexicana. Mexico, Distrito Federal. 2005, p. 95.

52 León Bendesky, “Tres años de Fox y dos décadas para México” en Fox a mitad del camino, 2004, p. 157.

## **CAPITULO IV. LA POLÍTICA SOCIAL 1982-2006 EN LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES.**

### **4.1. La política social antes de la crisis de 1982.**

La primera etapa de la política social en nuestro país se registra inmediatamente después de la Revolución mexicana y termina cuando concluye el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1920-1940) y la podemos resumir en ocho puntos fundamentales:

1. La movilización popular define el contenido y prioridades de la política social.
2. Se alienta y promueve la organización de la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, abasto. Tierra y crédito.
3. El gobierno organiza, pero interviene débilmente en la prestación directa de servicios.
4. El cumplimiento de la Ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia y equidad.
5. El gasto social se concentra en apoyar a la educación para dar cumplimiento al Artículo tercero constitucional.
6. Se aplica la reforma agraria para dar cumplimiento al Artículo 27 y atender la demanda de los campesinos. Desaparece la oligarquía terrateniente para dar paso a la organización campesina.
7. Se alienta la organización sindical y se protege el trabajo, para dar cumplimiento al Art. 123 constitucional: se crean sindicatos, gremios, cooperativas y asociaciones mutualistas.
8. Se fundan instituciones para impulsar el desarrollo: Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Comisión Nacional de Irrigación, entre otras.

Después de fundar el andamiaje institucional que propiciara e impulsara el crecimiento industrial (Creación y fomento de organizaciones sindicales, cooperativas, etc.) Y con una sociedad mejor organizada, comienza la segunda etapa que va de 1940-1982, en la que destacan cinco apreciaciones generales:

- a) Construcción de un ``Estado de Bienestar´´, en un entorno de crecimiento nacional e internacional.
- b) Despliegue institucional para proporcionar bienestar a la población organizada: IMSS, ISSSTE, CONASUPO, BANRURAL e INFONAVIT.
- c) La política social se construye bajo los principios de la Seguridad Social, con derechos y obligaciones normados sobre la categoría del trabajador y no sobre la del ciudadano.
- d) El acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado: los derechos sociales se convirtieron en derechos de gremios vinculados al pacto corporativo-popular.
- e) Creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional: numerosos contingentes ``territorializados´´ como los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural y los trabajadores informales, quedaron al margen de los beneficios sociales.

La tercera y última etapa en dónde se lleva a cabo principalmente una Reforma del Estado, con un cambio en el modelo de desarrollo económico, denominado Neoliberal, abarca desde 1982 hasta el año 2000. Y lo podemos resumir en seis puntos:

- 1) A partir de 1982 se presentan dos situaciones: Una el desgaste de una estrategia de política social (estatista y corporativa) y Dos, el deterioro de las instituciones de Seguridad Social.
- 2) Surgimiento de programas específicos, focalizados por fuera de las instituciones tradicionales: SAM, COPLAMAR, RENOVACIÓN HABITACIONAL, SOLIDARIDAD, PROGRESA.
- 3) Cambios internos y externos en la economía, la política y la sociedad.
- 4) En las últimas dos décadas se han sobrepuesto dos procesos. Uno. El de transición a la democracia y Dos. El surgimiento de un modelo abierto y de mercado (el Neoliberal).
- 5) Se debilitan identidades sociales básicas del período anterior, base de aquel Estado-Social: clases sociales, sindicatos, industrialización y la formula sindicato-empleo formal-seguridad social.
- 6) La respuesta han sido cambios en un nuevo estilo de intervención social, mucho más balanceada y compartida entre sociedad y gobierno.

## **4.2. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988): La administración de las crisis económicas y ausencia de una preocupación social).**

### **4.2.1. Educación.**

La política educativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid se construye inicialmente con discurso y en este sentido durante el sexenio de éste, fue recurrente la afirmación de que era necesario modificar las estructuras educativas teniendo como eje central la preocupación por la eficiencia.

En México se vive un proceso de transformación estructural. Entre las líneas de acción contenidas en el Plan de Desarrollo 1982-1988 de Miguel de la Madrid estableció los siguientes puntos:

1. La vinculación de planes y programas de estudio con las necesidades del desarrollo, en función de los requerimientos del sector productivo.
2. Fortalecimiento a los servicios educativos, articulándolos con las necesidades regionales; el desarrollo de la tecnología sustitutiva y nacional para el incremento de la productividad.
3. Promover transformaciones significativas en la planta productiva, tendientes a diversificar las exportaciones del país, a través de la sustitución de productos primarios y petroleros por bienes manufacturados finales.

De este modo, prevalecía la idea de "ajustar los planes, proyectos y aún las actividades mismas de las universidades a las necesidades del desarrollo y a los requerimientos del mercado de trabajo" y con esta visión se responderían a los cambios operados en el mundo.

Este proceso se manifiesta en una búsqueda y encuentro de una política de estabilización en la carrera de los precios y salarios, la reducción de la inflación, el establecimiento de medidas para dinamizar el sector exportador con productos de alto valor agregado, dando paso a una economía abierta; impulso a la reordenación económica y desregulación fiscal, mantenimiento de finanzas públicas sanas; cambios en la estructura del gasto, e impulsó a la privatización de las empresas paraestatales.

En este nuevo marco de innovaciones, **el sector educativo** tenía que adecuarse a esta orientación para responder satisfactoriamente al **Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico** que se implementó en el sexenio de Miguel de la Madrid, que pretendía en uno de sus puntos:

- Reforzar la investigación científica, tecnológica y articularla con la solución de los problemas económicos y sociales del país;
- Alcanzar mayor capacidad de formación de especialistas en Ciencia y Tecnología; (PRONDETYC ,1985:615).

En la misma idea, **el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología** destaca que, para lograr un mayor desarrollo tecnológico y científico, los esfuerzos del sector productivo privado deben tener un lugar central; se trata pues, de elevar la productividad de las empresas, mejorar la calidad y competitividad de los productos, lograr una reducción en sus costos de producción y ampliar las fronteras del mercado. Además, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ha creado una serie de fondos para el apoyo de las actividades científicas y tecnológicas, como: Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Científica y Tecnológica; Programa de Apoyo a los Profesores e Investigadores para Obtener el Posgrado, Fondo para el Mejoramiento de la Educación Superior Programa para Retener en México y para Repatriar a Investigadores Mexicanos; Fondo para la Creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia y también para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas Estratégicas, entre otros. Para impulsar lo anterior, entre sus objetivos se señala:

- Se debe aumentar el volumen y alcance de la actividad científica en el país.

Para el logro de esto, proponía:

Aumentar el alcance de inversión pública para contar con más y mejores equipos de laboratorio y demás facilidades de apoyo a la investigación científica.

Los centros de investigación deben ser reforzados<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Programa de Ciencia y Tecnología. 1995 – 2000.

#### 4.2.2. Política de Salud.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se **crearon dos ambiciosos programas: el primero llamado el IMSS-COPLAMAR**, programa para la atención de la población abierta en zonas rurales a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el segundo: **el de las zonas marginadas de las grandes urbes a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)**.

Las propuestas de la Coordinación, contenidas en el libro hacia un Sistema Nacional de Salud que publicó la Universidad Nacional Autónoma de México, fueron presentadas en octubre de 1982 a la consideración del Presidente López Portillo y, una semana después, al Presidente Electo Miguel de la Madrid.

La estrategia de la descentralización de los servicios de salud contenida en ese trabajo fue el apoyo para la implantación de las otras estrategias, pues la descentralización de la vida nacional fue uno de los principios básicos del programa de gobierno de Miguel de la Madrid, postulados desde su campaña política.

#### 4.2.3. La descentralización del sector salud.

En el campo de la salud, **la descentralización vincula las acciones públicas que lleva a cabo la autoridad local**. El cuidado de la salud, concebido como atención médica y salud pública, requiere que se vinculen otras acciones que inciden en la salud, manejadas fundamentalmente por los gobiernos de los estados: dotación de agua potable, alcantarillado, apoyos a la alimentación y cuidado ecológico.

Los partidarios de la descentralización señalaban que las naciones son organizaciones que, para funcionar con eficiencia, deben tener una escala óptima; si se rebasa el tamaño de la organización, aparecen ineficiencias que se traducen en rendimientos decrecientes.

"La descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar a través de dos vías que pueden usarse independiente o juntamente: la legislativa y la convencional".

Los convenios de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados son instrumentos convencionales que redistribuyen el ejercicio de la competencia administrativa, pero no la legislativa que otorga la Constitución General de la Unión.

En cuanto a la evolución histórica de la descentralización de la salud en México, hay que tener presente que la Constitución de Querétaro, si bien definió que la salubridad general de la República correspondía a la Federación, el resto sería propio de los estados; sin embargo, le faltó claridad y con ello se provocó la centralización sanitaria.

Con base en la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República Mexicana, publicada en agosto de 1934, se crearon los Servicios Coordinados de Salud Pública como unidades regionales de competencia coordinada. A partir de este ordenamiento, todos los códigos sanitarios previnieron la fórmula de la coordinación. Sin embargo, a pesar de ese mecanismo, el proceso centralizador de la nación dejó sentir su presencia en el campo de la salud.

Los servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se establecieron por decreto presidencial en agosto de 1983, señalando principalmente: lineamientos y normas aplicables, así como las características de los acuerdos de coordinación entre Federación y estados; las facultades, las acciones para la integración y funcionamiento de los sistemas estatales; los manuales de organización, de procedimiento de servicios y los plazos para el cumplimiento de los compromisos; que los consejos internos de administración de los Servicios Coordinados de Salud Pública, convertidos en órganos administrativos desconcentrados por región, serán presididos por los gobernadores; la adecuación del modelo estructural de la Secretaría en el proceso de descentralización y deslinde de lo normativo en ella y lo operativo en los Servicios Coordinados; la participación de las Jefaturas de los Servicios.

Coordinados de Salud en los subcomités de Salud y Seguridad Social de los COPLADES; asimismo, la creación de un órgano al que se le confiere el Sistema de Salud del Distrito Federal, sujeto a la normatividad y a las acciones de coordinación entre la SSA y el DDF.



*En marzo de 1984 se expidió otro decreto por el que se determinaba la descentralización de los servicios de salud de la SSA y los del Programa IMSS-COPLAMAR a los gobiernos estatales. En dicho decreto se enfatiza que la descentralización es un proceso gradual, ordenado por un programa que busca evitar deterioros en la operación de los servicios; se implica la evaluación de las acciones y se indica la extensión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad, para dar efectividad a la nueva garantía constitucional.*

"También se establece en el decreto que los servicios de salud se descentralizarán a los gobiernos estatales con sujeción a un programa específico y a los acuerdos de coordinación".

Además, se menciona la elaboración de un Programa de Descentralización de los Servicios de Salud para Población Abierta, responsabilidad conjunta de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Salud, y del IMSS donde se señalan las diferentes etapas del proceso de descentralización, así como sus características.

#### **4.2.4. Convenios para la coordinación Federación-estados.**

El correspondiente a 1984 incorporó dos cláusulas que revisten especial significado para la consolidación del Sistema Nacional de Salud. "La primera precisó que los ejecutivos federal y estatal realizarán acciones para llevar a cabo la integración programática de los servicios de salud en el Estado y en una segunda etapa la integración orgánica de los servicios de salud a población abierta a cargo de la SSA, del programa IMSS-COPLAMAR de la propia entidad, por este camino, llegar a la organización y desarrollo de Sistemas Estatales de Salud.

"La segunda cláusula definió que, a fin de procurar que el derecho a la protección de la salud se convierta en efectiva facultad de la población, la SSA celebrará acuerdos de coordinación para continuar el proceso de des-centralización de los servicios de salud a población abierta, de conformidad al Programa Nacional de Atención a Población Abierta al Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, promoverá la formación y funcionamiento eficiente de Sistemas Estatales de Salud".

La Secretaría formalizó convenios con los 31 gobiernos de los estados de la República, en concordancia con lo señalado tanto en el Convenio Único de Desarrollo, como en los decretos del 30 de agosto de 1983 y del 8 de marzo de 1984.

