

20j  
76



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

"ALCANCES Y LIMITES DE LA POLITICA DE BIENESTAR SOCIAL EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1987)"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(Ciencia Política)  
**P R E S E N T A :**  
**ARACELI VELASCO BONILLA**



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

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

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

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



	páginas
CAPITULO 3 LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA Y EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE MEXICO.	64
3.1.- Origen de la crisis económica y del endeudamiento externo.	65
3.2.- Repercusión de los convenios concertados con el FMI, a partir de 1982, en la política económica y social de México.	74
CAPITULO 4 REPERCUSION DE LA CRISIS ECONOMICA ACTUAL EN LA REDUCCION DE LAS MEDIDAS DE BIENESTAR SOCIAL EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID.	80
4.1.- Reducción del gasto público.	80
4.1.1.- Empleo.	90
4.1.2.- Vivienda.	96
4.1.3.- Educación.	103
4.1.4.- Salud y Seguridad Social.	106
4.1.5.- Abasto popular.	109
4.2.- Reducción de subsidios en bienes y servicios públicos.	114
4.3.- Reducción de la intervención del Estado en la economía.	119
5.- CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS.	128
- BIBLIOGRAFIA.	134

## INTRODUCCION.

Hablar de la existencia del Estado de Bienestar en un país de la periferia capitalista como México, puede presentar ciertas inconveniencias y limitaciones, ya que el contexto en el que se desarrolla corresponde a países con un alto grado de desarrollo, lo cual le permite dedicar un gran porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) -alrededor del 60% - al bienestar social, lo que no ocurre en la mayor parte de los países periféricos, los cuales dedican sólo alrededor del 20% para este fin.

Cabe señalar que no se pretende afirmar que México sea un Estado de bienestar, ni mucho menos elaborar una teoría del Estado de bienestar para la periferia capitalista. En todo caso, hablaremos de la política social en México, especialmente durante el sexenio de Miguel de la Madrid, con el objeto de establecer un análisis de la repercusión que ha tenido la crisis económica en ésta, con el propósito de elaborar un estudio sistemático de este tema y así mismo, plantear un problema tan importante como es los alcances y límites de la política social en este sexenio.

En esta investigación pretendemos analizar los factores que explican y definen la política social en México.

Por política social entendemos las medidas y acciones llevadas a cabo por el gobierno, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, mediante programas de beneficio social tales como empleo, educación, salud, alimentación, vivienda y subsidios a bienes y servicios públicos.

De esta premisa se desprende nuestra primera hipótesis, la cual establece que si bien es cierto que en México no se ha desarrollado un Estado de bienestar con base en las características de los países de capita-

lismo avanzado -como lo señalamos inicialmente- , ello no impide hablar de la existencia de ciertos mecanismos que conforman y propician la aplicación de políticas sociales.

Un primer aspecto es que en México desde principios de la década de 1940 hasta la primera mitad de la de 1970 (ciclo que corresponde a los años de crecimiento de la posguerra), la economía creció a una tasa alrededor del 6% . Este logro ha sido referido como el "milagro mexicano " . Tal "milagro" permitió que durante esos años surgieran y se incrementaran las principales instituciones de bienestar social.

Es también en ésta época que aumenta la capacidad interventora del Estado en la economía, pues contaba con recursos suficientes para - poder hacerlo, además respondía a la necesidad de estimular el crecimiento económico. Esto dió pauta al fortalecimiento de la economía mixta, la cual es una de las características del Estado de bienestar. Es decir, que la intervención del Estado en la economía es un mecanismo de equilibrio - que trata de compensar las contradicciones de la distribución inherentes al capitalismo, con el propósito de permitir acelerar la acumulación mediante el consenso.

En este sentido, la estabilidad económica y social propiciada - por el "milagro mexicano" , consistió en lograr un crecimiento económico acelerado y mantener un ritmo inflacionario relativamente bajo.

Lo anterior permitió aumentar el nivel de vida de la población mexicana - principalmente de los trabajadores urbanos- aunque no de toda, pues persistieron sectores rezagados y al margen de los beneficios que el desarrollo económico pudo ofrecer. El sector desfavorecido fue el de los trabajadores rurales, los cuales tuvieron que sostener una política de - precios bajos de garantía, para evitar que la inflación merudara aún más

los bajos salarios de los trabajadores urbanos y evitar que las demandas salariales de éstos entorpecieran al crecimiento industrial.

Otro aspecto importante que nos va a permitir hablar de política social es el hecho de que México es el único país latinoamericano que experimentó una revolución social profunda mucho antes de 1940 y que tiene un sistema político cuyas bases de legitimidad tienen raíces en la Revolución misma.

En síntesis, podemos caracterizar al Estado Mexicano, como un Estado con un sistema político posrevolucionario, que habiendo tomado a su cargo el desarrollo nacional, ha impulsado al crecimiento económico mediante su intervención directa en la economía o mediante su apoyo al capital privado tanto nacional como extranjero.

Para lograr la pacificación necesaria que el crecimiento económico requiere y a la vez, aumentar su fuerza legitimadora, el Estado Mexicano ha establecido medidas tendientes a mejorar el nivel de vida de los trabajadores, a través del ofrecimiento de escuelas públicas, empleo, instituciones de seguridad y asistencia social, servicios públicos, subsidios en la alimentación y vivienda barata.

Es decir, el bienestar social se logra por medio de políticas sociales tendientes a mantener el equilibrio social, aunque como ya señalamos, tal equilibrio nunca ha sido suficiente para satisfacer las necesidades populares en su totalidad.

Además, hoy en día estamos viviendo la fase de debilitamiento del Estado de bienestar a nivel mundial, lo cual ha cuestionado su capacidad interventora y limitado sus alcances en materia de política social.

Anteriormente, en el largo periodo de gran prosperidad económica que siguió a la posguerra, fue posible para el movimiento obrero arrancar al capital concesiones materiales y políticas. Sin embargo, en los últimos tiempos, tales concesiones se han transformado y debilitado en el transcurso de la crisis económica mundial.

La crisis ha afectado al Estado interventor, en otras épocas promotor del crecimiento económico y ahora considerado causante de la crisis fiscal por el paradigma monetarista-neoliberal encabezado por Milton Friedman y la Escuela de Chicago.

La crisis del Estado intervencionista y el fracaso de la política económica del pleno empleo promovido por el keynesianismo ha conducido a un cambio de paradigmas en la política económica encabezado por las grandes potencias capitalistas. El renacimiento de la economía liberal implica un fuerte rechazo a la política económica de estimular la economía mediante la expansión del gasto público.

La política económica monetarista tiende además a la reducción de los costos salariales con el objeto de que tanto las ganancias como las inversiones puedan incrementarse al máximo.

Pero, a pesar del impacto de la crisis sobre la acción del Estado, éste no pudo desatenderse por completo de la economía ni del gasto social. Política y socialmente esto no es posible debido a la acción legitimadora de la política social del Estado.

Esta crisis económica mundial que en México empezó a manifestarse en 1973 con el aumento del precio del petróleo y que tuvo una breve recuperación entre 1979 y 1981, se recrudeció en 1982 cuando inició el sexenio de Miguel de la Madrid, lo cual ha imposibilitado el cumplimiento pleno de las acciones en materia de política social.

A este problema corresponde la enorme deuda que tiene México con organismos financieros internacionales encabezados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que nuestro país tiene que dedicar aproximadamente el 50% de sus ingresos para el pago del servicio de la misma y además sujetarse a una serie de convenios que obligan a una política de austeridad y de control del gasto público.

Lo anterior nos lleva a plantear la segunda hipótesis de este trabajo en la cual establecemos que la política de austeridad ha afectado - sobremedida al gasto del Estado destinado a los rubros de política social tales como : empleo, educación, salud, vivienda, abasto y servicios públicos.

Indicadores tales como el desempleo creciente, el encarecimiento de los servicios públicos, así como una reducción real de la inversión pública en estos rubros, comprobarán lo anterior.

Si bien es cierto que el gasto público ha aumentado, tal aumento ha sido relativo ya que se ha visto rebasado por el crecimiento inflacionario, además éste tiende a reducirse aún más, ya que como señalamos anteriormente, gran parte de los gastos del Estado están destinados a cubrir el pago del servicio de la deuda externa de México.

Y ya que se trata de eliminar los gastos excesivos del Estado , por ser considerados éstos como los causantes de la crisis fiscal, se han reducido subsidios importantes en los bienes y servicios que presta el Estado, tales : el combustible y derivados del petróleo, el servicio eléctrico, el transporte colectivo de la Ciudad de México entre otros.

Otro aspecto importante que analizaremos de la acción estatal en este sexenio, es la reducción de la empresa paraestatal, la cual en su mayoría opera con grandes pérdidas, lo cual acrecenta el déficit fiscal.

Por último, en las conclusiones generales ofrecemos perspectivas sobre lo que en mediano plazo posiblemente sea la respuesta del sistema político para enfrentar los problemas de legitimación que el pago de la deuda y la aplicación de la política económica monetarista ha implidado en la reducción del nivel de vida de la población.

## CAPITULO I

## EL ESTADO DE BIENESTAR.

En este primer capítulo expondremos en un nivel general los elementos que dieron origen y que han caracterizado al Estado del Bienestar, - particularizando, a manera de ejemplo, en casos concretos de algunos países del capitalismo avanzado.

Después de este aspecto expondremos cuáles han sido las causas que han provocado el debilitamiento del Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado.

Por último analizaremos hasta qué punto puede hablarse de un Estado de Bienestar en México.

### 1.1.- Origen y funciones.

Desde finales del siglo XIX, cuando el desarrollo industrial capitalista empezaba a consolidarse en Europa y en los Estados Unidos, los movimientos laborales empezaron a cobrar gran importancia, pues - los trabajadores habían comenzado a organizarse como fuerza política para exigir mejores condiciones de trabajo (seguridad laboral y jornadas de 8 horas diarias), mayores salarios y mejores niveles de vida, - (salud, vivienda, alimentación y educación).

Tales luchas cristalizaron en medidas de bienestar social que solo podían ser aplicadas por una instancia aparentemente neutral y separada de los intereses particulares. Se requirió entonces de una institución especial que estuviera sujeta a las limitaciones del propio - capital y cuyos actos no estuvieran determinados sólo por la necesidad de producir plusvalor sino sobre todo asegurar la reproducción del sistema.<sup>1</sup>

Esa instancia es el Estado, el cual, como producto de la sociedad burguesa, tiene, entre sus diversas funciones, garantizar la existencia de la clase trabajadora como objeto de explotación. De tal forma que para asegurar la reproducción capitalista, sin que las demandas obreras sobrepasen las concesiones previamente establecidas por el capital, el Estado crea condiciones generales de bienestar para la clase trabajadora por medio de empleo, alimentación, seguridad laboral, vivienda y educación.

Lo anterior fue una de las causas determinantes que impulsaron al Estado de Bienestar, también denominado Estado Social, Estado Asistencial y Welfare State.

Uno de los más antiguos casos del Estado de Bienestar, ha sido el Alemán . Esto se debe a que Alemania es uno de los principales países don de el crecimiento del capitalismo industrial cobró gran auge al mismo tiempo que era sobreexplotada la clase obrera (misma que inspiró a Marx y a Engels a elaborar sus escritos sobre la lucha de clases).

La sobreexplotación de la fuerza de trabajo y las condiciones de -  
infrasubsistencia llevaron a la clase trabajadora a luchar por obtener -  
mejores condiciones de vida.

El Estado, para evitar que las luchas obreras obstaculizaran el pro-  
ceso de acumulación, decidió conceder ciertas prestaciones y medidas de -  
seguridad social.

Es por ello, que desde la época de la unificación de Alemania y de  
la formación del Imperio en 1871, podemos encontrar algunos aspectos de -  
bienestar social tales como : ley sobre seguro de enfermedades (1883) ,  
ley sobre seguro de accidentes (1884), y ley sobre el seguro de invalidez  
y vejez (1889).

La idea de estas legislaciones era lograr por un lado la pacifica  
ción social por medio de la satisfacción de las demandas de los trabajado

---

<sup>1</sup> Para una información más detallada ver Elmar ALTWATER "Notas sobre algu-  
nos problemas del intervencionismo de Estado", en El Estado en el Capi-  
talismo Contemporáneo , compil. por Sonntag y Valecillos , México , Si-  
glo XXI , 1983.

res , y por otro lado, Bismarck pensaba que con tales medidas debilita ría a los socialistas hasta volverlos inofensivos.<sup>2</sup>

Otro de los países en donde la industrialización ha tenido - un desarrollo extensivo es en los Estados Unidos. Aunque no se caracte riza este país por ser un Estado social , a principios del siglo XIX empezaron a manifestarse algunos aspectos de bienestar social. En este país durante el siglo XIX, el capital privado sufragaba una porción re lativamente grande de los gastos sociales tales como policía y algunos aspectos de bienestar social como hospitales y escuelas.

En este mismo país a principios del siglo XX el capital priva do intentó costear sus propios gastos sociales por medio de un sistema conocido como capitalismo benefactor <sup>3</sup> ; pero el sistema fracasó por-- que ninguna compañía ni industria consiguió planificar en forma efecti va o financiar un método que permitiese mantener la armonía política y social , por lo que fue necesaria la intervención estatal para planifi car los gastos sociales.

2

Diccionario de Ciencia Política , Alianza Editorial, España, 1980  
p.249

3

O' Connor , James , La crisis fiscal del Estado ,Ed. Península, Barce-  
lona, 1981, p. 187

Pero no es sino hasta después de la gran Crisis Económica Mundial de 1929, debido al agotamiento de las empresas privadas para financiar por sí solas la infraestructura y las inversiones que la dinámica expansionista del capitalismo requería, que empezó a ser necesaria la intervención del Estado para que éste solventara tales gastos.

Es preciso señalar que en el momento de la crisis de 1929 en los países de capitalismo avanzado había un desempleo masivo y la clase trabajadora padecía niveles de infrasubistencia.

Por lo cual, para mantener la estabilidad del sistema capitalista se hizo necesaria la aplicación de medidas tendientes al bienestar social, pues hacía apenas unos años (1917) que se acababa de vivir una gran revolución social en Rusia y eso podía influir de manera decisiva en el movimiento obrero de occidente, por cual era necesario frenar el descontento social mediante medidas de bienestar que no trascendieran los límites del capitalismo.

En este sentido el Estado del Bienestar no estaría en condiciones de satisfacer las necesidades generales de la sociedad, pues eso lo igualaría a un Estado socialista, y su objetivo no es la satisfacción de las necesidades sociales objetivas, sino apaciguar el conflicto social, para evitar obstáculos para la reproducción del sistema.

Esto se debe a que el Estado de bienestar es producto del régimen capitalista y por lo tanto, parte de sus objetivos están encaminados a conceder algunas medidas de bienestar a las clases trabajadoras para evitar -- que sus demandas rompan con la estabilidad social, ya que la lucha de clases obstaculiza la acumulación de capital.

Es decir, ya que su papel es regular el conflicto entre el trabajo asalariado y el capital, trata de garantizar entonces la disponibilidad de mano de obra en condiciones benéficas para ambas partes.

Así pues, la lucha de clases ha tenido la importante función histórica de promover la acción del Estado mediante la aplicación de medidas de bienestar social que se incrementaron al término de la segunda guerra mundial debido a que se trataba de una nueva fase de la reproducción capitalista en la cual se logró un gran excedente económico que permitió repartir la riqueza entre una mayor población de trabajadores que así lo demandaban.

A partir de entonces los partidos comunistas y socialdemócratas en la mayoría de los países europeos, consiguieron importantes triunfos electorales lo que se tradujo en importantes reformas sociales (vivienda, educación y pensiones.) y políticas de empleo.

En algunos países como Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, se dieron ampliaciones significativas de la propiedad pública, por ejemplo en Suecia el movimiento laboral socialdemócrata presentó la respuesta más radical: la creación de los fondos de los asalariados, a través de los cuales la propiedad de los principales medios de producción se colectivizaría gradualmente.<sup>4</sup>

El movimiento obrero eurooccidental buscó en el uso ampliado de la intervención estatal, un camino para dar respuesta a sus necesidades y arrancar conquistas y mejoras sociales.

Esto se manifestó en varios países, principalmente en Alemania y en los países escandinavos con la incorporación al gobierno de partidos socialdemócratas o comunistas que recibieron la presión y a la vez el apoyo de los trabajadores.

Además de la lucha de clases existen dos fenómenos que facilitan el surgimiento y la acción del Estado de bienestar: el primero es el crecimiento de la riqueza que permitió extender las ventajas materiales del industrialismo a capas sociales más amplias, lo que hace que el Estado tenga ingresos mayores y pueda destinar una cuota considerable del rédito nacional a fines sociales.

El segundo fenómeno que a continuación desarrollaremos es la llamada "revolución Keynesiana", que fue el marco doctrinario a partir de los treinta y cuya base teórica se basa en el intervencionismo estatal.

#### Intervencionismo estatal.

La intervención del Estado ha tenido como objetivo estimular el consumo para reactivar la economía. Esta idea se fundamenta en la doctrina económica de John Maynard Keynes (1883-1946).

Según la teoría de Keynes, la reactivación de la economía se logra por medio del consumo. Pero para que hubiese consumo, era necesario que alguien gastara su dinero comprando lo que las industrias y comercios producían y vendían.

<sup>4</sup> Therborn, Göran, "Los trabajadores y las transformaciones del capitalismo-avanzado", Cuadernos Políticos, no. 43, abril-junio de 1985, pp. 69-72

Por lo tanto, si se ofrecía un empleo más o menos generalizado, se estimularía al consumo por medio del dinero obtenido en los salarios.

Por medio del consumo a gran escala se podrían inyectar grandes ganancias a las empresas, quienes a su vez, por su gran auge podrían afrezer nuevos empleos, es decir, con base en esto, el empleo se determinaría por las ganancias de las empresas.

Este planteamiento echó por la borda la idea de Say respecto a que cada oferta crea su propia demanda. La política de la expansión de la demanda se vinculó con los programas de intervención estatal para crear empleos, ya sea creando industrias o en el sector servicios.

Como ya señalamos en párrafos anteriores, fue debido a la insuficiencia del mercado de hacerse cargo por sí sólo de la tarea de la distribución y la creación de la riqueza social que interviene el Estado; esto da origen a la economía mixta, base primordial del Estado de bienestar.

Lo anterior no significa que Keynes deseara eliminar la economía de libre mercado, sino que únicamente buscó en la intervención del Estado al punto neutralizante que apaciguara al conflicto social para darle así larga vida al capitalismo.

Es decir, no se trataba de la idea del "samartitanismo", sino que el capital diera ciertas concesiones, con el fin de evitar que las tensiones y la indisciplina pudieran poner en peligro al proceso de producción de manera que implicaran mayores o totales pérdidas al capitalista.

Para Keynes, la subsistencia del mercado y de la "libertad" eran importantes y la intervención estatal en la economía no implicaba un modo totalitario, pero si creía que una socialización en la producción y en las inversiones era el único medio para lograr la ocupación plena.

Con dicha socialización no se aboga por un socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica, sino que el Estado únicamente debía propiciar el consumo y aumentar el aliciente para invertir con el objeto de estimular la economía, pero fuera de ésta no hay razón para socializar la vida económica.<sup>5</sup>

El intervencionismo estatal tuvo su mejor expresión en la fase histórica del capitalismo mundial en que ocurrió la transición del capitalismo librecambista al capitalismo monopolista. Dicha fase se concretizó después de la segunda guerra mundial.