"Las finalidades de estos convenios son, fundamentalmente: I) establecer el tipo y características operativas de los servicios de salud; II) determinar las funciones que corresponde realizar a la Secretaría de Salud y al Estado; III) determinar los recursos que se aportan a efecto de realizar las transferencias que correspondan; IV) establecer la estructura administrativa para los servicios de salud en la entidad; V) desarrollar los procedimientos para elaborar programas y presupuestos conforme a manuales de coordinación programática; VI) fijar los lineamientos para la descentralización hacia los municipios; VII) establecer normas y procedimientos del control que corresponde a la Secretaría de Salud.

"En 1984 también se firmaron las bases de coordinación con el gobierno del Distrito Federal para normar, programar, evaluar y controlar el proceso de descentralización en esa entidad federativa."

El Subcomité de Salud y Seguridad Social del Comité de Planeación de Desarrollo (**COPLADE**) en cada entidad federativa servía de pivote para coordinar los esfuerzos de la coordinación programática, que podrían traducirse como "aprender a descentralizar descentralizando". En la SSA se organizó un consejo de descentralización integrado por representantes de las áreas mayores; la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud

Pública en los estados que a través de los años había crecido desproporcionadamente, fue simplificada al máximo para propiciar el directo entendimiento entre la instancia estatal y las oficinas centrales.

Para cada entidad federativa se nombró un funcionario de la administración central, designado como comisario, para vigilar directamente la gestión descentralizadora desde la perspectiva federal. La Comisión Interna de los Servicios Coordinados y la Comisión de Vigilancia de IMSS-COPLAMAR hacían lo conducente en cada estado, para avanzar el proceso en lo que toca a la operación directa de los servicios.

Cuando había un razonable cumplimiento de los instrumentos antes señalados, se procedía a la segunda etapa: la integración orgánica (descentralización cabal) constituyendo los Servicios Estatales de Salud (**SESa**) por la fusión de los Servicios Coordinados de Salud, el **IMSS-COPLAMAR** y los que existieran creados por los niveles estatal y municipal.

Los SESa podían asumir estructuras distintas (departamento, instituto, etc.) acordes a la organización estatal y en debido respeto a su conveniencia y decisión, producto del Pacto Federal.

Para la operación de los SESa o sus equivalentes se otorgaron en comodato las instalaciones federales al gobierno estatal y se transfirió la tutela de mando de los empleados federales de la SSA al gobierno estatal. A juicio de los gobiernos estatales se podría continuar con el apoyo directo de las oficinas centrales mediante convenios específicos que, al respecto, se suscribían por tiempos determinados.

Uno de los aspectos primordiales fue el financiamiento de los servicios, ya que se requería el incremento de los recursos, pues la descentralización cuesta dinero dado que se deben tener mejores servicios, pero al mismo tiempo se buscó un mejor balance entre la aportación estatal y la federal aspirando a una proporción de 40 y 60%, respectivamente. Antes esta proporción oscilaba entre 5/95 y 15/85%.

Con el fin de cuidar el armonioso funcionamiento de los SESa, en el año de 1986 se creó el Consejo Nacional de Salud, integrado por el Secretario de Salud del Gobierno Federal y, por invitación expresa, los gobernadores estatales y los titulares de los SESa. Buen cuidado se tuvo de mencionar en el decreto correspondiente que el Secretario de Salud del Gobierno Federal conduce, pero no preside ni dirige, los trabajos del Consejo, a fin de cuidar una situación de igualdad con sus homólogos.

Se hicieron por lo menos tres evaluaciones del proceso descentralizador y de sus resultados, aun cuando se identificaron fallas y desviaciones, el balance fue positivo. En efecto, se advirtió que después de un periodo de ajuste, en el cual disminuía la productividad, se lograba alcanzar un nivel 25% superior al que existía antes de la

descentralización. Es importante tomar en cuenta que en el proceso tocaba cumplir con responsabilidades concretas a las siguientes entidades: SSA, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría de la Federación e IMSS en el nivel central; y en el estatal, gobiernos estatales, Servicios Coordinados e IMSS-COPLAMAR.

Los resultados de estas políticas permitieron abatir el crecimiento de los precios y avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas.

Respecto a la reforma administrativa, a escasos 4 días de haber tomado posesión, De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes reformas que crearon y reformaron varias secretarías de estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y proporcionar servicios más eficaces a la ciudadanía.

En este período se expidió también la Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos 25 y 26 de la Constitución, los cuales fueron reformados para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno, constituyendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con el fin de dotar al gobierno de instrumentos apropiados para el combate a la corrupción, elevó al rango de Secretaría a la Contraloría de la Federación, expidiendo también una Ley sobre las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Por otra parte, es en este período en el que se inicia la desincorporación de empresas paraestatales, así como los esquemas de concertación social que dieron lugar, primero al Pacto de Aliento y Crecimiento y, posteriormente a los Pactos de Solidaridad Económica, como se explicó anteriormente.

### **4.3. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) Administración de la Deuda y liberación de recursos para el Pronasol.**

#### **4.3.1. Educación.**

Las políticas del **Programa de Modernización de la Educación 1989-1994** aplicaba las ideas generales sobre modernización al terreno educativo en nueve capítulos, relativos a la educación básica, la formación de docentes, la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior; la educación superior, el posgrado y la investigación; los sistemas abiertos, la evaluación, y los inmuebles educativos.

En el sexenio de Salinas se dieron avances reales: la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto, así como la nueva Ley General de Educación y las reformas del Art. 3º de la Constitución.

Señalar las limitaciones de las políticas del sexenio 89-94 no implica compartir las críticas que las descalifican de manera absoluta como neoliberales; contra la idea de que se pretendía privatizar la educación, el sexenio salinista aprovechó la espectacular recuperación económica de la primera mitad de los 90 para incrementar en forma notable la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, sobre todo mediante una importante recuperación de los salarios del magisterio. El gasto público en educación llegó, en 1994, a 5.7% del PIB, frente al 3.56% de 1989 (SEP, 1996: 165).

En el mismo sentido, conviene recordar también que al día siguiente de la firma del Acuerdo para la Modernización, en mayo de 1992, Carlos Salinas anunció el inicio de un importante programa compensatorio, que fue seguido después por otros similares: el Programa de Apoyo al Rezago Escolar. **EI PARE** fue financiado con recursos del Banco Mundial y estuvo dirigido a los cuatro estados más pobres del país, en una clara señal de que la descentralización no implicaba abandonar a su suerte a las entidades más pobres, y de que la modernización, criticada frecuentemente con la etiqueta de neoliberal, no era en realidad incompatible con una preocupación por la equidad, valor que en la Ley

General de Educación de 1993 ocupó un lugar destacado, sin precedentes en la legislación educativa nacional.

Para el bloque comercial de América del Norte –concretado en el TLC–, no sólo cambió el marco legal de la educación, sino del conocimiento mismo en los centros de educación en México. “Para los negociadores del tratado nuestro país no requiere de formación de cuadros intelectuales, solo consumidores de conocimientos Al respecto, está la discusión que se ha dado sobre el papel de la educación en la homologación de los sistemas educativos por el Tratado de Libre Comercio para América del Norte “<sup>54</sup>.” La propuesta es reducir la escolarización al dominio de conocimientos elementales y de orden instrumental útiles para la vida cotidiana “<sup>55</sup>

“En el proyecto de división internacional del trabajo, los países maquiladores no requieren de alta capacitación”

La importancia de la educación no es mínima, pues como cualquier práctica social la educación puede incidir en los procesos de transformación social, tanto para la dominación como para la liberación. “Las demandas y propuestas pedagógicas se producen dentro de la lucha por la hegemonía y el poder”<sup>56</sup>.

El informe de la Comisión de Educación de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), es donde se rastrea la influencia de la organización en las formulaciones de las políticas educativas en México.

En respuesta a la preocupación sobre la calidad de la escolarización básica de los ministros de educación de la Organización, y como parte de un proyecto de largo plazo encaminado a la realización de reformas estructurales y curriculares en los sistemas educativos de los países miembro, el informe es el resultado de una investigación que exploró los problemas comunes relativos al concepto de calidad.

---

<sup>54</sup> Aboites, Hugo. *Vientos del Norte. TLC y privatización de la Educación Superior.* (1997). Ed. Plaza y Valdez, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. ppp

<sup>55</sup> O.C.D.E. "Definición de Calidad Educativa y Ausencia de Consenso al Respecto".Memorias. 3er Encuentro Regional de Investigación Educativa. Pachuca, Hgo., 23 de noviembre de 1998.

<sup>56</sup> "...En las afueras de Manila, por ejemplo, conocí a una muchacha de 17 años que ensamblaba unidades de CD-ROM de IBM. Le dije cuánto me sorprendía que alguien tan joven pudiera realizar este trabajo de alta tecnología. 'Nosotros hacemos los ordenadores, me dijo, pero no sabemos manejarlos' Naomi Klein. "No Logo, Por un mundo sin marcas" en "Masiosare". La Jornada. 22 de julio 2001.

Entre los hallazgos del estudio se encontró que en la mayoría de los sistemas escolares priva una organización tradicional heredada de los esquemas académicos del siglo XIX, que no responden a los cambios ni al dinamismo de las sociedades actuales. Se menciona como ejemplo, que uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la institución escolar es la escasa motivación para el estudio y el aburrimiento en los alumnos, lo cual suscita la reflexión en los investigadores sobre la posibilidad de que todos los jóvenes educando de un país deban ser introducidos en una cultura común y proporcionar igualdad de acceso a los niveles académicos superiores de su sistema educativo. Se cuestionan al mismo tiempo ¿hasta dónde pueden llegar las autoridades en la tarea de adoptar una diversidad de enfoques y de programas antes de que las oportunidades se tornen inaceptablemente desiguales?<sup>57</sup>

La controversia entre igualdad y justicia en las oportunidades de acceder a niveles educativos superiores y el desarrollo de niveles de excelencia, o calidad de la educación, es el meollo de la discusión. En el intento de definir el tipo y alcance de calidad en la educación básica se presentan las contradicciones de cada uno de los sistemas educativos investigados, por lo que sus autores consideran que es difícil uniformar el concepto de calidad educativa. Sin embargo, de manera muy sutil, se apuntan los objetivos de la OCDE, orientados a definir cuáles serían los perfiles deseables de los educandos y de los profesores, bajo una conceptualización de la educación como fuente para la formación del "capital humano".

Sobre el concepto de la calidad educativa, autores como Sacristán, Coombs y Gines, sostienen que no hay consenso entre los mismos expertos sobre lo que puede entenderse por calidad de la educación.

Por otra parte advierten que aparte de los problemas conceptuales asociados a la definición de calidad en la educación, en el terreno técnico los "estándares" de calidad no son cuantificables, por lo cual ni la calidad, ni el desarrollo profesional de un profesor pueden valorarse cuantitativamente sino cualitativamente y a muy largo plazo.

---

<sup>57</sup> O.C.D.E "Definición de Calidad Educativa y Ausencia de Consenso al Respecto".Memorias. 3er Encuentro Regional de Investigación Educativa. Pachuca, Hgo., 23 de noviembre de 1998.

La política general del gobierno de Salinas de Gortari se orientó hacia la modernización social con un cambio profundo en las políticas estatales. Dicho cambio conjugó la modernización con dosis de orden y racionalidad en los principales rubros de acción hacia la EAS. El orden tocó el marco jurídico como proceso transformista del Estado y la racionalidad pretendió que las diversas acciones no provocaran movimientos sociales ni se expresara mediante actos solidarios ni reivindicaciones políticas que alteraran el orden social establecido.

El marco legal en que se justificaron los cambios hacia las IEAS fueron:

La reforma al artículo 3º, Constitucional en 1993, en la que el Estado sólo se responsabiliza de apoyar a la educación básica; es decir, prioritariamente a la preescolar, primaria y secundaria, dejando en desamparo a los niveles medio superior y superior.

Especialmente para la educación agrícola superior en 1993, es esencial la reforma al artículo 27 Constitucional, la cual modifica la tenencia de la tierra, desapareciendo formalmente la propiedad social en la formación de los agrónomos. Se consolida y desaparece al igual que otras profesiones, el agrónomo como servidor y extensionista de las políticas agrarias y agrícolas estatales y se inicia la formación de un agrónomo más de rasgos neoliberales, con sus connotados valores de alta “productividad” y “rentabilidad” de sus servicios.

La creación de la Ley General de Educación de 1993, que suplanta a la Ley Federal de Educación de 1975. En la nueva ley se complementan y se justifican legalmente medidas políticas hacia la educación superior, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994 y en el Programa para la Modernización Educativa del mismo periodo sexenal.

Estas medidas legales, al igual que otras complementarias como la Ley de Planeación y la de Coordinación de la Educación Superior, además de las estrategias por excelencia de este embate de modernización educativa: la planeación y la evaluación, fueron los principales instrumentos de aplicabilidad hacia las universidades.



#### **4.3.2. Políticas de Salud.**

Con un amplio reconocimiento en todo el mundo, dentro del combate a la pobreza surgió un programa que puede utilizarse como prueba de fuego del estímulo a la organización popular: el Programa Nacional de Solidaridad.

“Ese notable programa abrió la puerta a la participación organizada del pueblo. Para que el pueblo fuera sujeto y no sólo objeto de los cambios. Por eso aquí se dedica un largo capítulo a recoger los testimonios de las mujeres y los hombres que, organizados, lograron liberarse de la tutela del Estado y del control de los caciques.”

. Se describen, asimismo, las acciones emprendidas en materia de salud y en particular para los niños. De manera especial, se muestra el camino seguido para llevar a cabo la reforma del campo mexicano. Sobre este asunto central, se precisa el alcance de la reforma al artículo 27 constitucional.

A partir de diciembre de 1988, la política gubernamental mexicana de combate a la pobreza recibió un nuevo impulso y registró un importante giro en relación a los enfoques tradicionales, en los que predominaban visiones sectoriales, por un lado, o eminentemente paternalistas, por otro, el día 6 de ese mes, como parte de las primeras medidas de gobierno tomadas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue creado el Programa Nacional de Solidaridad, un instrumento de política social que estaba encaminado a la superación de los rezagos sociales más lacerantes de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana. El Programa, concebido y dirigido por el nuevo presidente, se convirtió pronto en motivo de polémica, a tal grado que el debate que se ha desarrollado en torno a él ha sido mucho más intenso en el ámbito político que en el medio académico. Como suele ocurrir con las iniciativas presidenciales en México, PRONASOL corrió la suerte política de su principal postulante y hoy parece prácticamente olvidado.

Sin embargo, por la envergadura del esfuerzo empeñado por el gobierno y las comunidades, así como por la movilización social a que dió lugar, el programa representa una experiencia importante en el diseño de programas de atención a la pobreza en países como México, donde la pobreza se ha extendido a todo el territorio pero afecta de modo intenso a las zonas rurales. El programa, ofrece amplias posibilidades de análisis para los

estudiosos de las políticas públicas, la economía del bienestar y el desarrollo social y regional. A casi seis años de que terminó su operación, es factible intentar una evaluación más reposada, con el fin de recuperar sus aspectos positivos y corregir sus principales defectos y limitaciones.

El Programa Nacional de Solidaridad fue instrumentado como respuesta al entorno social adverso que dio lugar la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social, que combinado con la caída del empleo formal y del ingreso real de los asalariados en general, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales que no habían sido superados en los años de estabilidad y crecimiento. De esta forma, a la brecha histórica del desarrollo social se sumaba en 1988 la que había provocado el prolongado ajuste económico.

#### **4.3.3. La política social sustentada en el PRONASOL.**

El Programa Nacional de Solidaridad fue anunciado en momentos en los que la recuperación económica estaba lejos de ser un hecho consumado: la renegociación de la deuda externa mexicana por ejemplo, se consiguió ocho meses después del decreto que creó Solidaridad. En este sentido, la asignación de recursos al Programa se inscribió en la recuperación del gasto social permitida por el cambio en las condiciones económicas del país.

Conforme avanzaba la recuperación del gasto público, una vez superada la fase más aguda del proceso de estabilización, comenzó a observarse un cambio en la composición del gasto público, a favor del gasto social. En 1993 y 1994 el gasto del sector desarrollo social del Presupuesto de Egresos de la Federación, significó más de la mitad de todo el gasto programable del sector público mexicano. Esta tendencia se ha mantenido hasta el presente, a pesar de los sucesivos ajustes que ha impuesto a México la inestabilidad del entorno financiero mundial.

Solidaridad fue un rubro importante del sector desarrollo social, pero en realidad nunca llegó a representar más del 7% del gasto social y por ende, su participación no excedió del 3.5% del gasto programable del sector público. A la luz de estos porcentajes,

difícilmente podría acusarse al programa de ejercer presiones sobre las finanzas públicas, atendiendo a su relativamente modesto impacto macroeconómico y más aún, al hecho de que son los organismos tradicionales de la política social mexicana (las Secretarías de Educación Pública y Salud, junto con los organismos de la seguridad social) los que siguen absorbiendo la mayor parte del gasto social. Este resultado también contrasta con el que esperarían encontrar muchos críticos del programa que, sin embargo, frecuentemente desconocen sus métodos de operación y la magnitud de los recursos que ha ejercido.

Situado en su justa dimensión económica, surge la duda acerca de cómo un programa con recursos tan reducidos en relación a la magnitud de los problemas que buscaba combatir, logró en tan poco tiempo abatir importantes rezagos en algunos de sus rubros y sobre todo, alcanzar una dimensión nacional por sus realizaciones, por la movilización social a que dio lugar y por la polémica que suscitó. Buena parte de la respuesta tiene que ver con la manera en la que la inversión federal se combinó con aportaciones estatales y municipales y sobre todo, con el efecto multiplicador que tuvieron estos recursos en un ambiente de participación social y organización comunitaria, promovido desde su inicio por la filosofía y los métodos de operación del Programa.

No se incluye en el cuadro la información relativa a 1994, en virtud de que los resultados definitivos de ese ejercicio fiscal, contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se dan a conocer hasta junio de 1995.

Las principales innovaciones operativas que planteó el PRONASOL frente a las anteriores experiencias de combate a la pobreza, se resumen en una mayor descentralización de los recursos y las decisiones, un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una nueva relación entre éste y los beneficiarios de la realización de las obras del desarrollo social.

La Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad recayó en el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Ésta Subsecretaría formaba parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992, en que pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social. La intención original era aprovechar al máximo la infraestructura y los recursos humanos ya existentes dentro de la administración pública, para que del nuevo programa no se derivaran nuevas estructuras burocráticas y todos los

recursos canalizados por su conducto se tradujeran en obras de desarrollo social e interés comunitario.

Dentro del esquema de inversión pública propuesto por el programa, los recursos federales constituían la parte más importante, que era complementada por recursos de los gobiernos estatales. La coordinación entre la federación y los estados se dio en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, que posteriormente cambiaron su nombre por el de Convenios de Desarrollo Social. El Convenio de Desarrollo Social es un instrumento de concertación mediante el cual se busca descentralizar importantes funciones a las administraciones estatales y municipales. Sirve para concertar inversiones y programas de interés común para el gobierno federal y las entidades federativas y constituye el marco fundamental para la definición y ejecución de obras y proyectos. Dentro de los Convenios existía un apartado correspondiente al desarrollo regional, en el que a partir de 1989 se inscribieron las acciones del **PRONASOL**.

En estos Convenios se estableció que son los estados y los municipios los encargados de recoger la demanda social y dar forma a los programas a ejecutar. En cada entidad se seleccionan y jerarquizan las obras sociales, los proyectos productivos y de desarrollo regional a los que se destinaban los recursos del Ramo XXVI "*Solidaridad y Desarrollo Regional*" del Presupuesto de Egresos de la Federación. Con todo, *es un hecho que el peso mayor en la asignación de los El Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional" es la partida del Presupuesto de Egresos de la Federación Mexicana que contiene los recursos que el gobierno federal destina al desarrollo regional.* Fue creado en 1984 y desde 1989 cambió su denominación para incluir las acciones de combate a la pobreza que complementan a las de desarrollo regional que se realizan dentro del Programa Nacional de Solidaridad. Los recursos, la relación con los grupos y comunidades movilizadas por el programa, recayó en el Presidente y la Subsecretaría mencionada. Esta descentralización "mediada" por la Presidencia, fue y ha sido hasta la fecha, una fuente poderosa de la crítica política y académica al programa.

De ella han provenido, además, nuevos desarrollos en materia de descentralización de los recursos federales destinados a acciones contra la pobreza, que han dado mayor participación efectiva a los gobiernos estatales y municipales. ***La organización comunitaria para dar cauce a la demanda social, descansó en los***

**Comités de Solidaridad.** Estos Comités se constituyeron en torno a una obra específica y congregaban a los beneficiarios, que elegían entre ellos al Presidente del Comité, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia encargado de llevar a cabo la contraloría social, y los vocales necesarios.

Era el Comité en su conjunto el que jerarquizaba las prioridades, decidía las obras a ejecutar y su mesa directiva se encargaba de coordinarse con las autoridades competentes. Como se pretendía que los programas en los que participaban activamente **los Comités de Solidaridad** se manejaran municipalmente, se contaba además con **un Consejo Municipal**, en el que se atendían las diferentes demandas de la comunidad y se decidía el manejo de los Fondos Municipales. Se ha estimado que se llegaron a formar cerca de **100,000 comités**. Sin embargo, su alcance y consistencia no fueron homogéneos.

La naturaleza de las acciones, desde su puesta en marcha, **Solidaridad se propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional.** Las tres vertientes del programa respondían a un diagnóstico inicial, que **reconocía en las grandes disparidades entre regiones** y en el predominio de **actividades rudimentarias y poco remuneradas** en los estratos de más bajos ingresos, las causas estructurales de la pobreza.

A los problemas generados por el sesgo urbano que caracterizó al estilo de desarrollo del país en los años de la industrialización acelerada, hay que añadir los estragos de una geografía de la pobreza que reproduce y amplifica las diferencias entre el norte, centro y sur del país, históricamente marginado desde la consumación de la independencia. *Los tres estados con mayores índices de marginación se ubican a lo largo de la costa sur del Pacífico y en ellos, los rezagos avanzan conforme se avanza hacia el sur; así, Guerrero ocupa el tercer lugar en grado de marginación, Oaxaca el segundo y Chiapas el primero.*

*Otras zonas de pobreza importantes se localizan en los estados de Hidalgo y San Luis Potosí, al norte de la capital de la República; al oriente, en la sierra de Puebla y al occidente, en la tierra caliente de Michoacán. Pero en términos generales, es muy marcada la franja de desarrollo que divide al norte del sur. En las entidades con mayor*

*grado de marginación, es constante encontrar el aislamiento motivado por dificultades geográficas e insuficientes vías de comunicación, entre las principales causas del atraso.*

A ello hay que añadir la dinámica demográfica de estos estados, que *tienen un crecimiento poblacional superior a la media nacional*, lo que ocasiona una fuerte presión sobre los recursos naturales de esas entidades, abundantes pero poco aptos en la mayoría de los casos para los usos que se les dan. Es así como en la mayoría de los casos, patrones productivos que no corresponden a la vocación de los suelos, agravan el problema de la baja rentabilidad de las actividades primarias, predominantes en estas regiones. ***La pérdida de grandes extensiones de bosques y selvas sólo da lugar a terrenos poco aptos para la agricultura, por lo que la pobreza se amplía y trae consigo la degradación del ambiente.***

Es posible señalar que *Solidaridad sigue siendo una experiencia digna de ser tomada en cuenta en el diseño de nuevos programas de combate a la pobreza tanto por sus aciertos como por sus limitaciones.* En particular, *resulta necesario evaluar el esquema de coordinación entre distintos niveles de gobierno que propuso el programa,* para determinar hasta donde su diseño institucional benefició una efectiva descentralización de la política social o por el contrario, como ha sido señalado reiteradamente, favoreció una centralización directa de las acciones del combate a la pobreza, creando un nexo directo entre los beneficiarios y el presidente de la República por encima de gobernadores y presidentes municipales.