5

Keynes, John Maynard, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, México, FCE, 1984, pp. 328-336

Cabe señalar que el bloque socialista encabezado por la URSS había adquirido gran fuerza después de la guerra y se presentaba como una opción antagónica al capitalismo; por lo cual, para eliminar las posibilidades de que las luchas de la clase trabajadora pudieran poner en peligro la existencia del capitalismo, era necesaria la participación estatal para que por medio de su acción en la economía y en la creación de instituciones de bienestar social pudiera apaciguar el conflicto social.

A partir de entonces, el Estado hizo a un lado el papel que había estado vigente de acuerdo a la doctrina liberal, que era limitar su función a la defensa nacional, la educación, los servicios públicos y la impartición de justicia.

El aumento de la participación del Estado en la economía no fue fortuito, sino que obedeció, además de las causas ya señaladas, al hecho de que era necesario corregir los errores y el caos económico que había provocado en el mercado el predominio y la concentración de cantidades enormes de capital en manos de pocos capitalistas.

Fue en este sentido, que el Estado capitalista amplió sus funciones para asegurar la supervivencia del sistema, ya que los grandes capitales habían descuidado la parte social de la acumulación.

El intervencionismo estatal se tradujo en el desarrollo de industrias, empresas y servicios que son sostenidos y manejados por el Estado, además regula y controla los procesos económicos, pero sin alterar el derecho de la libre empresa.

Como señala Altvater, el Estado interventor es un capitalista sui géneris, pues sus actos no están determinados por la necesidad de producir plusvalía ni de competir con el capital:

"El sistema requirió entonces de una institución especial que no estuviera sujeta a las limitaciones del propio capital, una institución cuyos actos no estuvieran determinados por la necesidad de producir plusvalor, una institución que sea especial en el sentido de estar "junto a la sociedad burguesa y al margen de ella" <sup>6</sup>

Como resultado de esto podemos deducir que el Estado tiene la función de representar los intereses generales del capital para evitar que la competencia individualista entorpezca al capitalismo en su conjunto.

El Estado cubre además una actividad que los capitalistas individuales no podían hacer por sí mismos y que es garantizar la existencia de la clase trabajadora como objeto de explotación creando las condiciones generales para la producción, incluyendo las relaciones legales. <sup>7</sup>

Sin embargo, la intervención del Estado en la economía tiene límites de acción inherentes. Su función de mantener la sociedad capitalista, es decir, sus funciones no pueden excederse de lo estrictamente señalado por el capital y ser tan amplias que den lugar a un agotamiento en el proceso de acumulación.

El Estado encuentra además límites de acción cuando los gastos que realiza van más allá de sus ingresos, pues de los gastos que realiza deriva su función interventora, como veremos en seguida.

---

<sup>6</sup> Altvater, Elmar, "Problemas del intervencionismo del Estado" en El estado y el Capitalismo Contemporáneo, compilado por Sonntag y Valcillos, México, Siglo XXI, 1983, p. 91 (La última frase la tomó Altvater de La Ideología Alemana de Marx y Engels).

<sup>7</sup> Ibid., p. 103

### Gastos del Estado.

Los gastos del Estado son los recursos económicos que emplea éste en : inversión pública, las compras públicas de armas y de bienes y servicios , los salarios de los empleados públicos, los subsidios y las transferencias de ingresos a las familias.

Para estos gastos, el Estado se financia de tres maneras: creando empresas estatales que produzcan excedentes para luego poder destinarlos a gastos sociales; emitiendo deuda pública y tomando prestado a cargo de futuros ingresos fiscales; y elevando o introduciendo nuevos impuestos.

Los gastos estatales tienen un caracter doble: como capital social y como gasto social.

El capital social son los gastos precisos para una acumulación privada rentable y son productivos indirectamente. A su vez el capital social se divide en :

- a). Inversión social, que son proyectos y servicios que incrementan la productividad de la fuerza de trabajo ; ejemplo de ello son los parques industriales financiados por el Estado.
- b). Consumo social : son los servicios que disminuyen el costo de reproducción del trabajo , por ejemplo los gastos en seguridad social.

Todos estos gastos tienen la función de asegurar la "armonía" en el proceso de acumulación de capital. El impacto de éstos gastos en el presupuesto depende de el volúmen de la productividad directa e indirecta de la inversión pública.

---

<sup>8</sup> O'Connor, op. cit. p. 221

Los regímenes de bienestar se han caracterizado por emplear un alto porcentaje de gasto público en bienestar social, por ejemplo a principios de los setentas los pagos en prestaciones sociales fueron como sigue en los siguientes países: Francia 37.5%, República Federal Alemana 40% , Italia 36%, Holanda 34.5%, Bélgica 31.8%, Suecia 49.2% (para este país en el año de 1981 el gasto público llegó a ser de 64.4%).<sup>9</sup>

Ian Gough clasifica los gastos del Estado en tres grandes rubros :

- 1).- Gastos militares y de servicios relacionados al servicio exterior de policía y aparato judicial e intereses de la deuda pública (ésto varía de acuerdo a los países ya que este tipo de gasto es mayor en las grandes potencias).
- 2).-Servicios sociales que cubren educación, salud, asistencia social , programas de empleo y ciertos aspectos de vivienda.
- 3).-Servicios de infraestructura y ayuda económica. Forman parte de este rubro los servicios de infraestructura social como los correos, camí nos, agua, alcantarillado, electricidad, parques industriales, etc.

A pesar de que una de las funciones primordiales de los gastos del Estado de bienestar es cubrir los riesgos laborales y las necesidades de los trabajadores asalariados y de sus familias con el fin de evitar el conflicto social, existen efectos que benefician a la clase capitalista tales como: programas de investigación y desarrollo dependientes del Esta

9

Datos según una ponencia inédita titulada "Modelo de economías nacionales y relaciones económicas de la socialdemocracia occidental para los países en desarrollo", la cual fue presentada durante la XVII Reunión de la Internacional Socialista, celebrada en Lima, Perú en junio de 1986.

do, servicios de empleo, etc. que les ayudan a aumentar su producción por medio del progreso tecnológico.

Además, en algunos casos el Estado ha tenido que proporcionar ayuda financiera, incentivos para la exportación, subsidios, infraestructura, etc. para apoyar a las industrias privadas.<sup>10</sup>

El objetivo del Estado no es sólo generar ganancias para sí, sino servir de soporte a la economía, asegurar el proceso productivo y generar empleos, es por eso que gasta en áreas y servicios que no son reditables, por ejemplo el sistema de pavimentación y alumbrado público, el sistema educativo y los servicios de salud pública, son actividades que no son lucrativas sobre una base capitalista, entonces son arrojadas sobre los hombros del Estado.

En otras palabras, el Estado asegura las condiciones generales de la producción encargándose de todos aquellos procesos materiales que no pueden ser manejados sobre una base capitalista<sup>11</sup> porque no son directamente lucrativos.

Con base en los gastos anteriormente señalados, el Estado de bienestar cubre una de sus principales funciones que es el beneficio social.

<sup>10</sup> Cough, Ian, "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado", aparece en la obra citada de Sonntag y Valecillos, pp. 259-277

<sup>11</sup> Altvater, "Problemas del intervencionismo de Estado", op. cit. pp. 95-114

### Beneficio Social .

El Estado asume el papel de benefactor social, que consiste en otorgar asistencia social, empleos, servicios públicos, educación, vivienda y pensiones a jubilados. Esto es porque el Estado funciona como un mecanismo de contención del malestar social, es decir, sin dejar de ser un Estado de clase -burgués- . es un árbitro que sirve para limar las asperezas y contradicciones sociales que pudieran poner en peligro la reproducción del sistema capitalista.

De acuerdo a lo anterior, el Estado de bienestar establece un relativo equilibrio entre las clases sociales, logrado a base de compromisos o acuerdos entre ellas. En este sentido Bowles señala que : "Hay una aceptación de rendimiento de ganancias y mercados como gufa para la distribución de recursos, cambio tecnológico, desarrollo industrial, a cambio de que se garantice la protección de los niveles mínimos de vida, derechos sindicales, se evite el desempleo masivo y que los ingresos reales asciendan aproximadamente de acuerdo a la productividad del trabajo, todo mediante la intervención del Estado siempre que fuera necesario." 12

Esto significa que cada clase habría de tomar en cuenta los intereses de la otra clase, es decir : los trabajadores el rendimiento de la ganancia, porque únicamente un nivel suficiente de ganancias e inversiones garantizará una clase obrera bien adiestrada cuyas demandas no pongan en peligro la acumulación de capital. Por su parte, los sectores

---

12. S. Bowles, "The Keynesian Welfare State and the post-keynesian political Containment of the working class", inédito, París, 1981, p.12 citado por Claus Offe en "Las contradicciones de la democracia capitalista", Cuadernos Políticos , NO. 34, p. 16

capitalistas aceptaron la intervención del Estado y reconocieron el poder de negociación de las representaciones políticas y sindicales de base obrera y popular.

En resumen, sindicatos empresarios y Estado se declaran interesados en intercambiar concesiones, asignando al Estado el rol de garante de las reglas del juego. Por ello, el Estado asume las tareas siguientes: planificador del crecimiento y del intercambio por medio de políticas fiscales y crediticias, adquisición de la dirección en las ramas productivas estratégicas para el crecimiento o para el empleo, políticas subsidiarias o de compensación, políticas colectivas y arbitraje en conflictos mediante la reafirmación del compromiso entre las clases en conflicto.<sup>13</sup>

Naturalmente, este "compromiso" entre las clases no quiere decir pacto escrito y ni siquiera solución tranquila, cabe subrayar que todo esto es producto de las luchas sociales, no de una generosa concesión del Estado.

Sin embargo, esa capacidad de mediar el conflicto social llega a sus límites, lo cual deriva en la crisis del Estado de bienestar como veremos a continuación.

---

13

Aguilar Villanueva, Luis F. , Política y racionalidad administrativa ,  
INAP , México, 1982, pp. 85 y 136

## 1.2.- Crisis del Estado de Bienestar.

Hasta la segunda mitad de los años setentas en los países desarrollados, el Estado de bienestar se encontraba aún en expansión. Durante mucho tiempo estuvieron asegurados varios riesgos de la vida laboral tales como : enfermedad, muerte, vejez, invalidez, daños físicos o psicológicos, desempleo, gastos familiares, vivienda educación y alimentación.

Según Elmar Altvater si la economía mundial en su conjunto no hubiera entrado en crisis, el bienestar social se hubiera alargado muchos años más.<sup>14</sup> Sin embargo, la actual crisis económica ha debilitado al Estado de bienestar afectando sobremanera a grandes masas de trabajadores que dependen total o parcialmente de sus prestaciones sociales. Esto se debe a que el Estado de bienestar llega a sus límites porque sus líneas de acción cuestan dinero que precisamente escasea cuando es más necesario.

Como señala Evers : "... cualquier crisis del proceso de acumulación aumenta las necesidades de intervención estatal, pero al mismo tiempo hace bajar sus ingresos fiscales." <sup>15</sup>

Es decir, durante la crisis, la mayor parte de la gente requiere dinero con más urgencia, o bien prestaciones y servicios baratos o establecidos a manera de salario social. Pero es también durante la crisis, que se debilita la capacidad interventora del Estado, ya que sus ingresos están dados

<sup>14</sup> Altvater , Elmar, "¿ Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?" , Estudios Políticos, vol. 2, no.1, ene-mar 1983, FCPy S-UNAM

<sup>15</sup> Evers, Tilman, El Estado en la periferia capitalista , Siglo XXI, México, 1985, p. 67

en función de la acumulación del capitalismo a nivel global; por lo tanto, una baja en el proceso de acumulación crea una reducción en la capacidad de los gastos del Estado, principalmente en bienestar social, ya que en términos de capital, es este rubro el que obtiene menos ganancias concretas, por lo tanto, es más sensible a las reducciones en el gasto público.

A diferencia de la época actual, durante los años cincuenta y sesenta, mientras la acumulación de capital no presentaba grandes problemas ( y su máxima preocupación era expandir el mercado y repartir las ganancias ), los intereses siempre antagónicos entre trabajadores y capitalistas pudieron ser conciliados debido al excedente económico de la posguerra. El crecimiento económico era la gran tarea de todos, pues el incremento de las ganancias beneficiaba a ambas partes, por un lado, los empresarios se hacían más ricos y por otro lado, los trabajadores podían obtener más empleos, prestaciones sociales y mayores salarios.

El Estado de bienestar era la vía institucional para lograr esto, es decir, por un lado regulaba el mercado y por otro, procuraba una mayor distribución del ingreso.

Sin embargo, a raíz de la crisis económica que inició en los setentas, las contradicciones de las estrategias de la política económica keynesiana ha salido a flote, pues como Offe señala : "La intención estratégica de la sociedad de bienestar es proteger a aquellos afectados por los riesgos de la sociedad industrial y crear un patrón de igualdad social. Esta última estrategia es factible sólo en la medida en que la primera triunfe y proporcione de este modo los recursos necesarios para las políticas de bienestar social y limita las demandas que se hagan de estos recursos. Sin embargo, el efecto combinado de las dos estrategias ha sido altas

tasas de desempleo e inflación [...] las políticas económicas y sociales no han podido impedir el desempleo e inflación simultáneos [...] Esto lo han sugerido no sólo los ideólogos de la política económica conservadora [...] sino que también los reconoce aunque con renuencia, la práctica de izquierda ... "

La argumentación al respecto es que la sociedad de bienestar "víctima de su propio éxito", pues la convivencia simultánea de la economía de mercado y el bienestar social, otrora tan exitosas, en época de crisis como la actual, hace que dicha convivencia se agote y se vuelva su principal contradicción.

A raíz del recrudescimiento de estas contradicciones a principios de los años setentas, ha devenido en un debilitamiento relativo en el movimiento obrero y en los partidos socialdemócratas de los países del capitalismo avanzado. Prueba de ello son las derrotas del movimiento político de los trabajadores en Bélgica, Nueva Zelanda, Noruega e Inglaterra (1980).

En Suecia, país con larga trayectoria socialdemócrata, la fuerza sindical se ha mantenido inalterable. En contraposición a esto, en Estados Unidos la erosión de las tasas salariales y de las prestaciones otorgadas a algunos sindicatos tiene su ejemplo más evidente en el convenio entre el sindicato metalúrgico y la Chrysler en 1980, en donde, por debilidad de las negociaciones entre el sindicato y la empresa, los trabajadores se vieron obligados a aceptar reducciones salariales y en sus pre

---

<sup>16</sup> Offe, Claus. "Las contradicciones de la democracia capitalista", Cuadernos Políticos, no. 34, pp. 18 y 19

taciones, para evitar una caída en la producción automovilística.

En los países bajos los sindicatos han aceptado pequeñas reducciones en los salarios nominales, pero en general este fenómeno se ha circunscrito con mayor fuerza en los Estados Unidos; ésto se debe a que en los primeros, una aplastante mayoría de trabajadores y empleados está sindicalizada.

En Estados Unidos, indudablemente el país capitalista más grande y poderoso, el movimiento laboral es con mucho el más débil, y ha demostrado un descenso paulatino en los últimos quince años.

En términos generales, no se puede decir que el movimiento obrero en los países capitalistas desarrollados se haya vuelto menos combativo, lo que sucede, es que la crisis dificulta cada vez más arrancarle concesiones al capital.

Para afrontar lo anterior, los partidos socialistas y socialdemócratas Europeos han demostrado un acercamiento más estrecho con los sindicatos poniendo un énfasis mayor en la defensa del empleo y del Estado del bienestar. 17

Sin embargo, el Estado del bienestar entró en crisis porque si bien es un mecanismo eficaz para manejar algunos problemas socioeconómicos de las sociedades capitalistas, no resuelve todos sus problemas. Además, con el advenimiento de la gran crisis actual, las estructuras de compromiso social llegan a su límite por lo que los círculos de la derecha conservadora han empezado a cuestionar lo elevado de los gastos sociales del Estado, considerándolo causante de la crisis fiscal.

### La crisis fiscal

Para James O'Connor, la crisis fiscal del Estado se presenta cuando el gasto público aumenta más rápidamente que los ingresos del Estado y no es que haya una ley inflexible que haga que el gasto crezca con mayor rapidez que los ingresos, pero es un hecho que las necesidades crecientes de los trabajadores y sus familias, a las que el Estado hace frente producen mayores demandas sobre el presupuesto.<sup>18</sup>

Para O'Connor, el Estado no es el único culpable del crecimiento del sector público y por tanto, del gasto estatal, sino que el sector privado, especialmente los grandes monopolios, contribuyen al crecimiento del sector estatal, por lo cual el crecimiento del sector privado y del estatal son un proceso paralelo. Esto se debe a la producción capitalista se ha vuelto más interdependiente de los técnicos, científicos y administradores que en gran parte son producto del gasto estatal. También el sector privado requiere de infraestructura como; comunicaciones, investigación, desarrollo, educación y otros servicios.

La creciente interdependencia de la producción impone mayores desembolsos de gasto social como son seguros de enfermedad, ancianidad, inseguridad económica, viviendas públicas, desarrollo urbano, servicios para tiempo libre, etc. , en consecuencia, el capital privado (los grandes capitales principalmente) requiere de la inversión y del consumo social, ya que éstos incrementan la productividad del sector capitalista.<sup>19</sup>

Cuando el sector privado se vuelve lo suficientemente sólido, -- trata de romper su dependencia del Estado y lo culpa de ser el único responsable del déficit fiscal. Desde esta óptica, la participación del Estado en la economía se vuelve obsoleta y pesada ya que se excede en sus funciones, no sólo por aumentar el bienestar social, sino también por adquirir la propiedad de algunas empresas creando al sector parastatal.

El sector privado va a la industria estatal como un obstáculo -- para la acumulación, por lo que va a impedir que ésta se expanda, utilizando el argumento de que es ineficiente, inproductiva y corrupta (este aspecto se tratará en el capítulo 3).

Ahora bien, con el aumento de los impuestos, las empresas privadas argumentan que los precios de producción ya no reditúan ganancias, -- por lo que se ven obligados a aumentar los precios de sus productos.

Como los precios de los productos aumentan, los comerciantes e intermediarios aumentan el precio de sus mercancías y como los salarios -- de los trabajadores siempre van a la zaga de estos aumentos, los trabajadores empiezan a pugnar por mayores salarios.

Los patrones por su parte, argumentan que para poder elevar los salarios necesitan elevar el precio de lo que producen para proteger sus márgenes de beneficio y evitar la quiebra. De este modo se produce una cadena que conduce a la espiral inflacionaria.

El sector privado argumenta además que el Estado puede controlar la inflación por medio de la reducción relativa o absoluta de los salarios reales, pero aquí nos encontramos con que dicha reducción disminuye el nivel de vida de los trabajadores y es entonces cuando los sindicatos organizan huelgas defensivas para mantener el salario y el empleo.

El centrar el análisis de la inflación en los costos obedece en parte al propósito de explicar la inflación crónica y más severa que sufre el capitalismo desde los años setenta. Sin embargo, el centrar la atención en costos y salarios provoca que se tienda a olvidar otros componentes (como por ejemplo los gastos militares de las naciones capitalistas desarrolladas, desequilibrios en la balanza de pagos y el pago de la deuda) y caer en la determinación de que la inflación se debe al aumento de salarios, tesis manejada por los monetaristas.