*Solidaridad también demostró que la magnitud del problema de la pobreza desborda los límites de un programa gubernamental, requiere por el contrario de un diseño institucional y una concurrencia de organismos, poderes y niveles de gobierno que permitan el diseño de una política de Estado para el combate a la pobreza. La continuidad en las directrices principales y la posibilidad de poder evaluar periódicamente el desempeño de los distintos programas que deben ser parte de esta política deben de contribuir a la transparencia y al perfeccionamiento de los instrumentos de esta política, pero nadie debe poner en duda su permanencia.*

En el caso de las políticas encaminadas a *combatir la pobreza en el campo, es preciso señalar la falta de un esquema estratégico de desarrollo rural. Ciertamente,*

*Solidaridad incluyó una multiplicidad de acciones que nominalmente formaban parte de un enfoque integral de combate a la pobreza, pero que en los hechos se caracterizaron por su dispersión y por la imposibilidad de evaluar su impacto real ante la falta de información completa sobre el número de beneficiarios y la rentabilidad de las inversiones.*

En la actualidad el *gobierno federal* opera en coordinación con *los diversos gobiernos estatales* un conjunto de *programas asistenciales destinados a la población en condición de extrema pobreza* en los rubros de *educación, salud y alimentación, pero no se dio continuidad a las acciones de apoyo a la producción y es particularmente notoria la ausencia de políticas y programas de desarrollo regional, así como una estrategia integral de desarrollo rural.*

#### **4.3.4. La política económica.**

En lo concerniente a la política económica llevada a cabo en este sexenio podemos notar que uno de los impulsos económicos llevados a cabo en ese sexenio se realizó a través del TLC. En 1990, una vez concluida la empresa de reducir la deuda externa, el gobierno mexicano propuso una negociación sin precedente con los Estados Unidos, vecino y adversario histórico.

Con el final de la Guerra Fría, este país se había convertido en la única superpotencia mundial. La negociación concluyó de manera favorable al final de 1993 pero estuvo a punto de fracasar a cada paso. La firma del Tratado modificó la relación entre México y su vecino hegemónico del norte. El TLC fue un factor determinante en la rápida recuperación de nuestro país tras la crisis originada por el «error de diciembre» de 1994.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se suscitaron diversas reformas económicas, principalmente el programa de modernización impulsado bajo el ideario del liberalismo social, dentro de esas reformas el principal interés era terminar con el control cupular que ejercían sobre las organizaciones populares en el campo y las ciudades, mientras que la reforma política vino a cancelar su control sobre la organización de las elecciones.

Algunos de los ejemplos de las repercusiones que tuvieron estas reformas se enlistan a continuación:

- Los sectores tradicionalistas del gobierno y del PRI perdieron el poder político con la reforma electoral que creó el IFE en 1990. Esa misma reforma puso la organización de las elecciones en manos de los ciudadanos en 1994.
- El TLC contribuyó a eliminar las estructuras burocráticas que permitían seleccionar de manera discrecional a las industrias que se querían proteger. Con este cambio, las industrias antes favorecidas vieron mermadas las utilidades enormes que obtenían, mientras que las burocracias controladoras perdieron incalculables beneficios.
- Se cancelaron las estructuras caciquiles que dominaban las organizaciones gremiales en los sectores energético y educativo, fuentes inagotables de poder político y económico.
- La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus recomendaciones pusieron en entredicho la actuación y desempeño de algunos miembros de la policía judicial, así como de quienes desde el Estado utilizaban el poder para, mediante el atropello constante de la ley, garantizar ganancias económicas y controles políticos.
- En el campo, las estructuras que tradicionalmente controlaban a los campesinos fueron desarticuladas mediante la reforma al artículo 27 constitucional. Esta reforma suprimió el corporativismo en las zonas rurales y le otorgó a los campesinos la capacidad de actuar sin mediaciones clientelares, así como el pleno derecho sobre la propiedad de la tierra que tutelaba el Estado.
- Los dirigentes tradicionales del PRI perdieron el control sobre los grupos populares, muchos de los cuales se organizaron de manera independiente gracias al apoyo de Solidaridad. Creándose una nueva base social en más de 200 mil comités electos en forma democrática.
- Empresas particulares y dirigentes sindicales vieron canceladas las prebendas que obtenían al manipular a su antojo los enormes recursos financieros del fondo para la vivienda. La reforma impulsada en este campo representó el fin de la época en que el consejo de ese fondo era también un asignador de contratos.



- Se desregularon cientos de actividades productivas que limitaban la eficiencia microeconómica y producían utilidades desmesuradas a quienes detentaban los permisos especiales y a quienes los otorgaban. Sólo en el caso del transporte, los 15 grupos o «clanes familiares» que controlaban la sobre regulación obtenían, cada uno, 30 millones de dólares al año adicionales a las ganancias de la operación. Todos esos grupos formaban parte de la maquinaria del PRI, donde ocupaban posiciones clave y sin participar en la base popular y ciudadana del partido.

No se logró eliminar todos los mecanismos de control ni se llevaron a sus últimas consecuencias los procesos iniciados contra ellos. Muchos privilegios nacidos del corporativismo y de dominio vertical de la *clase política* permanecieron. Pero las reformas afectaron las bases tradicionales de control político y económico del sistema político mexicano.

#### **4.4. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Crisis del 94-95 y del PRONASOL a PROGRESA.**

##### **4.4.1. El Gasto Federal en Educación.**

El gasto federal en educación lo integran los ramos presupuestarios 11 (SEP); 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios (mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); los componentes educativos del Fondo para el Desarrollo Social Municipal (FDSM) y de Aportaciones Múltiples (FAM); y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)), así como el gasto en educación de otras secretarías, el cual, sumado a los anteriores, constituye el Gasto Federal *total* en Educación tal y como el Presidente lo presento en los anexos a sus informes de gobierno.

Analizamos primero si el Gobierno de Zedillo ha destinado *recursos crecientes, en términos reales, a la educación pública*. Para ello, descontamos al gasto federal en educación (GFE) *nominal* el efecto de la inflación-, deflactándolo, entre 1994 y 1998, con

el índice implícito del PIB 1993=100 e incorporar al cálculo el crecimiento demográfico registrado por el país, en esos años, así como su impacto en la matrícula de las instituciones públicas del sistema educativo.

<b>Cuadro 4.1. Gasto federal total en educación.</b>						
<b>(1994 – 1998)</b>						
<b>Año</b>	<b>Gasto federal total en educación (millones de pesos)</b>		<b>Población total (habitantes)</b>	<b>Matrícula pública (alumnos)</b>	<b>Gasto por habitante (pesos)</b>	<b>Gasto por alumno (pesos)</b>
	<b>Precios corrientes</b>	<b>1993 = 100</b>			<b>1993 = 100</b>	<b>1993 = 100</b>
1994	65,036.8	60,052.4	89,054,714	23,820,938	674.33	2,520.99
1995	77,611.9	51,983.9	91,158,290	24,399,079	570.26	2,130.57
1996	106,637.8	55,138.5	93,181,633	24,793,352	591.73	2,223.92
1997	134,687.9	58,636.4	94,732,320	25,228,149	618.97	2,324.25
1998	170,270.3	63,847.8	96,254,388	25,511,700	663.32	2,502.69

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y Criterios Generales de Política Económica para 1999. Elaboraciones del autor para deflactar el gasto federal en educación a precios de 1993 y el gasto federal en educación por habitante y por alumno con esa misma base.

<b>Cuadro 4.2. Presupuesto para 1999 del gasto federal en educación</b>		
<b>(miles de pesos corrientes)</b>		
	<b>Proyectado</b>	<b>Aprobado</b>
<b>Ramo 11</b>	<b>70,833,086.2</b>	<b>70,649,726.2</b>
<b>Ramo 33</b>		
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.	86,480,575.2	86,480,575.2
Fondo de Aportaciones Múltiples para infraestructura educativa.	2,495,100.0	2,467,520.7
<b>Ramo 25</b>		
Previsiones para servicios personales para el FAEB.	10,935,010.0	10,935,010.0
Aportaciones para los servicios de educación básica en el D.F.	10,767,524.6	10,767,524.6
<b>Suma</b>	<b>181,511,296.0</b>	<b>181,300,356.7</b>

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999 y Diario Oficial, del jueves 31 de diciembre de 1998. En el Cuadro 3 se comparan el gasto educativo autorizado en los Presupuestos de Egresos ejercidos de 1994 a 1998 (ramos 11,25 y 33) y al autorizado para 1999, aplicando el método de análisis que se utilizó en el Cuadro 1 para el GFE *total*.

Cuadro 4.3. Gasto federal SEP 1994 – 1999.						
Año	Gasto SEP		Población	Matrícula Pública	Gasto por habitante	Gasto por alumno
	Corrientes	1993 = 100			1993 = 100	1993 = 100
1994	56,587.0	52,250.2	89,054,714	23,820,938	586.72	2,193.46
1995	69,270.6	46,396.9	91,158,290	24,399,079	508.97	1,901.58
1996	93,972.1	48,589.5	93,181,633	24,793,352	521.45	1,959.78
1997	118,444.3	51,564.8	94,732,320	25,228,149	544.32	2,043.94
1998	153,535.1	57,572.4	96,254,388	25,511,700	598.13	2,256.71
1999	181,300.4	58,255.2	97,800,911	25,881,000	595.65	2,250.89

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999 y Diario Oficial, del jueves 31 de diciembre de 1998. Elaboraciones del autor para deflactar el gasto federal en educación a precios de 1993 y del gasto federal en educación por habitante y por alumno con esa misma base. Estimación de la población de 1999 por el autor con base a la tasa implícita reportada en el Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno para el año anterior.

El cuadro muestra que para 1998, el gasto educativo por habitante y por alumno, fue mayor al de 1994 en 1.9% y 2.9% y el que corresponde al Presupuesto de Egresos autorizado para 1999 es menor al de 1998, en 0.4% y 0.3% respectivamente; no obstante ello, el de 1999 continúa siendo mayor al de 1994, en 1.5% y 2.6%. Contrario a lo que sucede al considerar el GFE *total* - que incluye el gasto federal en educación ejercido por otras secretarías- por habitante y por alumno, que en 1998 fueron en realidad menores, al de 1994, en 1.6% y 0.7%.

Al analizar el destino del gasto federal (ramos 11, 25 y 33), por niveles educativos, puede advertirse que el gasto federal en educación básica (GFEB) también había mostrado, entre 1995 y 1997, niveles de gasto, por habitante de 4 a 14 años de edad y por alumno inscrito en instituciones públicas, menores a los de 1994. Sin embargo, en 1998, registró un gasto mayor al de 1994 en ambos casos. Y para 1999 se propuso un incremento de 3.4% y 3.1% con respecto a 1998 que le ubican 16.8 y 14.6 puntos porcentuales arriba de los registrados en 1994. (Cuadro 4.4)

<b>Cuadro 4.4. Gasto en Educación Básica</b>						
<b>1994 - 1999</b>						
<b>Año</b>	<b>Corrientes</b>	<b>Constantes</b>	<b>Población de 4 a 14 años</b>	<b>Matricula pública</b>	<b>Gasto por habitante</b>	<b>Gasto por alumno</b>
	<b>millones de pesos</b>					
	<b>Precios corrientes</b>	<b>1993 = 100</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Alumnos</b>	<b>Pesos</b>	<b>Pesos</b>
1994	34,025.4	31,417.7	23,580,758	20,646,700	1,332.35	1,521.68
1995	40,685.2	27,250.6	23,718,300	21,010,300	1,148.93	1,297.01
1996	56,490.7	29,209.3	23,856,645	21,185,500	1,224.37	1,378.74
1997	71,794.5	31,255.8	23,995,797	21,284,500	1,302.55	1,468.48
1998	96,809.3	36,301.4	24,135,761	21,454,900	1,504.05	1,691.99
1999	117,526.5	37,763.5	24,276,541	21,646,800	1,555.55	1,744.53

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

Dentro del GFEB las aportaciones a los estados para la educación básica y normal, canalizadas primero a través del ramo 25 y desde 1998 del ramo 33, fueron menores en 1995 y 1996 respecto al año de 1994, tanto en el gasto por habitante como en el gasto por alumno. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999, nuevamente estas aportaciones se ubican por abajo del nivel que tienen en 1998 en -2.8% y -3.1% respectivamente pero continúan siendo mayores a las de 1994 en 3.5% y 1.6%.

<b>Cuadro 4.5. Aportaciones a los estados. Ramos 25 o 33</b>						
<b>1994 - 1999</b>						
<b>Año</b>	<b>Aportaciones</b>		<b>Población de 4 a 14</b>	<b>Matricula pública</b>	<b>Gasto por habitante</b>	<b>Gasto por alumno</b>
	<b>Millones de pesos</b>		<b>Habitantes</b>	<b>Alumnos</b>	<b>Pesos</b>	<b>Pesos</b>
	<b>corrientes</b>	<b>1993 = 100</b>				
1994	28,239.1	26,074.9	23,580,758	20,646,700	1,105.77	1,262.91
1995	33,409.7	22,377.6	23,718,300	21,010,300	943.47	1,065.08
1996	45,706.6	23,633.2	23,856,645	21,185,500	990.63	1,115.54
1997	65,263.8	28,412.6	23,995,797	21,284,500	1,184.07	1,334.90
1998	75,779.3	28,415.6	24,135,761	21,454,900	1,177.33	1,324.44
1999	86,480.6	27,787.8	24,276,541	21,646,800	1,144.64	1,283.69

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

Como se muestra en el Cuadro 4.6, la diferencia entre el GFEB y las aportaciones para la educación básica y normal a los estados que forman parte de aquel, constituye el gasto federal en educación básica que directamente ejerce la SEP y sus organismos descentralizados. Estos recursos presentan una evolución más favorable al de las aportaciones a los estados, ya que el gasto por habitante y por alumno propuesto para 1999, es 81.3% y 78.1% mayores a los de 1994 y 25.8% y 25.4% mayores respecto a 1998.

<b>Cuadro 4.6. Diferencia entre el GFEB y las aportaciones federales a la educación básica en los estados 1994 - 1999</b>						
Año	Diferencia		Población de 4 a 14	Matricula pública	Gasto por habitante	Gasto por alumno
	Millones de pesos corrientes		Habitantes	Alumnos	Pesos	Pesos
		1993 = 100				
1994	5,786.3	5,342.8	23,580,758	20,646,700	226.6	258.8
1995	7,275.5	4,873.1	23,718,300	21,010,300	205.5	231.9
1996	10,784.1	5,576.1	23,856,645	21,185,500	233.7	263.2
1997	6,530.7	2,843.1	23,995,797	21,284,500	118.5	133.6
1998	21,030.0	7,885.8	24,135,761	21,454,900	326.7	367.6
1999	31,045.9	9,975.6	24,276,541	21,646,800	410.9	460.8

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

Con estas asignaciones al GFEB, la matricula de los tres niveles que constituyen la educación básica, ha registrado la evolución en el periodo que se muestra en el Cuadro siguiente.

<b>Cuadro 4.7. Incrementos porcentuales de la matricula del ciclo escolar 1994/95 a 1999/2000</b>						
Niveles educativos	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Básica	1.83	1.76	0.83	0.47	0.80	0.89
Preescolar	4.11	3.30	3.34	1.75	2.00	1.57
Primaria	0.76	0.50	0.03	-	-	0.14
Secundaria	3.90	4.84	2.70	2.22	3.07	2.62

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

Pudiera pensarse que ésta evolución de la matrícula y de sus tasas de crecimiento, en el Proyecto de Presupuesto para 1999, están justificadas debido al avance de las metas, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, pero esto no es así como se muestra en el cuadro 4.8.

<b>Cuadro 4.8. Metas y avance del programa de desarrollo educativo 1995 - 2000</b>			
<b>Preescolar</b>	<b>Ciclo</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>
	<b>1994/95</b>	<b>2000/01</b>	<b>1998/99</b>
5 años	74.5%	90.0%	83.6%
4 años	52.5%	65.0%	57.6%
<b>Matrícula total</b>	<b>3,092,800</b>	<b>3,700,000</b>	<b>3,362,952</b>
<b>Primaria<sup>58</sup></b>			
<b>Secundaria</b>	<b>Ciclo</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>
	<b>1994/95</b>	<b>2000/01</b>	<b>1998/99</b>
Coefficiente de absorción	87.7%	92.0%	87.8%
Eficiencia terminal	75.7%	81.1%	75.3%
<b>Matrícula total</b>	<b>4,493,200</b>	<b>5,500,000</b>	<b>5,084,277</b>

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 e Informe de Labores 1997-1998 Secretaría de Educación Pública.

El avance en las metas de atención a la demanda de educación preescolar, permite apreciar que estas no se podrán alcanzar en el ciclo escolar 2000-2001, ni para la población de 5 años y menos aún para la de 4 años. Otro tanto ocurre con el avance en secundaria donde el coeficiente de absorción de egresados de primaria ha avanzado solo una décima de punto porcentual y el índice de eficiencia terminal ha disminuido en cuatro.

En el nivel de educación media superior el gasto federal por habitante de 15 a 19 años de edad y por alumno matriculado han sufrido, desde 1994, una disminución de 7.5% y 25% respectivamente. La excepción la constituye el año de 1997 y a ella, sin duda, contribuye la ampliación extraordinaria de la oferta educativa en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, fundamentalmente en sus modalidades técnicas, en los ciclos escolares 1996-1997 y 1997-1998, en los cuales se inició la aplicación, por el CENEVAL, del examen único para ingresar a la educación media superior.

<sup>58</sup> Ver nota sobre el informe de labores de la SEP, 1997 – 1998, pág. 18.

<b>Cuadro 4.9. Gasto federal en educación media superior 1994 -1999</b>						
<b>Año</b>	<b>GFEMS (millones de pesos)</b>		<b>Población de 15 a 19</b>	<b>Matricula pública</b>	<b>Gasto por habitante</b>	<b>Gasto por alumno</b>
	<b>Corrientes</b>	<b>1993 = 100</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Miles de alumnos</b>	<b>Pesos</b>	<b>Pesos</b>
1994	5,764.5	5,322.7	10,047,085	1,832.4	529.78	2,904.78
1995	7,909.5	5,297.7	10,132,172	1,944.8	522.86	2,724.04
1996	10,440.3	5,398.3	10,217,980	2,093.4	528.31	2,578.72
1997	14,586.1	6,350.1	10,304,514	2,175.3	616.24	2,919.17
1998	13,335.4	5,000.5	10,391,781	2,288.5	481.20	2,185.05
1999	15,980.9	5,135.0	10,479,787	2,355.0	489.99	2,180.45

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

<b>Cuadro 4.10. Metas y avance del Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000</b>			
<b>Media Superior</b>	<b>Ciclo</b>	<b>Meta</b>	<b>Avance</b>
	<b>1994/94</b>	<b>2000/01</b>	<b>1998/99</b>
Alumnos de nuevo ingreso a 1º	1,032,854	1,350,000	1,187,678
Matricula total	2,343,477	3,050,000	2,841,083
Eficiencia terminal	55.1%	58.6%	55.0%

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 e Informe de Labores 1997-1998 Secretaría de Educación Pública.

El avance de las metas del PDE 1995-2000, en este nivel educativo, ha sido significativo pero insuficiente, como se puede apreciar en el Cuadro 13. Además el menor gasto federal por alumno en instituciones públicas de bachillerato y educación profesional técnica, durante esta administración ha afectado desfavorablemente la calidad de este servicio educativo.

En lo que se refiere al gasto federal en educación superior (GFES), entre 1994 y el Proyecto de Presupuesto para 1999, el gasto federal por habitante de 20 a 24 años presenta una disminución de 44.1% y de 46.3%, el gasto federal por alumno y con respecto al ejercicio de 1998, significa reducciones de 28 y 27 por ciento respectivamente, las más drásticas para un año en lo que va de la presente administración, como se puede apreciar en el Cuadro 4.11.

<b>Cuadro 4.11. Gasto federal en educación superior 1994 -1999</b>						
<b>Año</b>	<b>GFEMS (millones de pesos)</b>		<b>Población de 20 a 24</b>	<b>Matricula pública</b>	<b>Gasto por habitante</b>	<b>Gasto por alumno</b>
	<b>Corrientes</b>	<b>1993 = 100</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Miles de alumnos</b>	<b>Pesos</b>	<b>Pesos</b>
1994	11,023.4	10,178.6	16,174,794	997.5	629.29	10,203.70
1995	13,479.4	9,028.4	16,674,777	1,051.7	541.44	8,584.75
1996	17,415.1	9,004.7	17,190,228	1,076.1	523.83	8,368.28
1997	20,352.8	8,860.6	17,721,626	1,119.5	499.99	7,914.70
1998	23,811.1	8,928.7	18,269,464	1,189.7	488.72	7,505.14
1999	20,615.3	6,624.1	18,834,251	1,209.3	351.70	5,477.62

Fuente: Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

Los artículos de Julio Boltvinik (*La Jornada* 03/XII/98 y 04/XII/98) relacionan la intervención del Banco Mundial con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para la educación superior de 1999. Ambos investigadores coinciden en que la privatización de la educación superior constituye una prioridad de esa intervención.

El cuadro 4.12 muestra como el proceso de privatización de la educación superior que esos organismos recomiendan, fue incorporado desde hace años, a la política Federal.

<b>Cuadro 4.13. Porcentajes de participación de la educación privada en la educación superior</b>		
<b>Ciclo escolar</b>	<b>Licenciatura (%)</b>	<b>Postgrado (%)</b>
1982/83	14.3	n.d.
1988/89	16.0	18.3
1994/95	22.0	26.8
1995/96	23.0	29.3
1996/97	24.0	30.5
1997/98	24.5	35.0
1998/99	26.1	37.7

Fuente: Anexos Estadísticos de distintos informes de gobierno.



Ciclo	Privada		Pública	
	Licenciatura (%)	Postgrado (%)	Licenciatura (%)	Postgrado (%)
1994/95	54.8	114.0	4.1	31.2
1995/96	11.3	28.8	5.0	13.7
1996/97	7.0	26.2	1.4	19.2
1997/98	6.5	30.6	3.9	6.2
1998/99	15.4	23.3	6.0	9.7
1994/95 – 1998/99	46.5	161.6	17.3	58.0

Fuente: Anexos Estadísticos de distintos informes de gobierno.

En este nivel educativo el avance de las metas del PDE 1995-2000 es considerable, como se muestra en el Cuadro 4.15.

Educación superior	Ciclo	Meta	Avance
	1994/95	2000/01	1998/99
Coeficiente de absorción	73.2%	70.0%	84.4%
Alumnos de nuevo ingreso a 1º	311,332	400,000	n.d.
Matricula total	1,420,000	1,800,000	1,833,272

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 e Informe de Labores 1997-1998 Secretaria de Educación Pública.

El efecto social de reducir el gasto por habitante y por alumno en la educación superior pública, puede verse en el Cuadro 4.16, que cuenta por millones los jóvenes del grupo de edad de 20 a 24 años que son excluidos de la educación superior que, por cierto en gran proporción, tampoco encuentran empleo. La creciente exclusión de jóvenes, en edad de cursar la educación, superior cuestiona la pertinencia de las metas del PDE para este nivel educativo y vulnera la capacidad competitiva del país, al considerar la población escolar que tienen matriculada en la educación superior los países que son nuestros principales socios comerciales.

<b>Cuadro 4.16. Población de 20 a 24 años excluida de la educación superior 1982 - 1998</b>			
<b>Años</b>	<b>Población</b>	<b>Matricula educación superior</b>	<b>Población excluida</b>
1982	6,480,870	918,800	5,562,070
1988	7,501,958	1,085,200	6,416,758
1994	8,924,362	1,217,100	7,707,262
1995	9,207,309	1,295,000	7,912,309
1996	9,499,227	1,329,700	8,169,527
1997	9,800,400	1,390,000	8,410,400
1998	10,111,122	1,505,800	8,605,322

Fuente: Anexos Estadísticos de distintos informes de gobierno.

El Cuadro 4.17 muestra el contraste entre la evolución de la matrícula de educación superior en nuestro país y el que, desde la década pasada, han registrado aquellos.