Como ya mencionamos, uno de los factores que contribuyen a incrementar el proceso inflacionario es el crecimiento de la deuda estatal, de las naciones capitalistas más importantes, sobre todo de Estados Unidos, cuya deuda no solo se incrementó por el crecimiento del gasto público en bienestar social, sino que se deben tomar en consideración los grandes incrementos que se han tenido en los últimos tiempos en gastos militares.

Dado que las naciones capitalistas están íntimamente relacionadas por el comercio internacional, los precios inflacionarios originados por estos gastos, fueron "exportados" por todo el mundo. Por ejemplo, los Estados Unidos, para salvar su déficit fiscal ha extraído, divisas del todo el mundo en especial de los países periféricos, por medio de negocios ventajosos tales como: abatir barreras arancelarias, vender caro y comprar barato, reducir el costo de las materias primas del Tercer Mundo como el petróleo, por medio de las industrias transnacionales, o bien, por medio del cobro del servicio de la deuda.

---

En síntesis, la crisis del intervencionismo estatal, ha reforzado corrientes ideológicas como la conservadora y la neoliberal, que consideran que el gasto gubernamental ya no estimula la producción como en décadas anteriores, sino que provoca déficit presupuestal. En el siguiente apartado - señalaremos los argumentos utilizados por estas corrientes al respecto.

#### Crítica conservadora y neoliberal al intervencionismo estatal.

Entre las corrientes ideológicas y conservadoras como las que ha llevado al poder a Margaret Thatcher en Gran Bretaña y a Ronald Reagan en Estados Unidos, persiste la posición de atribuir la causa de la crisis económica mundial al déficit público, que según ellos es ocasionado por el excesivo gasto del Estado en la economía, principalmente en bienestar social sin mencionar los excesivos gastos militares.

No fue accidental que la derecha subiera al poder. Fue producto, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, de una serie de organizaciones y grupos de presión derechistas, los cuales pretendían organizar a la reacción popular para atacar al "sobrepeso" de la actividad del Estado.

Lo anterior tuvo lugar a partir de la primera mitad de los setentas, pero sus efectos se empezaron a sentir cuando estos grupos ascendieron al poder.

Así, la derecha ha adquirido poder en virtud del deliberado intento por obtener ventaja de los antagonismos surgidos en torno al Estado del bienestar.

En su lucha contra la intervención del Estado y en su campaña para lograr grandes reducciones en los impuestos buscaron el apoyo de los liberales, en particular, del monetarismo de Milton Friedman. Dicha corriente ideológica se llama neoliberal porque pugnan por el retorno a la economía del libre juego de las fuerzas del mercado. Para ellos la acción del Estado en la economía no tiene ningún efecto benéfico, en cambio sí puede ser maléfico al provocar la inflación (mediante la expansión monetaria) y limitar las posibilidades de progreso tecnológico al impedir que operen las leyes del mercado, pues elimina los estímulos a la producción.

El neoliberalismo plantea un serio ataque al Estado interventor cuyo principal problema es el desempleo mientras que para los primeros es la inflación, la cual es provocada por el exceso en la cantidad del dinero, producto del intervencionismo estatal.

Lo anterior se antepone al Keynesianismo que propone lograr el pleno empleo mediante la acción de la demanda efectiva, es decir mediante la intervención estatal, por medio del gasto público, se inyectarían recursos para crear fuentes de trabajo, lo que estimularía al consumo por medio - de los salarios y esta a su vez reactivaría la economía.

La tesis Keynesiana fue aceptada hasta la década de los sesentas, pues en la actualidad el monetarismo recrudesció su crítica al Estado interventor argumentando que es ineficiente, por lo tanto, se deben eliminar los gastos gubernamentales en bienestar social, por la misma razón se deben eliminar los impuestos. Argumentan que mediante el libre mercado es posible la óptima asignación de recursos; que se deben eliminar los controles sobre precios y salarios y eliminar las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación y salud. Lo anterior significa eliminar al Estado interventor o al Estado de bienestar y regresar al Estado del liberalismo clásico y de equilibrio natural, en pocas palabras, se trata de eliminar al Estado benefactor, al Estado impositivo y al Estado regulador.<sup>20</sup>

Para otros economistas simpatizantes con esta corriente, como - David Yaffe, la intervención del Estado ha tenido un impacto contradictorio ya que reduce la acumulación privada y alimenta la inflación debido - a que la "improductividad" del Estado requiere gastar más de lo que recauda de impuestos por lo que tiene que recurrir a la deuda pública.<sup>21</sup>

Otros de los miembros de la teoría neoliberal que más influencia ha ejercido es Friedrich Hayek, cuyo mérito radica sobre todo en que su obra (The Constitution of Liberty) expone nuevamente los principios de - la economía política liberal. Según Hayek el liberalismo es una doctrina que insiste en la necesidad de reducir al mínimo los poderes coercitivos del Estado para maximizar el objetivo político máspreciado: la libertad.

Para Hayek, es necesario proteger la libertad individual de las restricciones del Estado mediante la delimitación de una esfera totalmente ajena a la interferencia estatal, ya que con la autoridad paternalista del Estado de bienestar el individuo pierde la libertad de elegir e además, la sociedad está "sobregobernada" por la burocracia estatal, por lo tanto, hay que reducir su poder.<sup>22</sup>

---

20

Para mayor información consultar a René Villareal, La contrarrevolución monetarista, Ed. Océano, México, 1984'

Por supuesto, definida de esta manera, la libertad se refiere en primer lugar a la libertad económica, es decir a un sistema de libre empresa regulado por el mercado y en el cual la intervención gubernamental debería encargarse sólo de aquellos asuntos que no pueden ser manejados por el mercado.

Además, según la crítica conservadora la sociedad de bienestar ha ce perder el incentivo para el trabajo debido a los esquemas de seguridad social y a la protección legal e institucional tan fuerte que hace que la fuerza de trabajo esté cada vez menos preparada y dispuesta a que la obliguen a trabajar más y a adaptarse a los cambios estructural-- de la econo-  
mía.

Para los conservadores, el Estado, debido a su enorme gasto público es el causante del déficit fiscal y del desequilibrio económico, por lo tanto "la fórmula mágica" para corregir estos errores es recortar radicalmente las prestaciones sociales, especialmente para aquellos que quedan fuera del sistema del trabajo productivo, esto es, los viejos y débiles, las mujeres, los jóvenes y los desempleados.

Dentro del pensamiento marxista Ian Gough se opone a la tesis de los monetaristas (neoliberales), diciendo que el crecimiento del empleo y los gastos sociales del Estado han contribuido a la producción de la plusvalía y ganancias para los capitalistas pues les quita la responsabilidad directa de proporcionar a los trabajadores seguridad social y laboral.

En este sentido, el crecimiento del Estado no es antagónico a la acumulación de capital privado, a la inversa, lo apoya (así como la intervención estatal en la economía ocurrió para regular su crecimiento).

El Estado tampoco es per se inflacionario. Para este autor el reciente aumento del déficit del sector público es un fenómeno coyuntural - que se desprende de la actual estanflación, y no ésta la causa que la precipite.<sup>23</sup>

La estanflación es un fenómeno que empezó a manifestarse en los años setentas en el cual se combina la inflación desenfrenada con la recesión, es decir con el estancamiento en el proceso productivo, la inflación, a diferencia de los años de mayor auge del capitalismo (de los cuarentas a principios de los setentas) ya no es la solución al problema del desempleo y la seguridad social. Por su parte la recesión tampoco resuelve ya los problemas del aumento de precios, y si en cambio agudiza las contradicciones sociales al aumentar el desempleo. La combinación de estos fenómenos antípodos es la característica principal de la actual crisis económica mundial.

La inflación crónica es la consecuencia de una situación en la que los recursos disponibles resultan insuficientes para enfrentar las demandas y esta vez ya no se puede impedir que los trabajadores demanden mayores salarios y/o prestaciones sociales, que los capitalistas - demanden mayores ganancias y el Estado mayores impuestos.

Estas divergencias entre los diferentes sectores sociales y las necesidades del Estado sumadas a la crisis fiscal es lo que ha llevado al debilitamiento del Estado de bienestar además de los factores inherentes a la crisis económica actual que serán expuestos más adelante.

En resumen, el Estado de bienestar cobró auge en un momento histórico de gran prosperidad del capitalismo de los años cuarenta a principios de los setentas, ciclo que corresponde al largo crecimiento de la posguerra. Pues es en este momento que hay un gran crecimiento de la riqueza, lo cual permitió extender las ventajas materiales del industrialismo a capas sociales más amplias.

La ayuda social del Estado es un mecanismo de equilibrio que trata de compensar las contradicciones de la distribución inherentes al sistema capitalista, es decir va a permitir la acumulación mediante el consenso.

El Estado benefactor logra un equilibrio político que satisface la demanda y aspiraciones participativas de los obreros canalizando sus luchas para lograr la salvación del capitalismo.

Con el Estado de bienestar el mercado no es abolido, sino regulado, por lo tanto, el germen de la contradicción entre éste y el Estado de bienestar permanece, llegando a un límite en el que ya no pueden ser compatibles del todo.

Lo anterior nos lleva a plantear la principal contradicción del Estado de bienestar, ya que éste por ser una modalidad del Estado capitalista debe ejercer dos funciones contradictorias: acumulación y legitimación se traducen en demandas para la actividad estatal y dado la contrariedad de sus intereses, resulta difícil favorecer a una sin perjudicar a otra.

---

<sup>21</sup> Yaffe, David. "The marxian theory of crisis. Capital and State" CSEB, Invierno 1972, fragmento citado por Ian Gough, *op. cit.* pp. 230 y 231

<sup>22</sup> Citado por Chantal Mouffe en "Democracia y Nueva Derecha", Revista Mexicana de Sociología, año XVIII, vol XIII, núm. extraordinario, pp. 1982-1983

Por un lado, el Estado apoya la acumulación mediante acciones tales como contención de aumentos salariales y apoyo a innovaciones tecnológicas. Dichas innovaciones tecnológicas tienden a reducir los costos de producción -salarios- mediante la reducción de masas de obra, lo cual provoca desempleo. Esto a su vez, obliga al Estado -con efecto de mantener su legitimidad y estimular al consumo- a aumentar su gasto en generación de empleos, muchas veces no productivos directamente (ocupaciones no industriales y no agrícolas).

Además, el Estado ha ayudado a la acumulación mediante el apoyo al capital privado mediante la investigación científica y tecnológica, - subsidios, proporción de insumos importantes y exención fiscal. Esto contribuyó al aumento de los gastos del Estado, lo que condujo al déficit - fiscal, causante del debilitamiento del Estado de bienestar.

Precisamente, el origen de la "ingobernabilidad" de las democracias occidentales de hoy en día se encuentra en el conflicto entre las necesidades paralelas de estas dos funciones contradictorias que según autores como James O'Connor y Claus Offe, constituyen las dos funciones básicas del Estado capitalista como ya hemos señalado.

En un período de expansión -como el de la posguerra- dicha contradicción es más o menos susceptible de manejarse y los antagonismos potenciales pueden neutralizarse. Pero en la actualidad el conflicto se intensifica por el impacto de la crisis económica.

Si la crisis de los años treinta fue resuelta por la intervención reguladora y administradora del Estado, a partir de los setentas, el intervencionismo y la planificación estatal, otrora tan fecundos, ya no han sido capaces de asegurar el crecimiento de la riqueza y de lograr la pacificación social. Indicadores económicos como el descenso del Producto Interno Bruto (PIB), los desequilibrios en las balanzas comerciales, las dificultades en las finanzas públicas y gasto social, el aumento de la inflación y la desocupación, se traducen en conflictos sociales y en el deterioro creciente de la credibilidad en el gobierno.

Ante la presente crisis del capitalismo, el enemigo a vencer a corto y mediano plazo no es sólo el enemigo de siempre: el socialismo real, sino también el Estado interventor, porque si bien en un momento los grandes capitales necesitaron de él para socializar los gastos, ahora

les estorba porque significa un límite a la acumulación de capital en el paso hacia una nueva forma de producción que está redefiniendo las relaciones entre el trabajo y el capital.

Estamos ante una nueva fase de desarrollo e industrialismo promovido por las grandes potencias, que basa la productividad en el avance de la tecnología y de la ciencia (principalmente en la década de los ochentas con el desarrollo de la electrónica, la microcomputación y la robótica) que llevan a reducir los niveles de ocupación, que deprimen y distorsionan los recursos humanos y materiales.

Debido a la crisis fiscal del Estado, las fuerzas ultracorporadoras han logrado imponer una doctrina -tal es el caso de Estados Unidos y de Gran Bretaña con el ascenso al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher respectivamente. Es en estos gobiernos - con el fin de - detener la caída de la tasa de ganancia-que se ha intensificado la ofensiva no sólo contra los salarios de la clase trabajadora de sus países, sino también la de los países de la periferia capitalista.

En México, como parte de la periferia capitalista, la crisis del intervencionismo estatal está determinada en gran medida por los convenios con el Fondo Monetario Internacional (aval de los acreedores internacionales), el cual, para agilizar el pago del servicio de la deuda de México, dentro de sus medidas y siguiendo los lineamientos de la teoría económica neoliberal, propone eliminar el papel interventor del Estado - así como reducir el gasto público, principalmente en aquellos renglones que no son redituables del todo, como el bienestar social.

Antes de profundizar en el debilitamiento de la acción estatal en México, analizaremos hasta que punto es posible aplicar el concepto de Estado de bienestar a la realidad mexicana.

1.3.- ¿Puede aplicarse el concepto de Estado de bienestar a la realidad mexicana?

El Estado mexicano forma parte del llamado Tercer Mundo, cuyo término se aplica para designar a los países del orbe que no solo tienen menor grado de desarrollo económico sino que están subordinados a los centros del capitalismo mundial.

A pesar de que es un término muy extendido aquí les llamaremos Estado del capitalismo tardío periférico, por que es un tipo de capitalismo surgido posteriormente y en torno al capitalismo avanzado.

El carácter tardío le hace ser dependiente del mercado mundial subordinándose a la división internacional del trabajo y tener una gran heterogeneidad estructural en su formación social.

La situación de dependencia significa que los países del capitalismo periférico tengan una posición de sujeción al manejo del mercado mundial y a las exigencias económicas de los países de capitalismo avanzado. Además, en un contexto donde la división internacional del trabajo está determinada por los centros capitalistas, a las zonas periféricas se les asignan funciones económicas de afianzar y acelerar la acumulación en los centros, por lo que la prosperidad económica del centro impide la de sus áreas de influencia, lo que da origen al subdesarrollo.

El segundo elemento del carácter tardío es la heterogeneidad estructural, lo que significa la coexistencia de diversos niveles de producción -- dentro de una economía, esto es, por ejemplo, cuando convive una economía agrícola tradicional y rudimentaria con una industria que presenta un alto grado de tecnología, lo que a su vez lleva a una profunda estratificación de las clases sociales, debido a la disparidad entre los salarios y la producción.<sup>24</sup>

La utilización del concepto de Estado de bienestar en su más usual significado ha sido restringido al ámbito de algunos gobiernos y partidos políticos del capitalismo avanzado --fundamentalmente los socialdemócratas-- dándole características que dificultan la utilización de este concepto en una sociedad de capitalismo periférico con las características señaladas en los párrafos anteriores.

<sup>24</sup> Evers, Tlma, El Estado en la periferia Capitalista, México, Siglo XXI, 1985, pp. 18-34

Ahora bien, cabe señalar que no se trata de calificar al Estado mexicano como un Estado de bienestar, sino señalar los rasgos y el paralelismo que pueda haber entre ambos.

El Estado de bienestar, como categoría política y económica es utilizable cuando se refiere a una economía mixta, es decir en cuando se logre la estabilidad por medio de un acuerdo trilateral entre los empresarios, el gobierno y los trabajadores, y en cuando los gastos de beneficio social sean llevados por el Estado.

Aun cuando las funciones del Estado periférico difieren de las del centro debido a su carácter dependiente del mercado mundial y estar sometidos a la expansión de los intereses del capital extranjero, en esencia tienen la misma función general que es garantizar las condiciones de reproducción del sistema capitalista. En la periferia, la intervención estatal tiende a cubrir muy diversos sectores, esto es con el propósito de tratar de proteger la economía nacional de la acción del capitalismo internacional, pues de no actuar así los colocaría en una situación de dependencia total respecto a las potencias del centro.

"En los países capitalistas "Subdesarrollados", sometidos brutal y rápidamente a las exigencias de valorización del capital (internacional y nacional)... La intervención estatal en el ciclo de capital se orienta predominantemente hacia el desarrollo de las fuerzas productivas. Esta intervención toma en primer momento, la forma de creación de infraestructura encaminada a adaptar las economías de estos países a la división internacional del trabajo. Se tiende por ello a reducir la distancia existente frente al grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas en los países del "centro". Dicha intervención será, en sus orígenes, el medio por el cual se asegurará y reforzará la inserción de estas economías en la economía mundial como economías primario-exportadoras".<sup>25</sup>

25

Solis González, José Luis, "intervención estatal, reproducción del Capital y límites del "Estado de bienestar" en la periferia" Estudios Políticos, vol. 4, abr-sep. 1985, nos. 2y3, p.41

En los países capitalistas "desarrollados", la socialización estatal de la reproducción de la fuerza del trabajo, principalmente en los años de la segunda posguerra, devino como ya se ha mencionado, en un rápido crecimiento del sistema de seguridad social, desarrollo masivo de la vivienda, la educación, la salud, etc. A diferencia de estos países en el capitalismo "subdesarrollado", la socialización estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo es bastante débil comparada con el centro, pasa a que el nivel de vida de los trabajadores se va favorecido en esta misma época (como lo veremos en el siguiente capítulo) especialmente en algunos países como México.

Como ya señalamos en el primer inciso de este capítulo el porcentaje de gasto social que han empleado los regímenes de bienestar europeos ha sido muy alto: Francia 37.5 %; RFA 40 % ; Italia 36 % ; Holanda 34.1 % ; Bélgica 31.8 % ; Suecia 49.2 % ; . A diferencia de éstos, el porcentaje de gasto público destinado al bienestar social fue relativamente bajo en México, pues no alcanzó más que un 20 %, <sup>26</sup> promedio que en la actualidad se reduce aún más, pues el gobierno de México, en los últimos sexenios presidenciales, se ha visto obligado a reducir el gasto público para poder pagar el servicio de la deuda externa (este punto se explicará con cifras y mayor detalle en el capítulo 3).

El Estado de bienestar, en cuanto categoría política encarnada en la socialdemocracia, choca con la realidad mexicana, ya que en México no se vive en democracia verdadera al estilo de las prácticas partidistas y actividades parlamentarias que conforman la vida política y los procesos electorales propios de la democracia liberal burguesa de los regímenes de bienestar europeos.

---

26

Secretaría de Programación y Presupuesto, Información sobre gasto público 1969-1978.

Todo ésto crea una situación confusa cuando se trata de catalogar de esta manera sin antes matizar.

La socialdemocracia es un punto medio entre el capitalismo so--breexplotador y al socialismo, pues no hace una defensa inmovilista con--servadora, ni acepta la teoría leninista de la Revolución y el Estado, si no que se basa más bien en un modelo de cambio fundado en reformas progre--sivas.

En este sentido reformista el que identifica a la socialdemocracía con el régimen político mexicano, que por ser emanado de una revolu--ción social, también ha hecho importantes concesiones a la clase trabaja--dora tales como: subsidios en la alimentación, educación, salud, vivienda, transporte y todo genero de servicios públicos, generación continua de em--pleos productivos e improductivos, salarios mínimos, indemnizaciones de -emergencia en coyunturas económicas desagradables.