<b>Cuadro 4.17. Comparación del número de estudiantes inscritos en educación superior por cada 100,000 habitantes entre México y algunos países 1980 - 1995</b>						
	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
<b>México</b>	<b>1,214</b>	<b>1,456</b>	<b>1,389</b>	<b>1,373</b>	<b>1,350</b>	<b>1,682</b>
Canadá	4,040	4,894	5,024	5,034	5,125	5,984
EEUU	5,311	5,118	5,324	5,596	5,608	5,210
Francia	1,998	2,318	2,656	2,842	3,026	3,608
Italia	1,981	2,074	2,269	2,379	2,545	3,104
España	1,859	2,422	2,730	2,981	3,137	4,018
Reino Unido	1,468	1,824	1,954	2,063	2,192	3,125
Corea del Sur	1,698	3,568	3,738	3,841	3,953	4,945

Fuente: Anexos Estadísticos de distintos informes de gobierno y Anuario Estadístico de UNESCO 1992, 1994; Base de Datos de UNESCO y México Social 1998.

#### **4.4.2. Programas Sociales y de Salud.**

Desde su instrumentación, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), como el principal programa de combate a la pobreza extrema del gobierno federal, ha sido sujeto a una serie de evaluaciones institucionales y de organismos académicos, las cuales se han orientado principalmente a analizar los tres componentes que maneja el Progresá; el CIESAS, una de las instituciones de evaluación, ha determinado efectos negativos del programa en cuanto a la cohesión de los grupos sociales; sin embargo, existen otros efectos potencialmente negativos que afectan al gobierno municipal y que en determinado momento pueden llevar a que la población cuestione la legitimidad de la autoridad local.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) se puso en marcha en agosto de 1997 y forma parte de las políticas sociales de corte focalizado o de reducción de la pobreza, ya que la designación de los beneficiarios pasó por un proceso de selección que partió del conocimiento detallado de las localidades del país y de las condiciones de vida de la población que en ellas reside. El Progresá tenía como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, además de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de acciones que propiciaran la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, cobertura de salud y alimentación.

#### **4.4.3. Instrumentos para el combate a la pobreza.**

Los instrumentos de la política social que más explícitamente están diseñados para el combate a la pobreza extrema se concentraban casi exclusivamente en el ámbito federal:

**Desarrollo del capital humano.** Donde se encuentra el Progresá y programas alimentarios (tales como los del DIF, Abasto Social de Leche, Abasto Rural y Subsidio al Consumo de la Tortilla) y acciones compensatorias (donde entran las acciones que lleva a cabo el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Programa del IMSS-Solidaridad y

otros), que para 2000 representaban 67.9 por ciento de los recursos ejercidos desde el ámbito federal para el combate a la pobreza extrema.

**Oportunidades de ingreso.** Que considera los programas de Empleo Temporal, el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, el Crédito a 1.

En diciembre de 2001, por decreto del Ejecutivo del estado de México, se creó la Secretaría de Desarrollo Social del estado de México. Enero/marzo 2003.

**El ramo 33** se integra principalmente del gasto social que fue transferido a estados y municipios. El ramo 33 surgió en 1998 como respuesta a la exigencia de los partidos de oposición para otorgar mayores recursos y autonomía de gestión de los municipios. Este ramo se formó con los recursos del ramo 26 (superación de la pobreza), del ramo 25 (educación), ramo 23 (partida del presidente), ramo 29 (saneamiento financiero), ramo 04 (seguridad pública) y ramo 23 (coordinación hacendaria).

Así, el Ramo 33 está compuesto por siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en estatal y municipal.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), que hasta 1998 se denominó Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), que se creó en 1999.
7. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), también creado en 1999 (Ziccardi, 1999: 19; Ziccardi y Martínez, 2000: 728, y Poder Ejecutivo Federal, 2000: 85).

**En el ámbito estatal** , a pesar de que aparentemente los recursos en términos financieros son mayores a los que se ejercen en el ámbito federal, destaca el hecho de que fondos del ramo 33 incluían los recursos orientados a la educación básica y la salud, que anteriormente se transferían a los estados a través de la figura de los convenios. Así que propiamente como recursos para el combate a la pobreza extrema no se tendrían en este ámbito, aunque los 188 CIEAP/UAEM Papeles de POBLACIÓN No. 35 recursos del FAEB y FASSA apoyan directamente al Progreso. También en este ámbito se encuentran los recursos del ramo 20 (programas para superar la pobreza), que están orientados particularmente a la realización de proyectos productivos.

Finalmente, **en el ámbito municipal** los recursos para el combate a la pobreza provienen de dos fondos del ramo 33: FAIS y el FORTAMUN, que consisten prácticamente en recursos etiquetados orientados a la realización de obra de infraestructura básica, como obras de agua potable, alcantarillado, letrinas, electrificación rural, urbanización municipal, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Si se analiza la distribución de los **recursos por ámbito de gobierno**, el **federal** aportaba en 2000, 17.7 por ciento del total; el **estatal**, 68.9 por ciento y el **municipal** 13.4 por ciento del total de recursos para el combate a la pobreza; sin embargo, es necesario destacar que en el ámbito federal son instrumentos específicamente diseñados para enfrentar el problema de la pobreza extrema, mientras que en lo estatal y municipal se disponen de más recursos para el gasto social y no se tiene una definición clara de cuánto se destina al combate de la pobreza extrema, situación que aparentemente deja al ámbito federal como el principal responsable de realizar esta tarea.

A manera de conclusión, resalta el vacío legal que existe en materia de combate a la pobreza. Esta atribución, aunque es delineada de manera general como tarea de la administración central, sorprendentemente es ignorada en los ámbitos estatal y municipal, donde en realidad se presenta el problema. Aunque constitucionalmente se establece la necesidad de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para el diseño e instrumentación de políticas de diversa índole, en la realidad el sistema de gobierno continúa permeando las decisiones desde “arriba”. Por ello, no es de extrañar que en el Progreso (el programa de combate a la pobreza de la administración zedillista), se “olvide”

involucrar a otros ámbitos de gobierno y se les asignen roles de colaboración que no han pasado de ser actos de sumisión a las decisiones del gobierno central. Aliviar y erradicar un problema como la pobreza requiere de una estrecha colaboración de los tres ámbitos de gobierno, ya que sólo así se pueden asegurar mejores resultados en la lucha contra la pobreza.

Por el lado de los recursos, en los ámbitos estatal y municipal no existen de manera tan clara como en el federal programas o fondos diseñados exclusivamente para el combate de la pobreza extrema, más bien en lo local los recursos están orientados a desarrollar las condiciones materiales y de soporte para la formación de capital humano.

#### **4.5. Vicente Fox Quezada (2000-2006). Estancamiento económico con desempleo y migración; de PROGRESA a OPORTUNIDADES.**

##### **4.5.1. Educación.**

Se sobreentiende que las acciones de cambio en educación superior más importantes, provienen desde el proyecto modernizador del sexenio (1989-1994), se fortalecieron con el siguiente sexenio y se han profundizado con el “sexenio del cambio”, ya que durante los primeros tres años del sexenio (2001-2003) se han impuesto a las universidades públicas autónomas la evaluación diagnóstica y la evaluación externa para la acreditación de los programas académicos para conseguir financiamientos adicionales para la mejora de sus funciones.

Por otra parte, el gobierno federal denominó más tarde –ya en 1995- a esta medida como “nuevo federalismo” que no es otra cosa más que la desatención del poder público federal a la educación pública nacional y a otros servicios asistenciales. En el “sexenio del cambio” 2000-2006, el gobierno federal ha tenido conflictos con ciertos gobiernos estatales que no han aceptado las políticas de descentralización, sobre todo las del financiamiento a la educación pública, quienes argumentan que bajo la coexistencia de dos sistemas educativos: el federal y el de los estados, no es posible absorber el gobierno estatal ambas responsabilidades.

Estas acciones de descentralización autoritaria y federalista han provocado la creación de una nueva organización de gobernadores de las entidades más inconformes con la asignación presupuestal del gobierno foxista: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2002). Y por supuesto el subsidio a las universidades de los estados que también se les apoya con financiamiento federal, en la perspectiva de la descentralización, tienen una gran desventaja de llevarse a fondo esta política financiera y de administración pública.

Por otro lado el PRONABE como proyecto nuevo del sexenio foxista, reporta que hay aceptación de los estudiantes que desean cursar una carrera bajo la beca personalizada; es decir, hay mucha continuidad y poco cambio comparado con las expectativas de la “revolución educativa” prometida en la campaña para llegar a la presidencia de la república el Lic. Fox Quezada.

Simultáneamente frente a ese impacto de las políticas educativas globales y neoliberales nacionales, hay un movimiento emergente de actores sociales y educativos cuya resistencia crítica con signos de representaciones sociales y de alternativas diferentes, los que se orientan públicamente hacia los grupos mayoritarios en la construcción del proyecto nacional.

Ambas manifestaciones bloquean o fortalecen los procesos de determinación académica, de las decisiones en el cambio curricular y del desarrollo curricular en el nexo enseñanza y aprendizaje a tal grado que, me atrevo a decir, que la reforma universitaria de la educación pública siempre ha estado en debate, y en el futuro continuará con un desarrollo polémico, con momentos de avances y otros de pasividad, pero que dependerá de la concordia y consenso de todos aquellos grupos con liderazgo académico para dirigir e impulsar el cambio académico que necesita las universidades para recobrar su prestigio y responsabilidad social.

Es necesario entonces reactivar y mejorar los programas: Fomentar proyectos para la modernización de la educación superior (FOMES), Programa integral para el fortalecimiento institucional (PIFI), Programa para el fortalecimiento institucional del posgrado (PIFOP) y el Padrón de programas de posgrado de excelencia del CONACYT (PPPE-CONACYT). Recomendar que para el caso del PIFOP haya más diversidad de

opciones de participación de programas de posgrado con pertenencia institucional, ante el Padrón de Programas de Posgrado de Excelencia del CONACYT con el fin de no tener un ascenso meramente por antigüedad sino también que se analice su cobertura e impacto nacional e internacional.

Estas acciones de descentralización autoritaria y federalista ha provocado la creación de una nueva organización de gobernadores de las entidades más inconformes con la asignación presupuestal del gobierno foxista: la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2002). Y por supuesto el subsidio a las universidades de los estados que también se les apoya con financiamiento federal, en la perspectiva de la descentralización, tienen una gran desventaja de llevarse a fondo esta política financiera y de administración pública.

#### **4.5.2. Política social.**

En la administración de Vicente Fox Quesada, la política económica se expresa en la adopción del objetivo de estabilización de las variables monetarias y financieras (precios, tipo de cambio y tasas de interés) por sobre los del crecimiento económico y el empleo; así como en el equilibrio de las finanzas públicas. Desde su arribo a la presidencia reconoció "la nueva fortaleza de la economía mexicana", es decir, la presencia de condiciones de estabilidad macroeconómica que le habían sido heredadas.

El gobierno adoptó como propias dos de las políticas macroeconómicas fundamentales del gobierno anterior: la política de finanzas públicas sanas y la política cambiaria de libre flotación del peso, como una forma de evitar el deterioro de las cuentas con el exterior. Al igual que las administraciones anteriores, la actual reconoce la autonomía del Banco de México y se plantea como uno de los objetivos de la política fiscal su convergencia con la política monetaria, cuyo único objetivo es el combate a la inflación.

La administración foxista asumió como propia la práctica de la política cíclica, con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica a pesar de la pérdida del crecimiento y de la contracción del empleo. En efecto, frente a la contracción de la actividad económica de México, durante el primer semestre de 2001 se redujo el gasto



público, respecto de lo presupuestado, en 10 mil millones de pesos para ajustarlo a la reducción de los ingresos fiscales de ese mismo periodo. Este tipo de política tiene como antecedente, en 1998, es decir, en el sexenio anterior, la práctica de una política monetaria restrictiva y de una política fiscal de reducción del gasto, como resultado de la caída de los precios del petróleo y, por consecuencia, de los ingresos fiscales, que agudizaron los efectos contractivos de la crisis asiática y de la posterior crisis rusa.

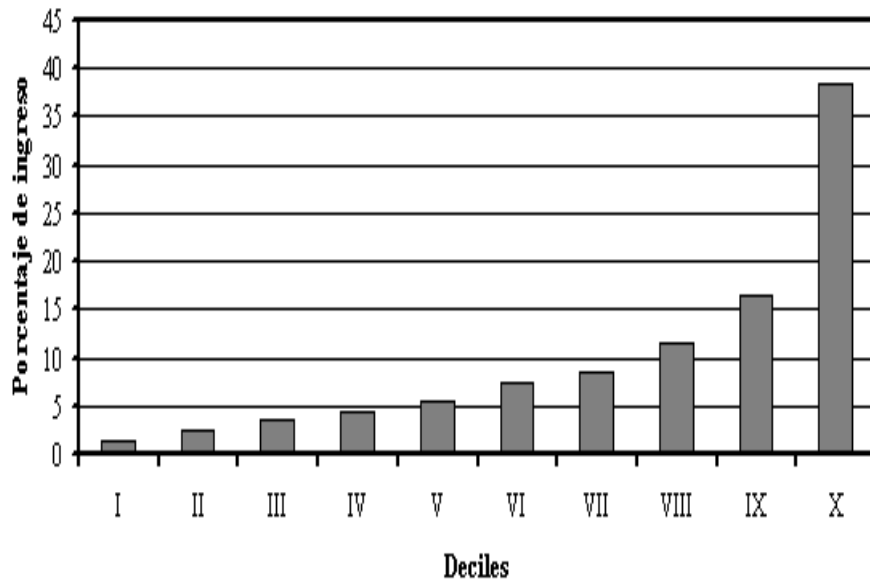
Otro aspecto de la estrategia económica de Vicente Fox en el que se observa una gran continuidad, es el que se refiere al proceso de privatización, desregulación, simplificación administrativa y establecimiento de condiciones de seguridad jurídica y confianza para los inversionistas que se inició hace veinte años y constituye el conjunto de reformas que hicieron posible el cambio estructural de la economía mexicana.

Una de las reformas pendientes de las administraciones anteriores que el actual gobierno ha decidido llevar adelante es la reforma laboral. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se menciona que se impulsará una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores a través de la profundización de los programas de capacitación, la transparencia de la relación entre obreros, patrones y gobierno y el establecimiento de un marco flexible promotor del empleo y del mejoramiento salarial.

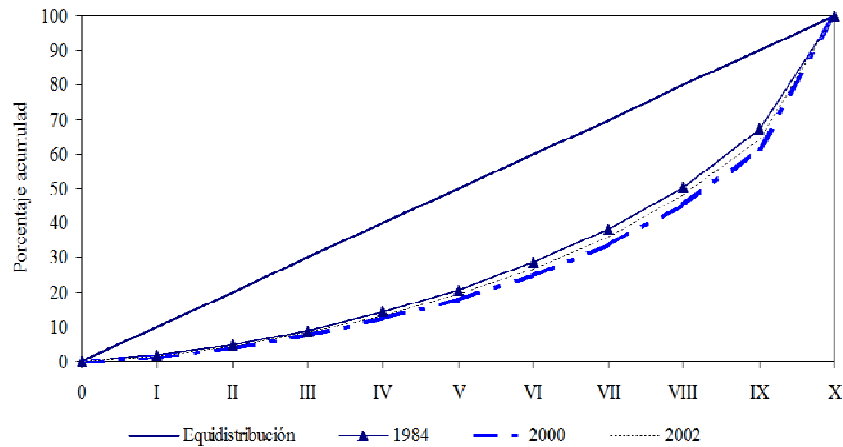
Esta misma concepción de preeminencia del mercado por sobre cualquier otra consideración está presente también en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006, que se pronuncia por el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de todos esos sectores a través de la capacitación y superación de sus agentes que les permitan mantener actividades productivas, rentables y competitivas. En los hechos este tipo de programas resulta muy inequitativos, puesto que la mayoría de los productores no cuentan con los recursos técnicos, económicos, ni financieros que les permitan competir en el mercado en igualdad de circunstancias y oportunidades con los verdaderos empresarios. Ello ha contribuido a que en el campo mexicano se den condiciones de extrema pobreza y mayor concentración del ingreso que en las zonas urbanas de nuestro país.

En suma, el cambio estructural que fue promovido a través de la política económica aplicada durante los últimos 20 años, no se tradujo en una mayor integración económica de las distintas regiones de nuestro país, ni de nuestro aparato productivo; al contrario, la heterogeneidad y la polarización parecen haberse incrementado. Entre 1998 y 2000, de acuerdo con las encuestas ingreso-gasto de esos años, 20 por ciento de los hogares más ricos de México elevaron su ya de por sí alta participación en el ingreso total del país, mientras que otros 70 por ciento de las familias, las comprendidas en los estratos intermedios, en los deciles de hogares del II al VIII, la redujeron. El deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población del país y de la clase media en particular, contribuyeron sin duda a explicar el triunfo electoral de Vicente Fox.

Figura 4.1. Distribución del ingreso en México: 2000



## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO



### Curva de Lorenz

Deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Ingreso Acum.	1.5	2.5	3.5	4.5	5.5	7.5	8.5	11.5	16.5	38.5

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En el fondo, la escasez de los recursos dedicados al combate a la pobreza en conjunción con la magnitud del problema, tienen el potencial de convertir a la estrategia en un fracaso. El enfoque integral de las políticas para erradicar la pobreza sólo puede tener un impacto real en las condiciones de vida de quienes la padecen, si y sólo si se concretan en niveles de asignación y complementariedad que auténticamente puedan, por medio de su aplicación en mediano plazo, romper el círculo vicioso de las familias pobres de manera sostenida.

Tanto el gobierno anterior, como el actual, han preferido, implícitamente, diseñar una estrategia multidimensional y compleja, pero incapaz de resolver los problemas de fondo, discriminando a parte de la población y traduciéndose, en los hechos, en una falta de acción gubernamental.

Esto ha implicado, por añadidura, que por más que los programas se diseñen e instrumenten a lo largo de líneas sofisticadas de argumentación y construcción no dejan de ser meramente asistencial.

La política de desarrollo social en esta administración, tendrá como compromiso primordial garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población, como son:

- Reducir la pobreza extrema: Esto implica que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.
- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor grado de bienestar.
- Apoyar al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.
- Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario para que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad y ampliar los mecanismos, con el propósito de fomentar las iniciativas de las comunidades.

De acuerdo con esta visión, las estrategias se basan en la promoción de oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad entre las personas; de modo que pueda hacerse realidad el potenciamiento al que se hace referencia en las dimensiones del desarrollo humano.

Se trata de un programa que, al igual que los dos anteriores, promueve la participación, en este caso bajo el lema una tarea contigo como concepto representativo de democracia, pretendiendo que ésta se logre mediante la ampliación de capacidades y conocimientos; lo que en la visión del desarrollo humano se denomina "capital humano" y que requiere para su fomento de avances significativos en los rubros de educación, salud y alimentación. Por ello, el gobierno foxista ha diseñado e implementado un programa que precisamente lleva el nombre de oportunidades y que consiste en promover el acceso de los pobres a programas de empleo temporal, al financiamiento de los proyectos

productivos, programas de mejoramiento, a la regularización y promoción de la vivienda y sistemas de ahorro y crédito popular.

Esta administración muestra las intenciones de una continuidad en las políticas de focalización. El primer rasgo ha sido la propuesta dentro de su reforma hacendaria, donde los recursos que los pobres pagarían por el impuesto al valor agregado se les reembolsaría a través de PROGRESA. Esto es, continuar con una política de canalización de recursos de sobre vivencia y asistencial.

La política social propuesta seguirá dos vías paralelas y complementarias: Por un lado programas para ampliar las capacidades humanas y por el otro, programas para ampliar las oportunidades de producción y empleo.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece en materia de política social seis objetivos generales:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de la población.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer el capital y la cohesión social.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza de la población en las instituciones.

Son objetivos tan amplios que no establecen una novedad respecto a las políticas sociales a seguir, como tampoco las estrategias hacen posible tal deducción. Con la intención de establecer la creación de la capacidad en la sociedad misma, el subsidio, la creación de capital humano y social como principios de las relaciones con la sociedad, así como el abandono de prácticas paternalistas de los programas sociales anteriores. En este sentido, se impulsa una política social cuyo nombre expresa los principios fundamentales del partido en el poder. Es así como se sustituye PROGRESA por el proyecto denominado CONTIGO. Éste, dentro de sus estrategias, se caracteriza por lo siguiente:

CONTIGO consiste en cuatro grandes estrategias que implican nuevos ámbitos de acción para la política social:

**1. Ampliación de las capacidades.** Haciendo especial énfasis en los niños y adultos jóvenes. Todo mexicano deberá contar con la posibilidad de acceder a la educación, a la salud y a niveles nutricionales adecuados de manera que tengan posibilidades de participar activamente en la sociedad. La ampliación de las capacidades implica el fortalecimiento de las acciones en las áreas de salud, educación y nutrición. La generación de oportunidades que garantizan que estas capacidades se conviertan en mejores niveles de bienestar consiste en crear empleos, facilitar la inserción en el mercado laboral y otorgar opciones de inversión en proyectos productivos, así como un conjunto de acciones para detonar el desarrollo local y así facilitar y dar sustentabilidad a los proyectos productivos.

**2. Generación de oportunidades.** Las oportunidades de empleo e inversión son indispensables para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos que permitan satisfacer las necesidades de consumo y de ahorro de cada familia.

**3. Proveer protección social.** La protección social es indispensable para contar con seguridad, la cual permite planear el futuro. Permite invertir, así como tomar decisiones de largo plazo. La protección social garantiza que las personas y las familias tengan la capacidad no solamente de sobrevivir sino también de mantener su nivel de vida. Ofrece la seguridad de poder superar los problemas de corto plazo en vez de que estos se conviertan en factores que empujan a las familias a la pobreza. La protección social garantiza que las capacidades y las oportunidades tengan seguridad contra riesgos individuales y colectivos. La protección social se instrumenta con acciones de salud y de seguridad social.

**4. Formación de patrimonio.** Que sea seguro para fomentar tanto a los adultos como a sus familias, gocen de oportunidades para aplicar sus capacidades, así como de emprender nuevas actividades; que promuevan el progreso de sus hijos así como que garanticen una vejez digna. Esta formación de patrimonio se impulsa mediante programas

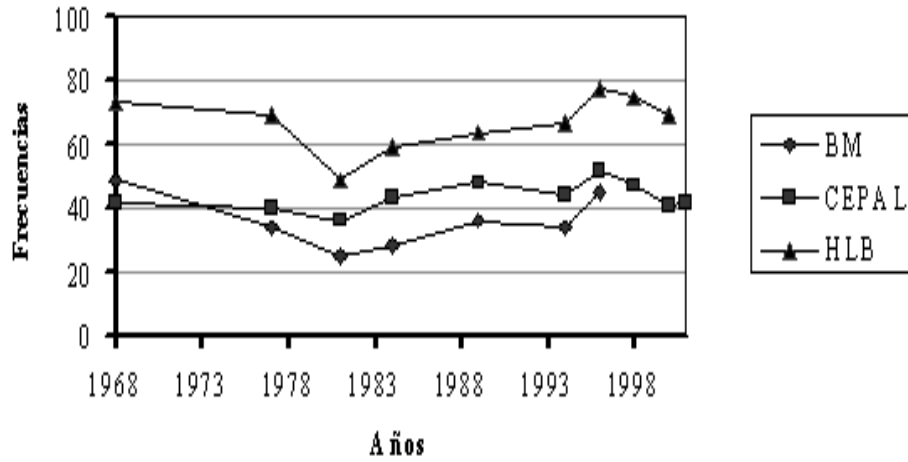
de vivienda y de ahorro. Los programas de vivienda actúan en los ámbitos de la oferta, la demanda y la capacidad de compra así como en el mercado secundario de vivienda. Los programas de ahorro se basan en dar oportunidades con el propósito de que las personas adquieran su identidad jurídica y asimismo en mecanismos que concreten, promuevan y canalicen el ahorro de las personas y las familias.

Uno de los objetivos fundamentales del programa CONTIGO, es aquel donde establece la promoción de la interacción de los tres ordenes de gobierno: federal, estatal y municipal, e impulsa una nueva relación entre gobierno y ciudadanía para lograr una mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en la política social. Es importante señalar que en el marco de la reforma política del Estado no está planteada una descentralización real que permita llevar a cabo este objetivo.

Para identificar a los pobres y asegurar que efectivamente reciban los apoyos del programa, el gobierno propuso una nueva metodología de medición, que en realidad poco se diferencia de las mediciones anteriores y cuya base de datos se obtiene de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares. Dicha metodología toma como medida de bienestar *el ingreso por persona y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a los pobres*. Así se definen tres tipos de pobreza.