El Estado mexicano postrevolucionario, habiendo tomado a su cargo tanto el desarrollo de la riqueza nacional, como la pacificación de las -clases sociales, tuvo que apoyar a la par la revalorización del capital me--diante estímulos tales como: gastos de infraestructura, extensiones fisca--les, facilidades crediticias, proteccionismo del mercado, medidas de bajo salario, represión de movimientos anticapitalistas, negociación con sindi--catos y control de movimiento obrero.

Tanto en la socialdemocracia como en los gobiernos postrevolucio--narios mexicanos se acepta el sistema de libre empresa aunque, en ocasiones que así lo requieran, propone transformaciones al capital, como por ejem--plo, nacionalizar algún recurso económico y hacerlo patrimonio nacional - (como sucedió en México con la expropiación petrolera en 1938), aunque di--chas medidas no están destinadas a hacer transformaciones generalizadas en el sistema económico.

En síntesis, acumulación de capital, crecimiento de la riqueza so--cial y pacificación del conflicto, fue y es la sustancia de lo que se escon--de detrás del "Estado Social" Mexicano.

El Estado Mexicano, no es un Estado de bienestar con base en lo - que la teoría y el acontecer histórico nos ha presentado para los países de capitalismo avanzado; sin embargo, ello no excluye la operación y existen--cia de ciertos mecanismos de bienestar social como son la educación pública, programas de empleo, vivienda, seguridad social y abasto popular.

Podemos concluir que México ha logrado establecer políticas de bienestar social debido a tres factores fundamentales:

- 1.- Por haberse desarrollado en este país, a diferencia de otros países de la periferia capitalista, una revolución social que si bien no llegó a la transformación del sistema capitalista, como ocurrió en Cuba 49 años más tarde, sí ha implicado fuertes compromisos con las clases populares.
- 2.- Porque en la época en que empezaron a cobrar auge y a instrumentarse - las políticas de bienestar - de finales de los cuarentas a principio de los setentas- , México era uno de los países del mundo y de la periferia capitalista con uno de los productos internos brutos más altos - (alrededor del 60%), lo cual le permitió destinar un presupuesto mayor en el gasto social.
- 3.- Porque el Estado ha pretendido suplir mediante el salario social (es decir, mediante la participación del capital total dedicada al bienestar social), las deficiencias de los bajos salarios, los cuales han sido uno de los pilares en los que se ha apoyado el patrón de acumulación en México.

Por último, el siguiente capítulo constituye el marco histórico en el que desarrollaremos los factores anteriores que han propiciado la instrumentación de políticas de bienestar social en México.

## CAPITULO 2

### LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO DE 1900 A 1982.

En el capítulo anterior señalamos los factores que han determi-  
nado la aplicación de políticas sociales en México.

El primero de ellos es el forjamiento de un régimen posrevolu-  
cionario comprometido con las clases populares y que a la vez, ha tomado -  
las riendas del proceso de acumulación nacional.

Es por ello que, los diferentes gobiernos posrevolucionarios ,  
especialmente después de la consolidación del Partido Nacional Revoluciona-  
rio, han propiciado medidas de bienestar social tales como el ofrecimiento  
de : empleos, educación pública, servicios de salud, abasto popular y vi-  
vienda, a fin de reafirmar su legitimidad y a la vez mantener la mano de -  
obra necesaria que requirió el proceso de industrialización que empezaba a  
gestarse en el país.

Hemos señalado además, que los logros en materia de bienestar so-  
cial no son "generosas" concesiones del Estado, sino que son producto de -  
la lucha de clases que tuvo como factor determinante a la Revolución Mexi-  
cana.

## 2.1.- La Revolución Mexicana como impulsora del bienestar social.

A fines del siglo XIX durante la dictadura porfirista, empezaron a manifestarse los primeros síntomas de descontento entre los trabajadores de la naciente industria mexicana.

Por ello, los funcionarios más perspicaces del régimen porfirista comprendieron la necesidad de hacer reformas sociales y laborales (tales como mejoramiento en las condiciones de trabajo, así como ofrecer vivienda y salarios mayores), para evitar una manifestación violenta del descontento de los trabajadores de las industrias, quienes podían ser secundados por los campesinos ya reducidos a una condición semejante a la de los siervos pues no eran dueños de nada de lo que poseían, tenían que trabajar jornadas de casi 20 horas diarias, vivían y trabajaban en condiciones de inasubrididad y de miseria total y su vida estaba sujeta a los patrones.

Sin embargo, la idea de llevar a cabo tales reformas siempre se vio obstaculizada por los intereses empresariales y terratenientes que siempre imperaron en la dictadura porfirista.

Por lo que respecta a la situación económica final del porfirismo ésta se volvió precaria pues había sufrido ya dos crisis: en 1900 y en 1907: la primera se debió a la baja del precio de la plata -las exportaciones mexicanas de este metal representaban el 50 % del total de las exportaciones-, y la segunda, a la baja del precio del henequén, del algodón y minerales.

Ante esta situación el gobierno mantuvo el propósito de mantener al cualquier precio las industrias que no hubiesen quebrado y ese precio era aumentar la explotación de la fuerza del trabajo.

Uno de los principales factores que motivaron la Revolución de 1910, fue esta situación de sobreexplotación a la que se vieron sometidos tanto los trabajadores del campo como los de la ciudad y en precisamente en estos últimos en quienes se basaría en una instancia final el desarrollo económico de una sociedad que empezaba a transformarse en su manera de producción, pasando del artesano al obrero industrial.

Las nuevas formas de trabajo que se generaron en esta etapa de cambio industrial agudizaban más los problemas en las relaciones laborales de producción, pues los capitalistas, tanto nacionales como extranjeros, influyeron en el gobierno porfirista para impedir que los trabajadores se organizaran en sindicatos y lucharan por obtener mejores salarios y condiciones de vida.

No obstante, se lograron formar las primeras organizaciones obreras representadas en el Gran Círculo de Obreros Libres en 1906 y la Gran Liga de Trabajadores Ferrocarrileros en 1908, las cuales iniciaron el proceso de lucha para exigir mejores condiciones de trabajo y de seguridad social.

Con la influencia del Partido Liberal encabezado por los hermanos Flores Magón, principiaron los primeros brotes de inconformidad.

Con el estallido de las huelgas en el centro minero de Cananea en 1906 y en la región textilera de Río Blanco, Orizaba, en 1907, se iniciaron formalmente los intentos de reivindicación del trabajo.

Las principales demandas de estos movimientos eran: la reducción de la jornada de trabajo a 8 horas diarias, mejoras salariales ya que el obrero mexicano era muy mal pagado a diferencia de los trabajadores norteamericanos que recibían mejores sueldos ( 8 pesos diarios a diferencia de 50 centavos que ganaban los mexicanos); también demandaban seguros de accidentes, descanso obligatorio, servicios médicos, y mejores condiciones de vida.

La situación financiera del gobierno estaba en condiciones precarias por lo que reprimía las demandas sociales para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Además, mientras el Estado no contara con una planta industrial adecuada le resultaba difícil satisfacer las demandas sociales.

Si esto se suma al despido masivo de obreros se comprende por qué las tensiones se agudizaban al máximo.<sup>2</sup>

Rodolfo Reyes, el entonces gobernador de Nuevo Leon, trató de iniciar reformas en beneficio de los trabajadores y en 1907 presentó al Ministerio de Fomento un proyecto de Ley Minera, que consistía en mejorar las condiciones de trabajo de los mineros y elevar su salario. Reyes conoció seguramente el Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906 y aceptó la necesidad de reformar la Constitución de 1857, para incluir normas que protegieran a los trabajadores.

---

1

El seguro Social en México: Antecedentes y Legislación, IMSS, México 1971.

El manifiesto floresmagonista demostró la inutilidad de las tímidas reformas propuestas por los funcionarios del régimen porfirista pues con dichas reformas el trabajador no podía alcanzar un mínimo de bienestar, pues sus carencias se derivaban de un régimen de explotación y no sólo de los riesgos profesionales.

Los miembros del Partido Liberal consideraron necesario reformar la Constitución para garantizar efectivamente al obrero un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres, así como una protección especial para el trabajo de las mujeres y la prohibición de emplear a menores de doce años.

En 1912, una vez derrocado el gobierno de Porfirio Díaz y estando en el poder Francisco I. Madero, se fundó la Casa del Obrero Mundial, en la cual participaban dirigentes que creían en la necesidad de llevar a cabo una revolución proletaria para modificar la propiedad privada de los medios de producción, sin embargo las doctrinas revolucionarias extremistas en un régimen capitalista no influyeron directamente en la legislación del trabajo, la cual perseguía como fin fundamental la protección de los obreros dentro del sistema de libre empresa.

Sin embargo, la fuerza política de la Casa del Obrero Mundial y la ayuda que prestaron los batallones rojos al movimiento constitucionalista influyeron en la creación del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Durante el gobierno de Madero se iniciaron diversas investigaciones en materia laboral y de bienestar social, que se dieron a conocer posteriormente como proyectos de ley durante el gobierno de Victoriano Huerta y que tuvieron una pobre acogida en la Cámara de Diputados, pues éstos tenían el temor de ser reprimidos por el gobierno huertista al igual que lo habían sido otros legisladores como Belisario Domínguez quien fue asesinado por órdenes de Huerta por oponerse a su gobierno.

Además, en el año de 1913, se decidía en los campos de batalla el porvenir de México entre maderistas y huertistas, por lo que los problemas sociales, que habían sido la fuerza detonadora de la revolución, pasaron a segundo término.

Durante estos años la situación económica no había mejorado y la clase trabajadora seguía siendo víctima de la explotación y de grandes carencias al igual que durante la dictadura porfirista.

En 1913, sin embargo se presentaron proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados, en la cual los diputados de Aguascalientes identificados con la Casa del Obrero Mundial propusieron una caja que garantizara el pago de indemnizaciones en caso de riesgo laboral y el pago de pensiones jubilatorias. La Caja sería manejada por autoridad del gobierno, y crearía una obligación subsidiaria por parte de éste. El proyecto consideraba la intervención directa del Estado en su calidad de administrador y no sólo de legislador.

Estos legisladores proponían además una serie de medidas, que pueden considerarse antecedentes del bienestar social: vivienda "sana y cómoda" a los trabajadores y abaratamiento de artículos de primera necesidad.

Dichas propuestas no pasaron de ser meros principios demagógicos utilizados por Victoriano Huerta para evitar que los obreros engrosaran los ejércitos de la revolución, no obstante, los caudillos revolucionarios retomaron estos planteamientos y empezaron una labor legislativa en materia social desde 1914, con el propósito de mostrar los verdaderos aspectos de la Revolución Mexicana, muchas veces ignorados por el pueblo, que no veía en los combates sino el enfrentamiento de diversas facciones ansiosas de alcanzar el poder político.

Las demandas solicitadas por los obreros y campesinos requerían la reunión de un Congreso Constituyente en el cual se expusieran las aspiraciones del pueblo mexicano para convertirse en parte fundamental de la Constitución de 1917 en el artículo 123.<sup>3</sup>

---

3

El Seguro Social en México...op. cit.

El Estado emanado de la Revolución de 1910 requería su proyecto político en las demandas populares para instituir las por medio de la Constitución y afianzar no sólo su legitimidad, sino también su legalidad.

Con el proyecto constitucional se empezó a dar categoría de ley a algunos aspectos de bienestar social, por ejemplo:

- El artículo 30, en el cual se establece la obligatoriedad de que la educación que imparte el Estado sea gratuita y llegue a las mayorías;
- El artículo 27 otorga al Estado (con base en el interés público) el dominio de los recursos naturales y el poder de regular el sistema económico pero respetando el derecho a la propiedad privada;
- El artículo 28 establece el derecho de la intervención del Estado en la economía al permitir el manejo de organismos y de empresas para el manejo de áreas estratégicas y prioritarias. Además, en casos de interés social, el Estado debe prestar servicios públicos;
- En el artículo 123 se establece una jornada máxima de 8 horas diarias, prohíbe trabajos pesados a menores de edad, otorga el derecho a tener un día de descanso semanal, prohíbe establecer el salario con base en el sexo o la nacionalidad, otorga a los trabajadores el derecho de recibir las utilidades de la empresa.

El artículo 123 obliga también a que las empresas ofrezcan a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas mediante la constitución de un fondo nacional de vivienda, además las empresas deben ofrecer seguridad en el trabajo y apoyar a la seguridad social. De este aspecto del artículo 123 se derivaron la Ley del Seguro Social y la Ley federal del Trabajo.

Además, por medio del artículo 123 se reconoce constitucionalmente el papel del Estado de árbitro en el conflicto entre el capital y el trabajo.<sup>4</sup>

Con base en lo brevemente expuesto, queda manifestado, el aspecto constitucional que establece al Estado como promotor del bienestar social y del desarrollo económico.

---

4

Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, las instituciones de seguridad y bienestar social surgen en México con el propósito de proteger a los trabajadores de los abusos e injusticias de los patrones y de los riesgos laborales para evitar que un estallamiento social pusiera en peligro y alterara el orden constituido.

Aunque en los primeros años de la Revolución las necesidades de los trabajadores de mejorar su nivel de vida no fueron satisfechas, sostenemos que las luchas sociales tuvieron un papel decisivo para la obtención de posteriores beneficios económicos y sociales. Sin embargo, los trabajadores tuvieron que esperar algunos años para que la consolidación del régimen político emanado de la Revolución, así como el impulso del crecimiento económico hicieran posibles tales beneficios, como veremos en seguida.

## 2.2.- Las políticas de bienestar social de los gobiernos posrevolucionarios.

En este apartado mostraremos como se han venido presentado las políticas de bienestar social a través de los gobiernos que ha tenido México desde la etapa posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 hasta los inicios de la crisis de 1987.

### 2.2.1.- Los gobiernos de 1920 a 1934.

Como ya hemos visto la promulgación de la nueva Constitución política significó, la definición de un plan de actividades para la vida del país en el cual se pugnaba por un mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En 1922 el presidente Álvaro Obregón redactó un proyecto de ley que planteaba la creación de un fondo de reserva formado a partir de la contribución del 18 % del salario de los obreros que aportarían los empresarios y administraría el Estado para lograr un fondo que ofreciera prestaciones sociales y protegiera a los obreros que sufrieran accidentes, padecieran enfermedades o llegaran a la vejez.

---

El 30 de septiembre de 1924, último año de su mandato, el caudillo sonoreño presentó ante las Cámaras de legisladores una iniciativa de reforma al artículo 123, para hacer que el Congreso de la Unión expidiera leyes sobre el trabajo que rigiera a toda la nación. Sin embargo, las proposiciones del presidente no tuvieron mayor efecto debido a pugnas intercamarales entre la representación obrera y los intereses burgueses por lo que dicha propuesta tuvo que seguir esperando para hacerse realidad.

El 3 de septiembre de 1925, el presidente Plutarco Elías Calles envió al Congreso una iniciativa que proponía la creación de una Ley sobre Accidentes de Trabajo y enfermedades y la del Instituto Nacional de Seguros Sociales.

Este sería tripartita en su administración, pero su integración económica sólo correspondería al sector patronal, por lo que este sector se negó rotundamente a considerar que también debía tener aportación económica de otros sectores de la población.

Pese a la oposición empresarial, el gobierno reconoció la necesidad de crear un régimen de seguridad social que optimizara las condiciones de trabajo y menguara el conflicto social. Así que en marzo de 1926 expidió una Ley General de Sociedades de Seguros, la cual establecía la obligatoriedad empresarial de ofrecer seguridad en el trabajo, además establecía un seguro médico para el trabajador y su familia. Esta ley obligaba también a las empresas a indemnizar a sus trabajadores en caso de invalidez y vejez.

Sin embargo, esta ley no fue instrumentada completamente debido nuevamente a la oposición empresarial que argumentaba que los gastos en protección salarial, causarían grandes pérdidas a las empresas.

En esta época se habló de fondos de ayuda para los trabajadores pero lo que en realidad operaba eran asociaciones mutualistas organizadas entre los trabajadores par fomentar la ayuda común y la solidaridad mediante fondos obtenidos con base en sus aportaciones económicas para ayudar a sus miembros en caso de muerte, invalidez y vejez.

El 10 de marzo de 1929, el expresidente Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que funcionó como núcleo aglutinador de los diferentes grupos surgidos de la Revolución. Dentro de él quedaron incluidos no sólo los caciques locales y caudillos militares, sino también diversas agrupaciones de obreros y campesinos, los cuales consiguieron que entre los principios asentados en la declaración fundamental del nuevo partido quedara asentada la necesidad de satisfacer las demandas populares.

En estas circunstancias el Presidente Emilio Portes Gil, quien había participado en ligas obreras y campesinas de su estado natal de Tamaulipas, mostró interés en conseguir que la legislación sobre seguridad fuera efectiva, pero, de nueva cuenta, encontró oposición en algunos senadores representantes de intereses empresariales.

En la segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario (PNR) efectuada en Querétaro el 4 de diciembre de 1932 se propuso un Plan Sexenal que estaría vigente en el próximo gobierno y que serviría de base para la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas. En dicho plan se hablaba de la necesidad que implicaba para los regímenes derivados de la Revolución Mexicana el hacer efectiva todos los postulados de la Revolución, mediante medidas de bienestar social.<sup>6</sup>

#### 2.2.2.- Gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940)

De acuerdo a lo anunciado por Lázaro Cárdenas durante su primer informe al Congreso de la Unión el 10 de septiembre de 1935, hizo llegar a los legisladores un proyecto de Ley en el cual se encomendaba la creación de un Instituto de Seguridad Social con aportación y administración tripartita de gobierno, empresarios y trabajadores. Pero dicho plan fue considerado inmaduro y fue sometido a un nuevo estudio.<sup>7</sup>

Cárdenas dejaba entrever en su discurso político, la necesidad de llevar a la práctica importantes reformas sociales, las cuales sólo podían ser logradas mediante una decidida intervención del Estado en la economía.

Sin embargo, considerando que el papel del Estado capitalista - "subdesarrollado"- tal como ya señalamos en el primer capítulo- se orienta

---

<sup>6</sup> fbid. p. 20

---

<sup>7</sup> fbid. p. 20

hacia el desarrollo de las fuerzas productivas encaminadas a crear una infraestructura que estuviera adaptada a las condiciones de los países desarrollados y que a la vez proteja la planta productiva nacional, podemos percatarnos que el Estado intervino en la economía no sólo para obtener mayores recursos que financiaran el bienestar social, sino sobre todo para poder crear una infraestructura económica nacional.

Para este efecto el movimiento obrero jugó un papel muy importante el cual había resurgido durante la Crisis de 1929. No hay cifras precisas, pero se calcula que la crisis dejó en México a casi un millón de desempleados, lo que equivale al 11 % de la población económicamente activa de aquel entonces. Lo anterior no podía más que provocar descontento entre los trabajadores. Un ejemplo de esto lo constituye la lucha de los trabajadores en el llamado Día de la Lucha Contra el Desempleo (1932), en el cual 250 trabajadores sin empleo de Monterrey organizaron una caravana de hambre a la Ciudad de México y pese a los intentos de la policía por impedirlo, lograron llegar a la capital donde se les unieron muchos desempleados más.<sup>8</sup>

De 1929 a 1932 se tienen registrados sólo cerca de 100 huelgas.<sup>9</sup> El resto de éstas no quedaron registradas por ser consideradas ilegales, además fueron violentamente reprimidas por los patronos y por el gobierno.