1. **La pobreza alimentaria**, donde se ubican los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona.
2. **La pobreza de capacidades**, donde se ubican los hogares cuyos ingresos por persona son insuficientes para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. En este grupo el ingreso va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona.
3. **La pobreza de patrimonio**, incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El ingreso de estos hogares fluctúa entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

Figura 4.2. Evolución de la pobreza en México, 1968 – 2002.



Fuente: CEPAL: 1968, 1977, 1984, 1989-2000 y 2001; Banco Mundial: 2000; Hernández Laos y Boltvinik: 1992.

Al igual que en los sexenios anteriores, la política social del actual gobierno se diseña con estándares y requerimientos mundiales, que en el lenguaje de los organismos internacionales se traduce como "recomendaciones de política", pero que en la práctica son imposiciones que han dejado profundas secuelas en la población.

Con todo lo anterior, el argumento del "cambio" que define a este gobierno debe cuestionarse, pues si bien se están dando transformaciones institucionales importantes todavía no se pueden ver cambios en el plano de lo social; es decir, en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, que en última instancia es el principal objetivo de la política social.



## CONCLUSIONES.

1. Para lograr la consolidación del Estado Mexicano fue necesario transitar por un proceso (primero lento y después acelerado) que derivó a partir de los años treinta del siglo pasado, la creación de instituciones que hicieron posible poner en práctica los preceptos constitucionales establecidos por el Constituyente de 1917.
2. La etapa de crecimiento y auge del México moderno tuvo su plataforma de lanzamiento en el periodo de Lázaro Cárdenas quien implementa el primer Plan Sexenal con una visión de Estado Nación que le ubica como el más importante estadista del siglo XX, por haber llevado a cabo grandes reformas que formaron y fortalecieron al Estado Mexicano:
  - Reforma Agraria, que implicó de dotar de activos a los campesinos para trabajar las tierras e iniciar la etapa de la producción agrícola, principalmente de alimentos.
  - La nacionalización de la industria petrolera, que permitió el despegue de la etapa de industrialización del país.
  - Promovió el sindicalismo agrupando los diversos sectores de la sociedad mexicana, garantizando con ello, la estabilidad política y económica para dar paso a la gobernabilidad que requería el país.
3. A partir de los años cuarenta, se registra el despegue industrializador del país, adoptando el modelo de sustitución de importaciones, transitando por las etapas de crecimiento, auge y crisis del modelo.

La agricultura jugó un triple papel en el proceso de industrialización: su producción garantizaba la autosuficiencia alimentaria del país; generaba las materias primas e insumos necesarios para el desarrollo de la industria, lo que fortalecía el mercado interno; y el excedente de la producción agrícola se exportaba obteniendo divisas que se utilizaba a su vez para importar maquinaria y equipo para el desarrollo del país.

El abandono gradual de los apoyos al campo, constituyó uno de las principales causas del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones por falta de recursos de financiamiento, por lo que a partir de los años setenta se incurrió en un creciente endeudamiento externo que años después detonó las crisis económicas.

4. Con el arribo del modelo Neoliberal en 1982 se da un viraje en el paradigma que exige reducir la participación del Estado y favorecer la libres fuerzas del mercado. Esta estrategia esta basada en lo que René Villarreal denomina la estrategia de las tres “D”: la **Desestatización** (promover la privatización mediante la venta de las empresas del gobierno a la iniciativa privada); **Desregulación**, que consistía en eliminar burocratismo y agilizar tramites en la gestión y promoción de las actividades privadas (reducir y agilizar tramites); y la **Desprotección** que significó la eliminación de barreras al comercio con la consecuente apertura externa formalizada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Con ello México siguió al pie de la letra las recomendaciones del FMI a partir de la aplicación de reformas estructurales encaminadas a su cabal cumplimiento.

5. A partir de la década de los ochenta, se han agudizado las condiciones de pobreza extrema en nuestro país, y al mismo tiempo se registró una creciente desigualdad social (inequitativa distribución del ingreso), como resultado de las crisis recurrentes y que por desgracia nos hemos acostumbramos a vivir en y con ellas.
6. El resultado ha sido: magro crecimiento de la economía, desempleo, pobreza, mayor desigualdad (concentración de la riqueza) y caída del salario real.
7. La pobreza se refiere fundamentalmente a la insuficiencia de ingreso (flujos en dinero o en bienes) y de riqueza (disponibilidad de activos). El aislamiento considera la lejanía física, la carencia de educación, la ignorancia y la falta de acceso a servicios e información. La vulnerabilidad se relaciona con tensión interna y externa y el peligro de volverse más pobre y carente de todo, mientras que la falta de poder significa la incapacidad y debilidad para enfrentar la explotación y las demandas de los poderosos.
8. No obstante la reconocida abundancia de estudios sobre la pobreza, persisten dificultades teóricas y metodológicas, implicadas tanto en la definición del fenómeno, en la utilización de los instrumentos para aproximarse a la realidad de la pobreza, así como en su cuantificación derivado de ello.

9. El modelo **de desarrollo** en el que se debe avanzar deberá sustentarse en los siguientes elementos:
- a) Ser incluyente en cuanto a la generación del crecimiento económico y sus beneficios;
  - b) Construir un nuevo pacto social;
  - c) Establecer una nueva relación entre democracia y justicia;
  - d) Que impulse una nueva lógica de crecimiento, con estabilidad y desarrollo;
  - e) Bajo un esquema de gobernabilidad y democracia social.
10. En materia social se requiere construir enlaces entre el desarrollo social y el desarrollo productivo. Que el primero sea parte del último y lo potencie en un círculo virtuoso de infraestructura social y física, de capital humano que permita darle un vuelco productivo a las capacidades de los grupos medios y pobres.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Cabrera Acevedo, Gustavo "**La población y la búsqueda de equilibrios en México**", en Revista de Comercio Exterior, vol. 43, núm. 7, julio de 1993.
2. Campos, Emma y Vélez, Félix. (Comp.) "**La pobreza rural en México**".
3. Campos. J. **Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)**.
4. Celso N. Garrido. SIERRA, María Teresa (Coordinadores) "**¿Reforma económica neoliberal en México? Nuevo pragmatismo en las relaciones entre mercado e intervención pública**", En: Cambio estructural y modernización educativa. Universidad Pedagógica Nacional. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. A. C. México. 1991. Pp.15-23.
5. Centro Estudios Educativos, A.C **Educación y pobreza**. México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993.
6. CEPAL-UNESCO. **``Educación y conocimiento**. Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. 1992. citada por Margarita Noriega Chávez. En los laberintos de la modernidad: Globalización y sistemas educativos. México. Universidad Pedagógica Nacional 72. 1996. Pp. 36-37.
7. Cfr. Aboites, Hugo. (1997) **Vientos del Norte. TLC y privatización de la Educación Superior**. Ed. Plaza y Valdez, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco.
8. Colosio, Luis Donald "La **única continuidad: el cambio**", en Examen, núm. 59, abril de 1994.
9. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **Desigualdad y democracia**. México, El Nacional/ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1992.
10. De la Madrid M, Soberón Acevedo G, Ruiz Massieu JF, Kumate Rodríguez J, Martuscelli Quintana J, Sandoval Hernández S. et al. "**Descentralización de la vida nacional**"
11. De la Madrid M, Soberón Acevedo G, Ruiz Massieu JF, Kumate Rodríguez J, Martuscelli Quintana J, Sandoval Hernández S. et al "**La descentralización de los servicios de salud: obstáculos y soluciones**".

12. De la Madrid M, Soberón-Acevedo G, Ruiz-Massieu JF, Kumate-Rodríguez J, Martuscelli-Quintana J, Sandoval-Hernández S et al. **“La descentralización y la integración del Sistema Nacional de Salud”**.
13. Secretaría de Salud. **El cambio estructural de la salud**. IV. El financiamiento de la salud Para consolidar el cambio. Salud Pública Mex. 1987; 29(2):169-177.
14. El Nacional. **El Combate a la pobreza**, México, 1990.
15. El Nacional. **Solidaridad a debate**, México, 1990.
16. Solidaridad. **El Programa Nacional de Solidaridad**. Una visión de la modernización de México. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
17. Fondo de Cultura Económica/ Instituto Tecnológico Autónomo de México. **La pobreza en México**. Causas y políticas para combatirla, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 78, México, 1994.
18. Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad. **Impacto social del Programa Nacional de Solidaridad en el estado de Aguascalientes**, México,, noviembre de 1991.
19. Klein, Naomi **"No Logo, Por un mundo sin marcas"** "...En las afueras de Manila, por ejemplo, conocí a una muchacha de 17 años que ensamblaba unidades de CD-ROM de IBM. Le dije cuánto me sorprendía que alguien tan joven pudiera realizar este trabajo de alta tecnología. 'Nosotros hacemos los ordenadores, me dijo, pero no sabemos manejarlos'. en" Masiosare". La Jornada. 22 de julio 2001.
20. Secretaría de Salud. **La descentralización de los servicios de salud: el caso de México**. México, D.F. Miguel Ángel Porrúa, 1986:61-84.
21. Secretaría de Salud. **La descentralización de los servicios de salud: el caso de México**. México, D.F. Miguel Ángel Porrúa, 1986: 43-60.
22. Secretaría de Salud. **La salud en México: testimonios 1988**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1988; 103-151.
23. Labarca, Guillermo. **Economía Política de la Educación**. Ed. Nueva Imagen, México. 1985. pp.5-18.
24. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2000**, Título II, artículos 21, 22 y 32, Ediciones Fiscales ISEF, México.
25. Lustig, Nora **“La distribución del ingreso y crecimiento en México: un análisis de ideas estructuralistas”**. El Colegio de México. México, 1981.

26. OCDE "**Definición de Calidad Educativa y Ausencia de Consenso al Respeto**". Memorias. 3er Encuentro Regional de Investigación Educativa. Pachuca, Hgo., 23 de noviembre de 1998.
27. Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad. **Programa Nacional de Solidaridad en el estado de Nuevo León**, México, , noviembre de 1991.
28. Ruiz Massieu, J.F **La descentralización de los servicios de salud: el caso de México**. México, D.F. Miguel Angel Porrúa, 1986:5-28.
29. Salinas de Gortari, Carlos. "**Palabras pronunciadas en la instalación de la Comisión Nacional de Programas de Solidaridad**", Coordinación del Pronasol, México, 2 de diciembre de 1988.
30. Salinas de Gortari, Carlos. "**Acuerdo de Organización y Funcionamiento de Empresas de Solidaridad**", diciembre 14 de 1992.
31. Salinas de Gortari, Carlos. **Discurso de toma de posesión**, México, 1º de Diciembre de 1988.
32. Salinas de Gortari, Carlos. **Informes de gobierno y anexo estadístico**, México, 1989 a 1994.
33. Salinas de Gortari, Carlos. **La agenda nacional y la reforma social**, México, Programa Nacional de Solidaridad, 1994., El reto, México, Diana, 1988.
34. Sedesol **¿Está dando buenos resultados Progres?** 2000nforme de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI 2000, Sedesol, México.
35. Sedesol. **Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación.**, 1999, Primeros avances, Progres, México.
36. Sedesol. **Más oportunidades para las familias pobres**. 2000a, Evolución de los resultados del Progres. Aspectos operativos del programa 2000, Sedesol, México.
37. Sedesol. **Programa de Educación, Salud y Alimentación.**, 1997, Sedesol, México.
38. Soberón G, Kumate J, Laguna J, ed. **Descentralización de los servicios de salud a Población abierta**.
39. Sobrino, Jaime y C. Garrocho. **Pobreza, política social y participación ciudadana.**, El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social, Toluca, México 1995.

40. Ziccardi, Alicia y Martínez Assad **Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales**. Las políticas sociales de México al fin del milenio., 2000. Descentralización, diseño y gestión, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y editorial Porrúa, México.
41. Ziccardi, Alicia. **“Pobreza, territorio y políticas sociales”**, en Revista Mexicana de Sociología, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, México, 1999.
42. Ziccardi, Alicia. **Federalismo. Léxico de la política**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Fundación Heinrich Boll/ FCE, México, 2000.