Lázaro Cárdenas, en cambio, comprendió que era necesario tortalecer al Estado por medio de un proyecto legitimador que se apoyara en las masas, es por eso que en materia de política laboral promovió algunas reformas, por ejemplo la organización del Comité de la Defensa Proletaria y posteriormente, en 1936 se realizó el Congreso Unificador de Trabajadores que fue el antecedente inmediato de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Además en diciembre de 1937 el Partido Nacional Revolucionario cambió su estructura a la de un partido de masas al agrupar al sector obrero por medio de la CTM, al sector campesino por medio de la Confederación Nacional Campesina y a los trabajadores del Estado y de otras profesiones entre las cuales se encontraban los militares. Con estos cambios el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM)<sup>10</sup>. A partir de este momento el movimiento obrero organizado queda bajo el control y arbitraje del Estado.

<sup>8</sup> Shulgovski, Anatol, México en la Encrucijada de su Historia, México, ERA, 1980, pp. 60-70

<sup>9</sup> Para una referencia más detallada ver La Democracia en México de Pablo González Casanova, Serie Popular Era, p. 233

No obstante, si bien es cierto que con la incorporación de los sindicatos y organizaciones de la clase obrera al partido del Estado pierden su margen de independencia y de lucha debido muchas veces a la gestión comprometida de sus líderes con el gobierno, también es verdad que tienen un mayor poder de negociación con respecto a los sindicatos o agrupaciones que no están incorporados a las centrales oficiales.

En síntesis, la incorporación del movimiento obrero organizado al partido del Estado, ha significado -hasta nuestros días- la institucionalización de las luchas obreras, ya que si las demandas no se llevan a cabo por medio de las instancias legales de negociación -como la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje- promovidas por el Estado, existen pocas posibilidades de triunfo.

Así, durante el período de Cárdenas se logran realizar tres funciones fundamentales para el proceso de acumulación:

- 1 ) Una mayor participación del Estado en la vida económica;
- 2 ) Consolidación y fortalecimiento del Estado lo cual le permite ser árbitro de los conflictos entre las clases sociales, y
- 3 ) La centralización y el control institucionalizado del movimiento obrero <sup>11</sup> que por medio de sus líderes comprometidos con la élite política, obtienen para los obreros ciertas concesiones a cambio de la estabilidad del sistema. Tales concesiones consisten básicamente en no utilizar abiertamente la violencia como medio de represión, permitir un mayor número de huelgas, aumentar el empleo y los salarios y acelerar el reparto agrario. Para lograr ésto es necesario crear la riqueza y obtener una distribución más equitativa de ésta. Un punto base para esto era crear una industria nacional.

El gobierno de Cárdenas aspiraba en cierto modo a reducir la influencia de las compañías extranjeras que explotaban los recursos naturales del país como el petróleo, la electricidad y la minería, para utilizar las riquezas del país con fines nacionales.

10 Shulgovski, op. cit. p. 72

11 Velasco, Ciró, "El Desarrollo Industrial de México en la década de 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", verlo en Rolando Cordera, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, no. 39. FCE, México, 1981, p. 61

Recordemos que una de las funciones primordiales del Estado capitalista es crear las condiciones generales materiales de producción, es por ello que necesita crear la infraestructura necesaria para lograrlo.

Con ese fin, en 1938, por decreto presidencial se creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), cuya tarea consistía en establecer un rígido control estatal sobre el sistema eléctrico del país. En 1938 se expropió la industria petrolera.

En 1939 se creó una comisión estatal para el desarrollo de la industria minera cuya misión consistía en intensificar la explotación de las riquezas mineras directamente por el Estado o con la ayuda de cooperativas obreras y empresarios nacionales.<sup>12</sup>

El control de dichas industrias por parte del Estado, favoreció la creación de algunos centros de bienestar social para los trabajadores que en ellas laboraban y sus familias, como el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la CFE, que crearon hospitales, escuelas, guarderías, tiendas de consumo, centros de recreación y esparcimiento social y que han ofrecido facilidades para obtener vivienda. Además, con la nacionalización y expansión de estas industrias se logró aumentar la oferta de empleo.

La labor interventora del Estado produjo que tanto en los estudios mexicanos, como norteamericanos de aquella época se difundiera la idea de que la política del gobierno de Cárdenas estaba impregnado del espíritu Keynesiano, que era la doctrina imperante, la cual había producido cambios importantes en el sistema de producción y de socialización del capital a nivel mundial.

En los Estados Unidos, el Partido Demócrata con Franklin D. Roosevelt a la cabeza, reemplazó en 1933 a los republicanos, gracias a su plataforma política de aumento en el empleo y de reestructuración del capitalismo. Por ello, el nuevo líder decidió que la única solución era aumentar el control del Estado sobre la economía de mercado, mediante el llamado New Deal (Nuevo trato), la teoría Keynesiana - como lo vimos en el capítulo 1 - tiene líneas muy convergentes con la realidad mexicana como es en lo referente al financiamiento deficitario, a la intervención del Estado en la vida económica y a la búsqueda del equilibrio social, pero no debemos olvidar, por las razones expuestas anteriormente, que el caso mexicano posee modalidades específicas como es un bajo promedio del PIB destinado al bienestar social (éste es apenas del 20%, el cual es bajo en comparación con Suecia

<sup>12</sup>

Shulgovski, op. cit. pp. 173 y 174

que destina alrededor del 60 % del PIB- además de otras razones inherentes al "subdesarrollo" que impiden una mayor expansión del régimen de bien estar social.

### 2.2.3.- Los gobiernos de la guerra y de la posguerra (1940-1952).

El largo período de desarrollo económico que nos ocupa en este inciso cubre los sexenios de Manuel Avila Camacho y de Miguel Alemán Valdés que conforman una etapa en la que México da un paso decisivo en el avance del desarrollo industrial.

A diferencia de Cárdenas, Avila Camacho mantuvo una actitud más moderada, debido a la animadversión que habían provocado en la gran burguesía tanto nacional como extranjera, las políticas de intervencionismo estatal promovidas por su antecesor.

Era necesario seguir manteniendo el equilibrio entre las clases y restaurar la confianza de los empresarios en el gobierno y para ello les ofrecía garantías y respaldo.

A pesar de que las reformas sociales llevadas a cabo durante el cardenismo (reparto agrario, instancias de apoyo a huelga y derechos de los obreros) tuvieron un retroceso, el gasto público siguió actuando como factor decisivo para consolidar el nuevo patrón de desarrollo, pues el crecimiento económico requería de la inversión estatal.

En 1940 el presupuesto federal se clasificó de la siguiente manera 34.1 % a las actividades económicas, 42.2 % a las de administración y sólo el 19.7 % a las de beneficio social, que incluía gastos en educación pública, salud, así como programas de vivienda y abasto popular.

La década de 1940 marcó un rumbo importante para la industrialización en México. Un factor determinante para ello fue la Segunda Guerra Mundial.

Como la mayor parte de las importaciones provenían de los países beligerantes, en especial de los Estados Unidos, muchos productos comenzaron a escasear, debido a que en dicho país había gran demanda de mano de obra -por estar ocupada en actividades militares- y porque gran parte de sus recursos estaban destinados a la industria bélica.

Fue por ello que México empezó a desarrollar un modelo industrializador de sustitución de importaciones tendientes a la producción de bienes de consumo no duradero.

En este sentido, la guerra fue favorable para México, ya que las exportaciones crecieron más rápido que las importaciones y al gobierno pudo impulsar su proyecto industrializador y aumentar la oferta de empleos.

El proyecto de industrialización requería una inversión muy alta y los únicos capacitados para hacerlo eran el Estado y las inversiones extranjeras.

El impulso a sectores estratégicos para la economía como el petróleo y la electricidad, favorecieron la consolidación de gremios y de grupos privilegiados de trabajadores como los petroleros y los electricistas. El lograr elevar el nivel de vida de algunos sectores de los trabajadores, permitió aumentar el consumo y la misma producción tendiente a austituir las importaciones.

Por el impulso de ciertos sectores de los trabajadores, las demandas obreras no fueron satisfechas plenamente por el auge de la guerra y el gobierno tuvo que seguir empleando medidas económicas y sociales tendientes a contener las demandas populares. Dentro de esas medidas se encuentra la creación del Comité de Control de Precios (1942), para vigilar los precios de los productos básicos.

Con intenciones similares fue creada la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (antecedente de la CONASUPO), encargada de vigilar el abasto y de distribuir los productos a precios oficiales.<sup>13</sup>

Pero quizás la medida más importante encaminada al bienestar social llevada a cabo por el gobierno avilacamachista fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El IMSS surgió en un momento de afán de progreso económico y esperanza de mejoras sociales efectivas, bajo la mirada supervisora y encauzadora del gobierno para formar un equilibrio tripartita.

La guerra había favorecido al fortalecimiento de la "Unidad Nacional", es decir, que todos los sectores sociales debían permanecer unidos para luchar contra la adversidad exterior. La "unidad" exigía sacrificios; por un lado los obreros debían reprimir sus demandas salariales y su derecho a huelga y por otro, los empresarios debían mostrarse más "benevolentes".

El surgimiento de la ley del Seguro Social en 1942 se enfrentó a varios obstáculos debido al enfrentamiento frecuente entre obreros y patronos. Sin embargo, el gobierno justificó la existencia de dicha ley al decir que si se le brindaba al trabajador un ambiente de seguridad social y laboral aumentaría su capacidad de rendimiento, se evitarían muchos conflictos y se tendería a crear un mejor entendimiento para el desarrollo de la economía que requería el crecimiento industrial.

Es decir, el Estado ofreció a los trabajadores el derecho a la seguridad social a cambio de reducir o renunciar temporalmente a la huelga.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se creó en 1943 como una institución de solidaridad industrial tripartita (Estado, obreros y empresarios)<sup>14</sup> para poder brindar así prestaciones médicas (hospitales y clínicas), prestaciones económicas (seguro de desempleo, pensiones y viviendas) y prestaciones sociales (escuelas, albergues y centros recreativos).

El aumento de accidentes laborales propició la necesidad que durante años se había postulado y que era la creación del Seguro Social, el cual, además era una importante compensación al aumento de la explotación.

Durante el segundo sexenio que nos ocupa en este inciso y que corresponde al gobierno de Miguel Alemán, se consolidó el proyecto de industrialización.

El objetivo principal de este gobierno fue lograr la modernización del país por medio de la industrialización, de acuerdo a la doctrina económica dominante, que era el desarrollismo. Según el discurso empleado durante su campaña presidencial, el desarrollo industrial significaba elevar en breve plazo el nivel material y cultural de las masas, ya que los frutos del desarrollo económico debían compartirse equitativamente entre los que participaban en el esfuerzo por alcanzarlo. Según la tónica política del sexenio, México podía aprovechar la experiencia de los países de mediana industrialización y su gobierno trataría de evitar que los trabajadores tuvieran que pagar con miseria como había sucedido con otras naciones.

La justificación que Alemán dió a la industrialización fue conforme ésta avanzara, aumentaría la oferta de los empleos industriales y los obreros obtendrían mayores salarios. Si México se industrializaba llegaría a ser una potencia y se podría ofrecer un mejor bienestar social a la clase trabajadora.

<sup>13</sup> Cabral, Roberto, "Industrialización y política económica" en Rolando Cordera, op. cit. p. 99

Para Miguel Alemán era necesaria la colaboración de las clases pa-  
ra llevar adelante su proyecto de industrialización, por lo que definió  
con bastante precisión la naturaleza de las relaciones entre los empres-  
rios y los obreros: Los primeros debían acatar las leyes laborales y los  
segundos no debían exigir demandas desproporcionadas. Asimismo destacó el  
papel de árbitro que le correspondía al Estado.<sup>14</sup>

Para lograr lo anterior era necesario reafirmar el pacto obrero in-  
justificado de 1945, en el cual se aceptaba una fuerte participación del Es-  
tado en la economía y se sostenía que tanto obreros como patronos, debían  
luchar por intereses mutuos para lograr la industrialización del país.<sup>15</sup>

Sin embargo, pese al equilibrio que se pretendía, desde el comienzo  
del alemanismo, la burguesía mexicana se mostró reacia a colaborar en la  
creación de un desarrollo social compartido, así como anteriormente en la  
respuesta a la Unidad Nacional durante la guerra, lo cual indica la diver-  
sidad de intereses respecto a la manera en que debía llevarse a cabo el  
proceso de industrialización del país.

Modernizar la industria significaba el desplazamiento de trabaja-  
dores, pues los empresarios insistían en comprar equipo más avanzado en  
los países industrializados, que por lo general tendía a ahorrar mano de  
obra. Lo anterior produjo protestas obreras, las cuales muchas veces fue-  
ron reprimidas.

La irreconciliación de intereses entre una clase y otra hizo impo-  
sible la realización plena de un pacto entre ambos grupos, pues por un la-  
do, los patronos se mostraron renuentes a otorgar mayores salarios y pres-  
taciones sociales, y por otro, los trabajadores, pese a los vicios del  
sindicalismo oficial de brindar apoyo incondicional al Estado, se oponían  
a que el sacrificio del pacto fuera unilateral.

El supuesto equilibrio entre las clases fue sólo a nivel del dis-  
curso político, la realidad era que para el gobierno era forzoso contener  
las demandas económicas de los trabajadores a fin de que ésto resultara  
atractivo a los intereses privados tanto nacionales como extranjeros.  
Esto se debe a que en la sobreexplotación es donde se apoyó el patrón de  
acumulación.

<sup>14</sup>

IMSS : 1943-1983..., op. cit., p. 29

<sup>15</sup>

Historia de la Revolución Mexicana . Vol. 2 I, El Colegio de México, 1984,  
pp. 26-31

<sup>16</sup>

Ibid. p. 47

En efecto, el gobierno de Alemán se esforzó por otorgar los apoyos económicos solicitados por el sector privado, por lo que este último pudo obtener grandes ganancias.

En esta época, la parte del producto interno bruto dedicada a salarios, sueldos y prestaciones cayó del 30.5 % en 1939 al 23.8% en 1950, al mismo tiempo que la parte correspondiente a las utilidades subió del 26.2% al 41.4 % .<sup>17</sup>

La prioridad otorgada a la rápida acumulación de capital implicó que el gobierno pusiera menor empeño en lo que se refiere al gasto en bienestar social. Por ejemplo, de 1946 a 1952 el beneficio social ocupó sólo alrededor del 8% de la inversión pública federal.<sup>18</sup>

Recordemos que una de las funciones primordiales del Estado es crear las condiciones generales de la producción.

Entre ellas resaltan, en esta época la protección del mercado interno, los impuestos bajos y las exenciones fiscales, a los empresarios la creación de infraestructura, la orientación de un mayor volumen de crédito hacia la industria, la política de precios tendiente a proporcionar materias primas, energéticos y servicios públicos baratos, el apoyo a la investigación industrial y el fuerte control salarial.

Igualmente, el Estado intervino directamente en la producción de aquellas ramas industriales en la que su participación se consideró indispensable. Pero la necesidad de mantener su alianza con el sector obrero organizado lo obligó a responder a las demandas más extremas de los industriales, como era la desaparición de los contratos colectivos y de las revisiones salariales periódicas.

No obstante los grandes estímulos gubernamentales a la iniciativa privada, no evitó las protestas de estos últimos. El ataque empresarial se centró en la legislación laboral, la cual, consideraban excesivamente protectora del obrero, por lo cual buscaron modificar la ley del Seguro Social - aunque no tuvieron éxito.

Asimismo buscaron hacer más lento el proceso de incorporación de los trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) así como reducir el número de afiliados.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Nacional Financiera, S.A. El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber el capital del exterior, México, 1953, p. 18

<sup>18</sup> Nacional Financiera, S.A. La economía mexicana en cifras, México, 1978, pp. 369 y 370

Por último, es importante señalar que el papel intervencionista que jugó el Estado mexicano en esta fase de acumulación fue inevitable.

De hecho no tenía otra alternativa, pues su carácter dependiente del capitalismo mundial lo obligó a tratar de aproximarse a las condiciones del mercado mundial impuesto por los países capitalistas centrales y la única manera de hacerlo fue fomentando el desarrollo industrial.

#### 2.2.4.- Los gobiernos del "Desarrollo Estabilizador" (1952-1970).

El período que analizaremos de manera muy breve en lo concerniente a las medidas de bienestar social, es el conocido como Desarrollo Estabilizador, que abarca aproximadamente de 1954, hasta principios de los sesentas, es decir, los gobiernos de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

A esta etapa de desarrollo económico de nuestro país se le reconoce como desarrollo estabilizador porque el objetivo de la política económica de estos gobiernos fue mantener la estabilidad económica y política por medio del control a la inflación (mantener precios estables), tipo de cambio estable y un crecimiento anual del orden del 6%, de acuerdo a los lineamientos de México con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Aunque lo concerniente al FMI será desarrollado con amplitud en el capítulo 3, es importante señalar que en 1944 a partir de la Conferencia de Bretton Woods y a iniciativa de Estados Unidos y Gran Bretaña se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Dichos organismos han tenido la función de crear un fondo de recursos económicos y financieros para inyectar préstamos a los países miembros que lo soliciten y de este modo evitar desequilibrios en la balanza de pagos.

A cambio de dichos préstamos el FMI impone las siguientes condiciones: aplicar programas anti-inflacionarios, lo que se traduce en políticas de austeridad que controlen el déficit gubernamental mediante la disminución del gasto público y la contracción salarial.

Tales condiciones implicaban también abrir las puertas al capital extranjero, hacer ajustes consecutivos al tipo de cambio y otras medidas más.

<sup>19</sup> Historia de la Revolución Mexicana. Op. cit. pp. 92 v 93

<sup>20</sup> Ibid. pp. 44-47

Estas condiciones han recaído principalmente sobre los países de la periferia capitalista quienes constantemente han tenido que recurrir a los préstamos de los organismos financieros internacionales con la esperanza de financiar su desarrollo.

La política económica del desarrollo estabilizador empezó a raíz de la devaluación de 1954. Entre 1948 a 1954 el índice anual de precios - en México fue de 8.4 % , mientras que en Estados Unidos crecía al 2 %<sup>21</sup>; esto fue lo que obligó a la devaluación, con el propósito de mantener la competitividad de los productos mexicanos.

En virtud de que las dos economías están tan estrechamente ligadas comercial y financieramente, esta brecha entre los pesos y los dólares creó un desequilibrio en la balanza de pagos de México.

En los círculos oficiales se pensaba que con tal medida se lograrían disminuir las importaciones y aumentarían las exportaciones, lo cual, a su vez, crearía un excedente en la balanza de pagos y con ello se aumentarían los empleos y la ayuda al desarrollo social.

Sin embargo, la devaluación no tuvo los efectos positivos que se esperaban, ya que no se corrigió el desequilibrio en la balanza de pagos, las importaciones no productivas y de consumo suntuuario aumentaron y se redujo el poder adquisitivo de los trabajadores por el aumento de precios.

En materia de bienestar social no hubo grandes avances; Ruiz Cortines mantuvo una política de austeridad para evitar la inflación, por lo que el crecimiento del gasto público fue modesto y más bien se intentó - que la inversión extranjera supliera las deficiencias de inversión interna que había provocado la fuga de capitales privados nacionales después de la devaluación.

No obstante, con el propósito de disminuir la impopularidad que - trajo consigo la devaluación de 1954, este gobierno puso en práctica algunas medidas de bienestar social tales como: salarios de emergencia, instalación de tiendas de consumo con precios bajos para contrarrestar el alza de precios y la construcción de viviendas para trabajadores. Respecto a este último punto sobresale la creación en 1954 del Instituto Nacional para la vivienda (el antecesor del INFONAVIT), con el objeto de ejercer la función central y coordinadora en materia de vivienda, construir viviendas a bajo costo, individuales o colectivas para su venta o arrendamiento destinadas a satisfacer las demandas de los trabajadores.

<sup>21</sup> Reynolds, Clark "¿ Por qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en realidad desestabilizador.?" El Trimestre Económico . OCT- Dic. de 1977. no. 176. FCE, p. 999

Dichas viviendas serían construídas con recursos del gobierno federal, estatal o municipal.<sup>22</sup>

En materia de seguridad social, en diciembre de 1956, el presidente envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley en la cual se trataba de mejorar la administración y la capacidad financiera del INSS, así como introducir ciertas variantes en materia de riesgos de trabajo. Se elevaba en determinadas circunstancias el subsidio por incapacidad hasta la totalidad del sueldo, además se proponía prestaciones de índole médica, cultural, educativa y social.<sup>23</sup>

Los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz (1958 a 1964 y 1964 a 1970, respectivamente) fueron períodos de políticas económicas que favorecían al sector privado, tal vez una política más distributiva del salario y una reforma fiscal con tendencias a elevar el gasto público en materia de seguridad y bienestar, habrían disminuído las necesidades sociales, pero el haber instrumentado una política de tal naturaleza habría asustado al sector privado, lo que pondría en peligro al "milagro estabilizador".

Pero antes de adentrarnos en otros aspectos, veamos los puntos más importantes en lo referente a bienestar social.

En 1959 se implantó otra reforma a la ley del Seguro Social, -cuya intención fundamental era crear los instrumentos adecuados para aumentar las prestaciones en dinero y mejorar los servicios médicos y extenderlos al campo.<sup>24</sup>

Durante el gobierno del presidente López Mateos ocurrieron movimientos políticos y sociales de gran importancia, como el movimiento ferrocarrilero y el magisterial que se manifestaban en contra de la política económica del régimen. El gobierno respondió con la represión. Medidas de tal naturaleza al inicio del sexenio implicaban un alto costo político. Para salvaguardar el consenso y recobrar el apoyo de los maestros y los burócratas en general, en 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (ISSSTE). Dicho organismo, financiado con aportaciones del gobierno federal y con cuotas de los trabajadores de la federación ha tenido como objetivo mantener la seguridad en el trabajo de sus derechohabientes así como de sus familiares.

<sup>22</sup> Instituto Nacional para la Vivienda. Investigación Nacional de la Vivienda Mexicana (1961-1962). México. 1963

<sup>23</sup> INSS: 1943-1983 ..., p. 36

<sup>24</sup> ibid., p. 78

Además, posteriormente, el ISSSTE diversificó y amplió sus funciones de bienestar social por medio de programas de vivienda (FOVISSSTE), de abasto y consumo barato por medio de sus tiendas de autoservicio y algunas otras actividades culturales y de recreación.

Los esfuerzos del ISSSTE están dirigidos a uno de los sectores más favorecidos de la clase trabajadora, como es la burocracia, lo cual implica un punto de apoyo decisivo para el fortalecimiento del aparato del Estado.

Respecto a otro importante rubro como es el abasto, cabe señalar que en 1965, durante el gobierno de Díaz Ordaz, la Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO) inició sus operaciones. Hasta ahora sus funciones han sido: en el área rural, comprar productos primarios a precios de garantía a fin de reducir la especulación y mantener estables los ingresos de los campesinos; en el área urbana subsidiar la producción y comercialización de bienes básicos para mantener precios baratos.

Por último, cabe señalar que si bien hubo avances en bienestar social, éstos no fueron suficientes, pues la política fiscal favoreció a la inversión privada para mantener la ruta del crecimiento económico establecido en años anteriores. Esto implica que el gasto público destinaba una mayor proporción en apoyos fiscales y en infraestructura para la rentabilidad del sector privado que al bienestar social.

Con base en lo anterior se puede afirmar que el gasto público en bienestar no fue en ese entonces el causante del desequilibrio fiscal, si no el financiamiento de la infraestructura económica con recursos superiores a los que se podían obtener y además, para financiar dicho déficit sin recurrir a la inflación, se tuvo que recurrir al endeudamiento externo.

## 2.2.5.- Los gobiernos de la crisis económica actual (1970-1982).

Al iniciarse la década de los setentas, la imagen que se tenía de México en los círculos económicos tanto nacionales como internacionales, era el de un país privilegiado con un alto crecimiento económico -aproximadamente 6%- , una gran solidez monetaria, solvencia para pagar créditos externos y sobre todo una gran estabilidad política a pesar del movimiento estudiantil de 1968.

Sin embargo, al inicio de la década de 1970 el número de desempleados aumentó y los servicios educativos, médicos y de vivienda no eran suficientes para a una población en creciente aumento.

Carlos Tello, economista y subdirector general de Crédito en el sexenio de Luis Echeverría señalaba al respecto :

"En 1970, el 35% de la población mayor de seis años carecía de algún tipo educación formal y sólo el 22% del total de la población mayor de esa edad había completado la primaria [...]. El número de personas que, al levantarse el Censo de Población en 1970, no comían ningún día de la semana alimentos básicos era : carne, 10 millones de personas; huevos 11.2; leche 19.4 ; pescado 33.3 . y pan de trigo, 11.3. Por otro lado, el 69% de las viviendas del país tenía hasta dos cuartos por casahabitación [...]. El 39% de las viviendas no tenía agua entubada; el 59% no tenía drenaje y el 44% utilizaba leña o carbón para cocinar. Sólo el 24% de la población era derechohabiente de alguna de las instituciones de seguridad social del Estado."<sup>26</sup>

Como ya mencionamos, a pesar de la estabilidad política que se pensaba, el régimen político se había debilitado considerablemente a raíz del movimiento estudiantil de 1968, por lo tanto, para ganar credibilidad y

<sup>26</sup> Tello, Carlos, La Política económica en México 1970-1976 , Siglo XXI , México, 1983, pp. 16 y 17

consenso, el nuevo gobierno trató de adoptar una postura "populista", tratando de renacer y llevar a la práctica los postulados de la Revolución, para lograr un mayor acercamiento con las mayorías e intentar una apertura democrática con las diversas ideologías políticas.

Una manera de lograr ese acercamiento con las mayorías era por medio de una política de mayor bienestar social. En este sentido, al protestar como Presidente de la República el 10. de septiembre de 1970, Luis Echeverría definió como parte de su programa de gobierno cual habría de ser el enfoque respecto a la seguridad social: en primer término "asparar antes de que la década termine, cuando menos a la mitad de nuestros compatriotas", de modo que las ventajas ofrecidas por el sistema de seguridad social no se restringieran sólo a los sectores asalarados.<sup>27</sup>

Tras la expedición de reformas a la Ley del Seguro Social en 1971, se lograron modificaciones cuyos objetivos se resumían de la siguiente manera:

- a). Extensión de la protección al máximo de la población;
- b). Extensión efectiva de la protección al campesinado e inclusión de la población no derechohabiente de escasos recursos económicos;
- c). Incremento de las prestaciones;
- d). Superación de la asistencia médica y de los servicios en general y

---

<sup>27</sup> Mensaje ante el Honorable Congreso de la Unión del Presidente Luis Echeverría Álvarez, México, 10. de septiembre de 1970, p. 16

a). Aumentar los subsidios y pensiones por invalidez, muerte, cesantía, en edad avanzada y maternidad.

La justificación que se dió a dicha reforma fue que el régimen de seguridad social ha contribuido a la expansión económica, al mejoramiento de la vida del trabajador y a reducir los problemas laborales, limitando los efectos negativos de la industrialización.<sup>28</sup>

En materia de consumo y protección al salario, en diciembre de 1973, a iniciativa de la diputación obrera se formó la Ley Federal del Trabajo a fin de contemplar al trabajador como consumidor y así lograr que el salario fuera suficiente para adquirir más allá de los productos básicos.

La reforma a la Ley Federal del Trabajo propiciaba el establecimiento de una institución cuyos objetivos estaban encaminados a proteger la capacidad adquisitiva del trabajador y la creación de un fondo destinado a garantizar créditos baratos para la adquisición de bienes y servicios, para lo cual, se establecerían tiendas y centros de consumo y se fomentaría el ahorro de los trabajadores. Por lo tanto, el 10 de mayo de 1974 fue creado el Fondo Nacional de Fomento y Garantía del Consumo de los Trabajadores (FONACOT).<sup>29</sup>

El FONACOT aumentó el consumo de los trabajadores en bienes de línea blanca, aparatos eléctricos y muebles.

La creación del FONACOT junto con la duplicación -también en el mes de mayo- del capital social para la CONASUPO, provocó reclamos entre

<sup>28</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, Nuevos Rumbos : Seguridad Social en México (1971-1974), México .

<sup>29</sup> Cuarto Informe de Gobierno, Luis Echeverría Álvarez, 1975, P. 22

los empresarios que pensaban que con el aumento de la participación del Estado en el proceso de comercialización afectaría sus intereses. Según la opinión empresarial, la operación del FONACOT fomentaría la "competencia desleal" frente al comercio privado.<sup>30</sup>

En materia de vivienda, el gobierno echeverrista dedicó especial interés. El problema habitacional había cobrado una importancia primordial desde las últimas tres décadas debido a la explosión demográfica. Pese a la creación del Instituto Nacional para la Vivienda en 1954, gran parte del interés social se encontraba sujeto al libre juego de las fuerzas del mercado, pues la intervención del sector público era modesta.

Otro problema era la desproporción entre los costos de construcción y el nivel de ingresos de la mayoría de la población. Por lo anterior, a partir de 1971 los programas de interés social se consideraron como una medida de bienestar social cuya finalidad era ayudar a las familias de bajos recursos. Por ello el gobierno otorgaría a la política habitacional apoyo con recursos financieros; sin embargo, dichos recursos favorecieron sólo a trabajadores calificados y a burócratas.

Aún así, los programas de vivienda del sector público durante el período de 1971 a 1976 benefició a una población de 1 700 000 personas. En dichos programas el sector público aportó el 82% y el sector privado el 18%<sup>31</sup> según cifras oficiales.

---

<sup>30</sup>

Tello, *op. cit.* p. 101

<sup>31</sup> Vivienda, marzo-abril de 1978.

En 1972 se creó el Instituto Nacional del Fondo para la vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) con el objeto de disminuir el control casi exclusivo que ejercían los particulares sobre la construcción de la vivienda <sup>32</sup> además, la gran mayoría de los trabajadores no poseían casa propia y estaban sujetos a pagar rentas que en muchos casos eran muy altas.

Las viviendas del INFONAVIT estaban destinadas a satisfacer - oportunidades de empleo, fomentar el desarrollo de la industria y el comercio de la construcción.

Como consecuencia del proceso inflacionario de 1974, con el que se enfrentó la economía mexicana, la inversión pública en vivienda se modificó sustancialmente. En lugar de aumentar, ésta sufrió un descenso: de 5088 millones de pesos pasó a 4819 millones de pesos en 1976. Los programas del Fondo para la Vivienda de los trabajadores al Servicio del Estado FOVISSSTE disminuyeron también aproximadamente 30 %. El programa del INFONAVIT se cumplió sólo mínimamente, en lugar de construirse 100 000 viviendas al año, al finalizar el sexenio sólo se habían construido 92 000 <sup>33</sup> en total. Desde el inicio del sexenio la política económica y de bienestar social se encontró con una contradicción que no se resolvió al finalizar - el sexenio: por un lado estaba la necesidad de satisfacer las carencias sociales ~~en~~ <sup>en</sup> atendidas anteriormente y la necesidad de promover la economía - mediante el aumento de la intervención estatal ~~vía~~ <sup>vía</sup> el incremento del gasto público, por el otro lado, estaba una política monetaria, crediticia y - fiscal que restringía al gasto público. Esta política denominada de "freno y arranque" por algunos estudiosos de la política económica se empezó a re - erudir durante este sexenio principalmente a partir del endeudamiento ex - terno y de los compromisos con el Fondo Monetario Internacional; aspecto - que será tratado en el capítulo 3.

Veamos ahora por qué y desde cuando se dió esa política de aumen - to y reducción del gasto público. Desde el 15 de agosto de 1971, el gobier - no de los Estados Unidos dejó flotante el valor del dólar frente a otras - monedas e impuso una sobretasa del 10 % para la importación de numerosos - productos.

Esto repercutió de manera importante en México, pues las exporta - ciones se redujeron notablemente y por lo tanto, las divisas que el país - recibía. El gobierno mexicano decidió entonces sacrificar el presupuesto - en salarios, empleo y bienestar social.

<sup>32</sup> Análisis Político, 8 de enero de 1979.

Aunado al problema de la escasez de divisas del exterior, cabe señalar que la inversión privada se redujo por el temor a la política "socialista"<sup>34</sup> (según el término empleado por la opinión de los empresarios privados) del gobierno de Zcheverría perjudicara sus intereses.

En 1972 para sacar a la economía de la recesión, el gobierno decidió aplicar una medida de política económica netamente Keynesiana: con base en la expansión del gasto público, el gobierno incrementar la demanda, reactivaría la producción y generaría mayor empleo. La iniciativa privada se dedicó a atacar y a frenar la creciente intervención del Estado en la economía, pues consideraban - y siguen considerando en nuestros días - que la causa directa de la inflación es el excesivo gasto público.<sup>35</sup>

El desacuerdo empresarial con respecto a las políticas expansionistas del Estado produjo una gran fuga de capitales. Este fenómeno no sólo incidió sobre la balanza de pagos, sino que contribuyó a que se redujera la captación bancaria en moneda nacional y a que se recurriera a mayores préstamos al exterior.

La política de endeudamiento externo para conservar el principio de estabilidad cambiaria no pudo soportar las presiones y el 31 de agosto de 1976 se abandonó el tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar, con lo cual terminaban 22 años de estabilidad cambiaria desde abril de 1954.

La justificación que se dió a esta medida fue que el tipo de cambio hasta entonces vigente amenazaba la situación de la balanza de pagos.

Esto a su vez, ponía en peligro la capacidad del aparato productivo para seguir creciendo y generando empleos. El nuevo sistema de flotación cotizó en septiembre de 1976 al tipo de cambio de 19.70 a 22.70 pesos por dólar.<sup>36</sup>

Después de la devaluación, México suscribió un Convenio de facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que estaría vigente entre los años de 1977 y 1979, es decir se aplicarían en el siguiente gobierno.

Dicho Convenio fue aceptado a condición de reducir el gasto público (punto que trataremos en el siguiente capítulo).

<sup>33</sup> Vivienda, marzo-abril de 1978.

<sup>36</sup> El mal dado concepto de "socialista" fue adjudicado a este gobierno, debido al lenguaje de apoyo a las mayorías empleado en el discurso político, al crecimiento de la participación estatal en la economía y a la postura de solidaridad con el Tercer Mundo y al apoyo a los movimientos revolucionarios y progresistas, como fue el caso del gobierno de Salvador Allende en Chile.

En estas condiciones es como se manejó la política económica durante es te sexenio. Se trataba de una política económica de constante freno y acelera ción, lo que traducimos como los alcances y los límites de las políticas de - bienestar social de los tres últimos sexenios afectados por la crisis económi ca mundial. Por un lado, están los grandes proyectos que tratan de promover el crecimiento del país y atender las carencias sociales por la vía del gasto pú- blico. Por el otro lado, están las medidas restriccionistas de la iniciativa - privada, de ciertos actores del gobierno y de los organismos financieros int nacionales.

Durante el segundo sexenio que nos ocupa en este inciso, es decir, el sexenio de López Portillo (1976-1982), se desarrolló en el auge así como en la precipitada caída de la economía y la agudización de la crisis mundial.

Gracias al auge petrolero de 1979 a 1981, la política seguida por el go- bierno en materia de déficit fiscal, no se orientó a reducir drásticamente - el gasto público, tal como lo había recomendado el FMI.

El gobierno deseaba popularizar la idea de que México era rico y que - por lo tanto alcanzaría un alto grado de desarrollo. Así lo manifestó López Por- tillo : "Pocos países, incluidos los industriales, aumentan su economía por en- cima del crecimiento de su población. México, en cambio, por un conjunto de cir- cunstancias favorables no sólo ha superado la recesión, sino que ha crecido co- mo nunca antes en su historia. Tal y como estaba proyectado en el Plan Global de Desarrollo, por segundo año consecutivo alcanzamos el 8%".

Efectivamente, de 1979 a 1981, México tuvo una de las tasas de crecimen- to del PIB más altas del mundo. Por ejemplo, los países capitalistas desarrolla- dos tuvieron un crecimiento promedio de 3.7, 1.5 y 0.8 en 1979, 1980 y 1981 res- pectivamente. Para los mismos años, el crecimiento de México fue de 9.2, 8.3 y 8.1.<sup>35</sup>

Lo anterior permitió que el gobierno pudiera llevar a cabo programas de beneficio social, por ejemplo, de acuerdo al Plan Global de Desarrollo (programa de gobierno para el sexenio 1976-1982), se creó el Programa Nacional de Empleo , el cual trataba de brindar capacitación y empleo en zonas marginadas, en el cam- po, en las empresas y servicios que presta el gobierno. Es decir, el gobierno ex tendió su gasto para aumentar la productividad y el empleo.

<sup>35</sup> Tello, op. cit., pp. 50-57

<sup>36</sup> Villarreal, René, La Contrarrevolución Monetarista, Ed. océano, México, 1984,

<sup>37</sup> José López Portillo, Cuarto Informe de Gobierno, p. 404-406

<sup>38</sup> José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno.

En 1978 el empleo en la industria de transformación tuvo una variación de 4.5 % y en 1979 el incremento fue de 7.6 % .

Así, a pesar de que los salarios continuaron mostrando leves reducciones, el fenómeno se vio compensado por una mayor ocupación, ya que la generación de empleos creció al orden de 4.8 % anual en promedio (...) por lo que se redujo el desempleo.<sup>39</sup>

Asimismo, el gobierno canalizó estímulos a la producción y distribución de alimentos básicos, a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El gobierno de López Portillo mostró gran interés en lo referente a los problemas de alimentación y de abasto, por tal motivo, además del SAM creó un organismo cuya función primordial era el abastecimiento al pequeño y mediano comercio con el objeto de abaratar los precios, dicho organismo fue la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la cual, en unión con la CONASUPO intentarían asegurar la alimentación de grupos marginados controlando el abasto y distribución de productos básicos, para lo cual, el gobierno federal construyó tiendas y almacenes y proporcionó medios como transporte con el objeto de hacer llegar dichos productos a las zonas marginadas.

Además de las funciones de abasto, COPLAMAR, en colaboración con el IMSS tratarían de extender la seguridad social al campo por medio de clínicas-hospitales.

Según cifras del gobierno federal la seguridad social en 1980 ascendió a 42 millones, lo que significaba más del 50% de la población<sup>40</sup>, lo cual es muy alto considerando que en el promedio de los países subdesarrollados, la seguridad social fluctúa entre el 15 y el 30% de la población total .

Durante este sexenio se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuya función ha sido tratar de dar bienestar social a la familia, en especial a los niños de la población marginada. Con este propósito se crearon hospitales, casas hogares, guarderías y escuelas.

En cuanto a la educación de los adultos se creó el Instituto Nacional para educación de los Adultos, cuyo objetivo era alfabetizar a los

<sup>39</sup>Villarreal, *op. cit.* p. 428

<sup>40</sup>Cuarto Informe de Gobierno, p. 89

rezagados, por medio de programas de televisión, talleres de alfabetización y educación en centros de trabajo.

En 1978 se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), cuyo objetivo principal es ofrecer formación profesional técnica posteriormente a la secundaria.<sup>41</sup>

Pero las medidas de bienestar social y el aumento de la participación del Estado en la economía tuvieron que ser reducidos al recrudecerse la crisis de 1982.

A pesar de que en el periodo de 1977 a 1981 se exportó petróleo a un valor cercano a 32 mil millones de dólares, el déficit fue superior a los 27 mil millones de dólares, mientras que la deuda del sector público se incrementó a 40 mil millones de dólares.<sup>42</sup>

Un factor que incidió ~~negativamente~~ en la reducción de divisas para México, fue la baja en el precio de las principales materias primas de exportación, tales como: la plata, el café y el camarón, pero sobretodo se debió a la baja en el precio del petróleo.

Origen de esto último, fue el conflicto entre Irán e Irak en 1979, lo que provocó la retirada de Irán de la OPEP, razón por la cual, Arabia Saudita aprovechó para consolidar su posición en esta organización. Pero en 1981, una vez que Irán e Irak reiniciaron sus ventas, Arabia Saudita se negó a reducir las suyas, por lo que hubo una sobreoferta del crudo.

La saturación del mercado petrolero provocó una vertiginosa caída en sus precios a nivel mundial. La economía mexicana, dependiente de la

---

41

ibid. pp. 414-416

42

Villarreal, op. cit. pp. 430-445

venta del petróleo, se vió seriamente afectada, ya que PEMEX redujo el valor del barril de 34.60 a 30.60 dólares, en razón de la sobreoferta del mercado y con la idea de mantener la clientela. La anterior fue la primera de las medidas tendientes a reducir el precio del petróleo.

El país dejó de recibir entonces, alrededor de 2000 millones de dólares al año.<sup>43</sup> Siendo los ingresos petroleros una de las principales fuentes de sostenimiento del gobierno, éste tuvo que afrontar la reducción del ingreso con una reducción en el gasto público. Aunado a lo anterior, ocurrió un -desequilibrio en la balanza comercial, debido a que la recesión en los países industrializados llevó a reducir sus importaciones, afectando sobremanera a países como México.

Ante esto, el 17 de febrero de 1982 se cambió la paridad del peso -frente al dólar de 27 a 47.25 pesos por dólar. A esta devaluación siguieron -otras : el 5 de agosto la paridad llegó a 69.50 , llegando a ser por deslizamiento constante del peso a 150 pesos por dólar el 20 de diciembre del mismo año.<sup>44</sup>

Se negociaron préstamos con el exterior respaldados en futuras ventas de petróleo. Dichos préstamos fueron convenidos con el FMI y habían de llevarse a cabo por el nuevo gobierno. Después de la devaluación del peso, el FMI aprobó un programa de apoyo al peso y a la economía mexicana por 4200 millones de dólares.

A reserva de explicarlo más a fondo en el siguiente capítulo, el programa de ajuste con el FMI comprendía las siguientes medidas explicadas grosso modo : eliminar los controles sobre aranceles, controlar la inflación reprimiendo el gasto, aumentar los precios y tarifas de los servicios prestados por el sector público.

---

<sup>43</sup>

ibid.

<sup>44</sup>ibid.

La crítica situación financiera del gobierno, así como el agobian-  
te peso de la deuda, obligaron a dar un viraje radical en la política eco-  
nómica. Luego de haber tenido un crecimiento enorme del gasto público, de-  
vino una gran contracción. Estas medidas contraccionistas, sustentadas en  
la teoría económica monetarista y en la ideología del neoliberalismo, han  
sido sostenidas por los organismos financieros internacionales y por el se-  
ctor privado, y han sido aplicadas por los gobiernos supeditados al cumpli-  
miento de los convenios con los acreedores pese al alto costo político y so-  
cial.

En su sexto informe de gobierno, López Portillo justificó el creci-  
miento del gasto público ante la crítica monetarista :

" ... Nuestro rechazo a ciertas tendencias que buscan satanizar la polí-  
tica de desarrollo y de manera muy especial el gasto público recurrien-  
do a argumentos teóricos debatibles y burdamente aplicados, siendo que  
prácticamente nadie en la sociedad podría decir que no recibe del gas-  
to muy claros y concretos beneficios."<sup>45</sup>

Posteriormente utiliza una tesis keynesiana : " Como instrumento de la  
política económica el gasto público es importante. En nuestra economía mixta,  
es el motor de la actividad. Del monto en que es posible realizarlo se deri-  
van proporcionalmente empleos [...] Esta composición básica de los bienes y -  
servicios que proporciona el Estado es lo que caracteriza después de la Cons-  
titución de 1917 y que de ella deriva el sustento popular del Estado Mexica-  
no." 46

45

José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, p. 484

46

Ibid. pp. 446-448

Como punto final del intervencionismo estatal, el 10. de septiembre de 1982, cuando leía el sexto y último informe de gobierno, López Portillo declaró la nacionalización de la banca. Sin embargo, más allá de ser un mero acto de intervencionismo estatal, la nacionalización de la banca, fue un acto desesperado de devolver el poder de mando al gobierno, el cual había perdido como producto de una crisis política y de falta de credibilidad en el gobierno.

Por último, se ha hablado mucho respecto a que el gobierno de López Portillo fue el sexenio del derroche de la "riqueza", de la corrupción y el enriquecimiento ilícito en gran escala de los servidores públicos. Se piensa también, que gran parte de los organismos creados para el bienestar social como el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), fueron creados con la intención principal de colocar en altos cargos públicos a amigos y parientes, aún cuando tales puestos no fueran del todo necesarios, lo que llevó a malgastar el gasto público.

Sin negar los argumentos anteriores, resultaría poco científico considerar la corrupción en el gobierno (elemento que se ha dado durante décadas y que por lo tanto no es privativo de los últimos gobiernos), como el causante directo de la crisis fiscal. Las causas de la crisis obedecen a elementos estructurales de orden internacional mucho más complejos, los cuales explicaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO 3 LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA Y EL ENDEUDAMIENTO  
EXTERNO DE MEXICO .

En este capítulo analizaremos las condiciones que han influido en la política económica y social del gobierno de Miguel de la Madrid, tomando como elementos primordiales la actual crisis económica y la deuda externa.

El tema de la crisis es ineludible por sus alcances y repercusiones a nivel mundial. Tratar de explicar sus causas resulta difícil. Sin embargo, sin profundizar en explicaciones que impliquen un alto grado de teorización económica, presentaremos las bases necesarias que permitan entenderla y demostrar como ha repercutido ésta en los programas de gobierno, en particular, en lo que concierne al bienestar social.

### 3.1.- Origen de la crisis económica y del endeudamiento externo de México.

La producción capitalista no se desenvuelve de manera estable - ni permanente, sino que lo hace en forma cíclica a la cual corresponden diferentes periodos.

Según Marx, cuando el proceso de producción se altera o se interrumpe surge la crisis.<sup>1</sup>

El objetivo del capitalismo es crear capital. Para lograr ésto se requiere que el capital total empleado en la producción, tanto el variable - (salarios), como el constante (materiales y medios de producción) aumenten. Sin embargo, al crecer con mayor rapidez el variable que el constante en tanto que el grado de explotación de la fuerza de trabajo (plusvalía) se mantiene constante, tiende a descender la tasa de ganancia. Para evitar ésto, el capitalista requiere aumentar la explotación de la fuerza de trabajo.

El intento de explotación del trabajo acentúa el decrecimiento del capital variable abastando la mano de obra, para ello el capitalista se encarga de que los salarios no suban más allá de ciertos límites y agudiza el desempleo creando un exceso de trabajadores.<sup>2</sup>

El creciente desempleo y la caída de los salarios provoca rezagos en el consumo y en la producción lo que conduce a una disociación del ciclo de compra-venta.

Según el ciclo del capital desarrollado por la teoría marxista, la dinámica de la acumulación se expresa de la siguiente forma:

$$D-M \begin{cases} FT \\ MP \end{cases} \dots P \dots M' -D'$$

En donde D es igual al dinero empleado en comprar a M que es la mercancía formada por la FT (fuerza de trabajo) y por MP (medios de producción). De la producción (P) se obtienen nuevas mercancías (M') las cuales serán pueg

<sup>1</sup> Marx, Carlos. Historia Crítica de la Teoría de la Plusvalía, Tomo II, México, 1944, p. 495

<sup>2</sup> Marx, Carlos, El Capital, Tomo III, vol. I, México, FCE, 1973, pp. 190-291

tas en el mercado para obtener dinero incrementado (D') al que inicialmente se invirtió.

Cuando este ciclo se interrumpe ya sea por el nivel de producción o de consumo que se encuentren deteriorados, surgen las crisis.

Lo anterior no significa que las cosas ocurran de manera tan lineal, sin embargo, más o menos ocurren así. Por ejemplo, en el comercio entre cada país, con el objeto de mantener el proceso de acumulación, cada país tiene que producir mercancías, venderlas y obtener un excedente de dicha venta para incrementar las ganancias y proseguir el ciclo.

México, durante su etapa de industrialización, por ser un país de la periferia capitalista, no contaba con la infraestructura ni con los medios materiales suficientes requeridos en dicho proceso, por lo cual tuvo que importar maquinaria y equipo durante la posguerra, para mantener la planta industrial. Esto llevó a desequilibrios en su balanza de pagos, ya que tuvo que importar más de lo que exportaba (aquí es donde se altera el ciclo de acumulación, pues hay un desequilibrio entre M' y D').

En otras palabras, esto significa que México tuvo que importar más de lo que vendía, lo que llevó a una disminución de sus ingresos por exportaciones. Sin embargo, era necesario mantener la planta industrial para efecto de no interrumpir el proceso de producción. Como sus ingresos habían disminuido tuvo que continuar el proceso, pero esta vez con dinero prestado, es decir, con recursos del exterior.

Como ya hemos visto, las décadas de 1940 y 1950, se caracterizaron por un importante crecimiento económico (una tasa media anual del 5.73% respecto del PIB). El crecimiento económico fue alentado gracias a la participación del gasto público en la formación del capital.

Cabe recordar que el Estado se provee de recursos económicos mediante tres vías: a). aumentando los impuestos, b). deuda pública y c). emitiendo monedas.

Para poder financiar la formación de capital, el gobierno no recurrió a la emisión de monedas, ya que si aumentaba los impuestos ahuyentaría a los inversionistas privados tanto nacionales como extranjeros, así que recurrió a la deuda pública.

Deuda pública y desequilibrio externo, son dos elementos de la crisis que empiezan a manifestarse en ese momento.

Desde la década de los cuarenta, los diferentes gobiernos se han enfrentado al problema de mantener el crecimiento económico evitando el desequilibrio externo. El desequilibrio externo se presenta cuando las importaciones crecen más rápidamente que el ingreso nacional.

El desequilibrio externo es característico de los países en desarrollo en la fase de crecimiento económico durante la cual importaron maquinaria y equipos de los países desarrollados necesarios para la industrialización.<sup>3</sup>

El desequilibrio externo condujo a un déficit en la balanza de pagos lo que llevó a la devaluación de 1954 en la cual el valor del peso pasó a ser de 8.01 a 12.50 por dólar.

Durante la etapa del "desarrollo estabilizador" (1954-1970), se conoció un fuerte crecimiento (6.74 % promedio anual), con estabilidad de precios (4.222 % promedio anual). Pero a pesar de esto, el desequilibrio externo fue permanente y creciente.

Como vimos en el capítulo anterior, una de las características del desarrollo estabilizador fue mantener la estabilidad cambiaria a 12.50 pesos con respecto al dólar. Los gobiernos de la época pensaban que para corregir el desequilibrio externo era preferible recurrir a la inversión extranjera y al crédito externo, que devaluar la moneda o hacer una reforma fiscal profunda.

Durante la mayor parte del periodo posterior a la Segunda guerra mundial, la carga fiscal de México figuró entre las más bajas del mundo. Los funcionarios del gobierno temían que cualquier modificación fiscal atemorizaría el sector privado e induciría a la fuga de capitales. No obstante, en dos oportunidades se intentaron hacer reformas (en 1964 y 1972), pero fracasaron, debido a la oposición decidida de la élites empresariales y sus aliados dentro del gobierno.

Además de esto, para motivar la inversión privada, los gobiernos han recurrido a estímulos consistentes en otorgar fuertes subsidios y exoneraciones fiscales.

Lo anterior corrobora nuestra tesis de que originalmente no fue el gasto público en bienestar social lo que originó el déficit fiscal, sino que fue el financiamiento del crecimiento industrial a base de endeudamiento lo que verdaderamente lo ocasionó.

<sup>3</sup> Guillén Romo, Héctor, Orígenes de la crisis en México (1940-1980), ERA, México, 1984, pp. 84-87

El gobierno no era capaz de hacer frente a sus gastos puesto que no quería aumentar los impuestos ni devaluar la moneda tal como establecía el modelo del desarrollo estabilizador, de tal forma que para financiar el crecimiento económico, a partir de los años cincuenta el gobierno mexicano comenzó a acudir de manera creciente el endeudamiento externo. Así, cuando se llega al año de 1970, la deuda externa del sector público es de 4,264 millones de dólares lo que representaba el 10.6 % del PIB.<sup>4</sup>

El recurrir a la deuda externa para financiar el déficit, originó otro problema : el servicio de la deuda, es decir, el pago de los intereses. A partir de ese momento, la deuda empezó a crecer tanto, que para 1970, el pago del servicio representó el 23.6 % de las exportaciones de bienes y servicios.<sup>5</sup>

La opción de recurrir al endeudamiento externo para financiar el crecimiento económico se volvió cada vez más frecuente, sobre todo después de 1973, esto se debió a la sobreliquidez en los mercados de capitales europeos y norteamericanos gracias al choque petrolero de 1973.

La saturación de capitales llevó al ofrecimiento de tasas de interés bancario bajísimas. Las tasas de interés tan bajas fue la gran esperanza de los países en vías de desarrollo para fomentar su crecimiento, pues se tenía la idea de que se podrían pagar los préstamos en poco tiempo. Por ello, cuando en 1973 los países del "Tercer Mundo" adquirieron préstamos a bajos intereses, ni una ni otra parte (deudores y acredores) se preocupaban en cómo deberían de pagarse, pues además los requisitos para otorgar los créditos fueron mínimos.

Cuando se inició la euforia prestamista, tanto los otorgadores del crédito como los solicitadores supusieron que con el tiempo y con la expansión del comercio internacional los países podrían incrementar sus ingresos por medio de las exportaciones y cumplir con sus pagos.

El aumento de los préstamos solicitados no solucionó los problemas del subdesarrollo que los países deudores habían supuesto, y sí en cambio, originó considerables volúmenes de maquinaria, equipo y tecnología en general, lo que llevó a una constante renegociación de la deuda externa.

Los fuertes desequilibrios en la balanza de pagos de México, condujo a la devaluación de 1976- de la que ya hablamos en el capítulo anterior.

---

<sup>4</sup> Información sobre el Gasto Público (1969-1978), SPI, cuadro IV-1.

<sup>5</sup>

Contextos, 31 de mayo de 1983, p. 21

Inmediatamente después de la devaluación de 1976, para obtener acceso al financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno mexicano se vió obligado a firmar un acuerdo de estabilización por un período de tres años.<sup>6</sup>

Según el diagnóstico de los expertos del FMI, en México se había producido un proceso inflacionista resultado del excesivo gasto público y de aumentos salariales.

Los objetivos del acuerdo de estabilización apuntaban sobre todo a la reducción del déficit del sector público, la elevación del precio de los bienes y servicios públicos, la limitación del empleo en el sector público, la apertura de la economía hacia al exterior y reprimir los aumentos salariales, ya que desde el punto de vista del FMI el déficit de la balanza de pagos era atribuible fundamentalmente a estos aspectos.

Con respecto a la contención salarial, en enero de 1977, la burocracia sindical encabezada por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y el Congreso del Trabajo (CT) dió a la nación "lección de responsabilidad"-exalta da por el presidente- por haber aceptado un incremento salarial tan modesto (10 %) ya que con eso se podría reducir la espiral inflacionaria.<sup>7</sup>

De esta manera el movimiento obrero organizado, atendiendo al llamado del gobierno, aceptó la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios en aras de la "solidaridad" con el país.

De 1978 a 1980 se evitó cumplir al pie de la letra la política restrictiva del FMI, gracias al descubrimiento de importantes recursos petroleros que colocaron súbitamente a México como la sexta potencia petrolera mundial. El descubrimiento de importantes recursos petroleros sirvió a México de aval para obtener importantes recursos financieros de los bancos internacionales, de tal forma que el país pudo evitar cumplir cabalmente las restricciones impuestas por el FMI. Así, entre 1977 y 1979 el déficit público representó el 6.4 % del PIB en lugar del 5.5% fijado en el acuerdo.

A partir del auge petrolero, los recursos obtenidos por dicho producto se volvieron el principal instrumento para tratar de corregir el desequilibrio externo, de tal forma que de representar 27 % de las exportaciones totales de México en 1977 llegaron a representar el 61 % en 1981.

El auge de la actividad petrolera aceleró fuertemente el crecimiento del PIB, que en 1980 llegó a ser del 8.3 %, sin embargo, ésto no evitó los desequilibrios que en el corto plazo se iban a dar en la balanza de pagos, ya

<sup>6</sup> Guillén, op. cit. p. 54

<sup>7</sup> Villarreal, op. cit. p. 45

que la estrategia basada en el modelo petrolero exportador llevó a México a la petrodependencia externa y a la desustitución de importaciones.

El desequilibrio en la balanza de pagos se debió en primer lugar a la desustitución de importaciones y a la importación de bienes superfluos a gran escala, debido a ello las importaciones de mercancías alcanzaron un nivel de 70 mil millones de dólares en tanto que las exportaciones sólo -- llegaron a 54 mil, arrojando un déficit de 16 mil millones de dólares en el periodo 1977-1981.

El segundo elemento que aceleró el desequilibrio en la balanza de pagos fue la petrodependencia.

La fragilidad de una economía que depende de manera tan grande de los ingresos del petróleo empezaron a aparecer en abril de 1981, cuando la empresa Ashland Oil suspendió compras del crudo mexicano debido a que no aceptaba el nuevo precio y a la sobrenaturación que se dió en el mercado de este producto.

Después de la Ashland Oil, otras compañías como la Exxon Corporation y la Compañía Francesa de Petróleo suspendieron sus adquisiciones de crudo mexicano lo que implicó pérdidas a nuestro país por más de cinco mil millones de dólares al finalizar 1981.

Para afrontar las pérdidas de divisas calculadas en 10 mil millones de dólares, el gobierno comunicó que el gasto se ajustaría en un 4 %, sin embargo, tal reducción no afectaría programas prioritarios tales como el del Sistema Alimentario Mexicano. El corte se orientó más bien a la racionalización de subsidios en áreas no estratégicas o prioritarias.

La vulnerabilidad del mercado petrolero mexicano así como la evidencia de una inflación interna mayor que la externa, generaron expectativas de una devaluación debido a que se efectuaron cuantiosas fugas de capitales -- (22 500 millones de dólares) disminuyendo enormemente las divisas mexicanas.

Por ello a principios de 1982 el peso se devaluó de 27 a casi 45 pesos por dólar. Después se procedió al deslizamiento diario por lo que el peso llegó a la paridad de 100 pesos por dólar en agosto del mismo año.

A partir de los acontecimientos anteriores el sector público empezó a endeudarse de manera acelerada para afrontar los gastos que requería el país. De ser una deuda de 11 mil a 14 mil millones de dólares entre 1980 y 1981, en tan sólo un año ( a finales de 1982 ) la deuda externa de México se situó en cerca de 80 mil millones de dólares.

El préstamo solicitado al FMI estaría sujeto a políticas de ajuste <sup>8</sup> durante un período de tres años y que sería aplicado en el siguiente sexenio que corresponde al de Miguel de la Madrid.

#### Factores externos .

Además de las anteriores causas de la crisis en México, existe un elemento importantísimo que proviene de la estructura capitalista mundial.

Ya hemos señalado que cada reestructuración del sistema capitalista - deviene en una crisis. La crisis del capitalismo actual es producto de un cambio en el modelo de acumulación, de tal forma que los grandes emporios capitalistas crecen de manera exorbitante a la vez que se reduce la prosperidad de capitales menores que en la mayoría de los casos acaban por ser absorbidos - por los primeros o eliminados totalmente del mercado.

Uno de los factores que han profundizado la crisis actual es el déficit presupuestal de las grandes potencias capitalistas, principalmente de los Estados Unidos. Actualmente existe en Estados Unidos un déficit de alrededor de 220 mil millones de dólares (mdd).<sup>9</sup>

En los medios económicos y financieros de los Estados Unidos se ha dado un debate sobre las causas y efectos de su déficit presupuestal. Por ejemplo, en la Oficina de la Reserva Federal -partidarios del monetarismo- prevalece la opinión de que mientras no se realicen ajustes significativos tendientes a reducir el déficit gubernamental, las tasas de interés tendrán que seguir siendo elevadas.

10

Las altas tasas de interés han sido provocadas para captar más recursos monetarios y de ese modo financiar el déficit presupuestal. Las elevadas tasas de interés en los Estados Unidos han atraído fondos de todas partes del mundo.

El resto de los países, con el propósito de evitar una descapitalización ha aumentado a su vez las tasas de intereses internas por arriba del nivel norteamericano lo cual provoca una recesión profunda en el proceso productivo al no contar con recursos suficientes para pagar los intereses de los - préstamos.

El ingreso de capital procedente del exterior, principalmente del pago de la deuda de los países subdesarrollados ha ayudado a financiar tanto el presupuesto de los Estados Unidos así como su déficit presupuestal.

8

Villarreal, cit. pp. 427-453

9

Contextos , año 2, no. 46, 28 de febrero de 1985, p. 28

10

Piñón Antillón, Rosa María, "Recuperación Económica", mimeog. artículo que apareció en el Coloquio de Primavera, 21 al 25 de mayo de 1984, CRI\_FCP y S- UNAM

Opositores a la política económica de la Reserva Federal opinan que el déficit fiscal no está directamente vinculado a las tasas de interés, que su origen no hay que buscarlo en la política fiscal, sino que la política monetarista -llevada a cabo por la Reserva Federal-, en su lucha contra la inflación, al tratar de restringir y encarecer el dinero, ha frenado la economía norteamericana.<sup>11</sup>

A las anteriores opiniones, nosotros podríamos agregar una tercera, esto es, si los déficit presupuestario y comercial norteamericano financiaran inversiones totalmente rentables, la economía mundial podría tener un crecimiento sostenido que aumentaría la productividad, el salario y el empleo. Sin embargo, casi tres cuartas partes del gasto gubernamental están destinados a la defensa, como es el caso del proyecto llamado "Guerra de las GALAXIAS" otra gran parte de los gastos se destinan a la administración pública y muy poco al capital social.

El gasto militar no produce en forma total el capitalismo, sino que ahonda la acumulación capitalista no productiva. La carrera armamentista ha favorecido a los grandes monopolios estadounidenses tal es el caso de la Chrysler, la Dupont, la General Motors, la IBM, entre otras, por que ser líderes en la producción de vehículos y refacciones espaciales, técnicas auxiliares, computadoras, circuitos integrados, etc., son las principales proveedoras del Pentágono.

El gobierno norteamericano destina gran cantidad de recursos científicos y tecnológicos para la innovación de la industria militar y aumentar su fuerza y precisión. Por ejemplo, en 1986 el gobierno destinó más de 380 000 millones de dólares para gastos militares.<sup>12</sup>

Para dar salida a los gastos militares el gobierno ha provocado focos de tensiones en algunas partes del mundo, por lo que América Central y Medio Oriente cobran mucha importancia como los principales objetivos de la acción militar de los Estados Unidos. La administración Reagan trata de distraer la atención sobre la reducción del presupuesto en programas de empleo y bienestar social, mediante la promoción de crisis en el extranjero.

En nombre de la "democracia" la "libertad" y la "seguridad nacional", el gobierno norteamericano pide a las clases medias y bajas norteamericanas, que obedezcan a la autoridad, que acepten la austeridad, que sacrifiquen su propio bienestar y que respalden su política exterior.

<sup>11</sup>

ibid.

<sup>12</sup> Sotomayor Valencia, Margot, "Crisis, armamentismo y desarme", mimeog. Ponencia presentada en el Coloquio de Primavera, MAYO del 1984.

Para lograr ésto, Reagan no dará marcha atrás en su intento por aumentar la supremacía de Estados Unidos sobre la Unión Soviética.

El gobierno de Reagan se ha propuesto reducir el déficit mediante - la reducción del presupuesto en bienestar social así como reducir la participación del Estado en la economía, es por ello que la crisis actual puede caracterizarse como el debilitamiento del Estado de bienestar.

Los problemas de inflación y recesión han llevado a considerar como un fracaso las políticas intervencionistas del Estado, es por ello, que en los círculos gubernamentales y empresariales de los países capitalistas desarrollados se llegó a considerar la vía monetarista como alternativa para superar la crisis a principios de los setentas. Desde entonces, el monetarismo se volvió la doctrina económica dominante, y México, por tener una relación financiera y comercial tan estrecha con los Estados Unidos, ha adoptado dicha doctrina.

En el primer capítulo explicamos el paradigma monetarista neoliberal. Cabe recordar entonces, que el neoliberalismo implica el retorno al - liberalismo económico que cuestiona el papel del Estado interventor porque limita las funciones del libre mercado.

Desde principios de los setenta los países del centro capitalista empezaron a cuestionar las políticas Keynesianas y al Estado del bienestar diciendo que en los momentos actuales del capitalismo ya no es posible mantener el salario directo e indirecto de los trabajadores; que ésto fue posible en épocas del auge del capitalismo pero que ya no se puede continuar por la crisis.

El monetarismo sólo justifica la intervención del Estado si éste - es capaz de administrar ciertos negocios mejor de lo que lo hace el mercado, pero como dicha teoría económica demuestra que el Estado es incapaz e ineficiente para administrar negocios, entonces debe reducir su función a sólo regular las leyes del mercado pero sin intervenir directamente en él.

Con base en las anteriores ideas, Milton Friedman propuso para Inglaterra en 1976, una estrategia para disminuir la importancia del Estado, es decir, mediante un proceso de desnacionalización, el Estado debía vender sus empresas, pero sobre todo, reducir los gastos estatales en bienestar social.

Los monetaristas combaten cualquier política de control de precios además piensan que hay que evitar que los sindicatos, por medio de sus demandas hagan crecer más los salarios que la productividad.

El monetarismo en América Latina se ha manifestado debido a las políticas de estabilización del FMI cuyas condiciones para conceder préstamos han sido "sanear" las economías, por lo cual hay que reducir la inflación mediante cortes sustanciales en el gasto público, fundamentalmente en capital social, ya que éste es el menos redituable en términos económicos, por lo tanto es más sensible a los recortes presupuestales.

En algunos países latinoamericanos como Chile, la aplicación del dogma friedmsniano ha implicado la represión sistemática de la protesta civil y del movimiento obrero.

En México, principalmente a partir de la crisis de los ochentas y de los convenios celebrados con el FMI en noviembre de 1982, se ha reafirmado la tesis monetarista de control del gasto público.

Lo anterior ha determinado considerablemente el curso que ha tomado el gobierno de Miguel de la Madrid respecto a los planes y estrategias de política económica y social como veremos en el siguiente inciso.

3.2.- *Reparación de los convenios concertados con el FMI, a partir de 1982, en la política económica y social de México.*

En diciembre de 1982, cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia de México, la inflación aumentaba a una tasa anual cercana al 100%. El peso se había devaluado en más de 80% frente al dólar en menos de un año. El crecimiento económico para los 12 meses precedentes había sido negativo (- 0.5 %). El sector público atravesaba por un déficit - sin precedente equivalente a casi el 18% del Producto Interno Bruto (PIB).<sup>13</sup> Las reservas del Banco de México estaban virtualmente agotadas.

Además de esto el país llevaba a costas el peso de una deuda externa de 8 mil millones de dólares, para efecto de la cual, el nuevo gobierno ya estaba comprometido con un programa de severa austeridad bajo las condiciones del acuerdo con el FMI.

Dichas condiciones de austeridad estaban encaminadas a reducir el déficit presupuestal como proporción del PIB, el cual no debía ser mayor del 8.5% en 1983, al 5.5% en 1984 y al 3.5 % en 1985. Para lo cual - el gobierno mexicano se comprometió a revisar y aumentar los precios y tarifas de los servicios del sector público, así como reducir subsidios para evitar alimentar presiones inflacionarias. Además el gobierno debía - dar entrada al liberalismo comercial reemplazando al proteccionismo, antes bien, promovería la inversión extranjera directa.

---

<sup>13</sup>

CONTEXTOS , año 2, no. 46, 28 de febrero de 1985, p. 34

El pago del servicio de la deuda constituye el eje principal de la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid. En 1982 tan sólo los pagos de los intereses superaron en más de un 35% el excedente comercial con el exterior; a partir de 1985 se destinarían 9 mil millones de dólares en amortizaciones más 14 millones en intereses.<sup>14</sup>

Para lograr la instrumentación de la política económica, el gobierno ha elaborado planes y estrategias de desarrollo como veremos en seguida.

#### Planes y estrategias de desarrollo.

El gobierno de Miguel de la Madrid estableció como estrategia de reorganización económica al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988.

Dicha estrategia va desde el saneamiento de las finanzas públicas a la renegociación de la deuda externa y pretende alcanzar una mayor capacidad de competencia industrial con el exterior y lograr una tasa de crecimiento moderado que permita satisfacer las necesidades elementales de la población de bajos recursos económicos, así como combatir el enorme desempleo del país simultáneamente con la inflación.

El PND reafirma el principio que hace del Estado al principal promotor de la política económica y de las estrategias de desarrollo, pero reconoce la función social del sector privado como integrante fundamental de la economía mixta.

Por lo que respecta a la política social el PND se planteó los siguientes objetivos : 1). Elevar la generación de empleos así como

<sup>14</sup> Rivera Ríos, Miguel Ángel, "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano : 1983-1985", Cuadernos Políticos, no. 43, abril-junio 1985.

proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario, para lo cual establecerá programas de protección a la planta productiva y al empleo ; 2). Combatir el rezago social y la pobreza avanzando en la satisfacción directa de las necesidades de la población entre las cuales se encuentra la educación , para la cual se planea ampliar el acceso de todos los mexicanos a ella, así como a los bienes culturales, deportivos y de recreación; 3). En materia de alimentación y nutrición , la orientación estratégica radica en considerar íntegramente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta el consumo asegurando el abasto entre toda la población; 4). En lo relativo a la salud , se pretende alcanzar una cobertura nacional de los servicios, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes del país. El sistema de seguridad social pretende aplicar un enfoque integral al bienestar del trabajador y su familia ; 5). Con respecto a la vivienda se procurará apoyar la carencia de ésta mediante la creación del Sistema Nacional de Vivienda.<sup>15</sup>

Sin embargo, las medidas optimistas con las que fue concebido el PND parecen esfumarse a medida que transcurre el sexenio, esto se debe a que el plan tiene la peculiaridad de haber sido elaborado en el contexto de la crisis económica más severa que el país ha enfrentado jamás, a esto hay que agregar la instrumentación de políticas contraccionistas y de austeridad como resultado de los compromisos con el FMI y los organismos financieros internacionales.

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pp. 209-211

Posterior a la primera carta de intención con el FMI celebrada el 10 de noviembre de 1982, el gobierno ha presentado otras tres: la segunda presentada el 3 de enero de 1984, la tercera el 24 de marzo de 1985 y la cuarta el 26 de julio de 1986.

En términos generales las exigencias del FMI han sido depurar las finanzas públicas y ajustar la política monetarista, lo cual implica racionalizar los subsidios en bienes y servicios públicos. Además, el gobierno de México anunció en febrero de 1985 la cancelación de proyectos y programas no prioritarios. Como parte del proceso de racionalización de las actividades no estratégicas del sector público, el gobierno se comprometió a vender, liquidar o fusionar empresas paraestatales.<sup>16</sup>

Sin duda, los compromisos pactados para el pago de la deuda significan un fuerte golpe para la economía mexicana. En 1984, México debía a los bancos comerciales alrededor de 73 000 millones de dólares, de los cuales 26 000 millones los debía a los bancos estadounidenses; otros 26 000 millones los tiene que pagar a gobiernos y agentes multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Para principios de 1986 la deuda externa de México alcanzó los 100 mil millones de dólares. Además del agobiante pago de la deuda, en febrero de 1986, el país recibió otro golpe bajo en su economía al caer estrepitosamente los precios del petróleo. La caída de los precios del petróleo rompió con el esquema económico y llevó a reducir su gasto el presupuesto para 1986 que antes de la caída del petróleo estaba calculado en 32 billones de pesos.

El gobierno de México había previsto una baja de dos dólares en el precio del petróleo para todo el año, sin embargo cayó a menos de la mitad, de 23 dólares pasó a ubicarse en 11.25 dólares por barril en diciembre de 1985.<sup>17</sup>

La Secretaría de Hacienda estimó que la caída en el precio del petróleo causaría a México pérdidas hasta 8 000 millones de dólares.

Tan nefastos elementos en la economía mexicana, llevaron a ciertos sectores del gobierno a considerar sin hacerlo público, las posibilidades de implantar una nueva estrategia económica con similitudes al Plan Tropical de Brasil y al Plan Austral de Argentina.

<sup>16</sup> Ver texto de la carta de Intención en El Día, 24 de marzo de 1985.

<sup>17</sup> Proceso, No. 495, 28 de abril de 1986, p. 7

Algunos puntos sobresalientes de ambos planes son los siguientes. El Plan Tropical pretendía abatir radicalmente la inflación cuya tasa anual era del 255 %. Para lograrlo se estableció una reforma monetaria, que incluyó la creación de una nueva moneda : el "cruzado", que sustituiría al -cruzeiro a razón de mil por uno; se congelaron los precios y se estableció una paridad fija; se creó un seguro de desempleo y se propuso el reajuste automático de los salarios cuando el aumento acumulado en los precios fuera mayor al 20 % .

Los objetivos básicos del plan brasileño son eliminar el déficit -público y mantener el crecimiento de la economía. El primer resultado de se se plan fue el abatimiento de la inflación, pues durante los primeros meses los precios no crecieron.

Por su parte, el Plan Austral se proponía disminuir el déficit fiscal del gobierno (vía mayores ingresos de las empresas públicas, mayores in puestos al comercio exterior, reducción de las tasas de interés y reducción del gasto público); congelación de precios y salarios; una paridad estable y la introducción de una nueva moneda: el austral, a razón de mil por uno.

En sus inicios, este plan produjo buenos resultados y contó con la aceptación popular; sin embargo, al paso del tiempo ha tenido que flexibilizarse: se han incrementado los salarios, se ha devaluado el austral y se han tenido que liberar gradualmente algunos precios.

En el gabinete económico de México muchos se opusieron a la creación de un plan similar (el Plan Azteca) y expusieron varias razones de peso.

Argumentaban que en México, a diferencia de Brasil y de Argentina - aun no supera las condiciones hiperinflacionarias de 200 o 500 %.

También se adujo que en un plan como los mencionados se vuelve fácilmente una "muleta" que ayuda al enfermo pero no lo cura e incluso retrasa el verdadero restablecimiento. 18

En repetidas ocasiones el gobierno manifestó que no aplicaría ninguna estrategia de política económica y social que no sea la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Sin embargo, el 23 de junio de 1986 - dió el gobierno a conocer otro intento de reestructuración económica llamado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

El PAC se ha propuesto, en el frente externo, lograr un entendimiento con los acreedores que signifique contar con recursos mínimos para poder lograr un crecimiento modesto y en el ámbito nacional alentar el crecimiento -- pero sin abandonar las medidas antiinflacionarias ni la liberalización de las fuerzas del mercado.

18

ibid., pp. 8-10

El argumento empleado por el PAC de que la caída de los precios del petróleo hacía insolvente el gobierno para cubrir el servicio del pago de la deuda externa, fue rechazado por el gobierno de Washington y por el FMI. Su respuesta fue de que México puede pagar aunque le falten ingresos, con las empresas que forman parte del patrimonio nacional. Concretamente señalaron a PEMEX como la empresa que podía ser vendida a las transnacionales. Ante esto, la respuesta que dió el gobierno mexicano fue que jamás se desprenderá de las empresas estratégicas señaladas en el artículo 28 Constitucional.<sup>19</sup> Lo anterior demuestra claramente cómo las fuerzas monetaristas externas intentan desmantelar al Estado interventor.

El PAC y la carta con el FMI dejan la recuperación en manos de la inversión privada y del crédito externo, con ello, el gobierno renuncia una vez más desde que entró en los programas de austeridad monetarista, a ampliar sus programas de gasto e inversión.

La aceptación de cubrir un alto porcentaje de las pérdidas de ingresos fiscales por las bajas petroleras, a través de aumentos en las tarifas de bienes y servicios públicos (como veremos más adelante), dió un nuevo impulso a la inflación, mientras que los gastos fiscales por concepto del servicio de la deuda, que significan alrededor del 50% del presupuesto federal, se han mantenido prácticamente intocados.

En conclusión, las cosas son difíciles para un gobierno que simpatiza con el monetarismo-neoliberalismo y el orden impuesto por las reglas del mercado. El gobierno de Miguel de la Madrid se encuentra con ataduras políticas y económicas. Por un lado, para conservar el apoyo interno tiene que ser un negociador firme y nacionalista, preocupado por el bienestar de la población y por la reducción del poder adquisitivo y del empleo, pues como el presidente de México señaló durante una visita oficial a Washington :

"... hay que reconocer que este severo ajuste a la economía mexicana ha -  
tenido un alto costo social, que ha llegado a repercutir en el proceso po-  
lítico, en una caída drástica del salario real, en la insuficiente gene-  
ración de nuevas fuentes de empleo y la posposición de obras de infraes-

<sup>19</sup> Excélsior, 1 de julio de 1986

estructura necesarias para elevar los niveles de bienestar de la población. " 20

Por otro lado, está la presión del FMI y de los organismos financieros internacionales que demandan que México reduzca su déficit presupuestal vía reducción del gasto público, eliminación de subsidios y venta de paraestatales, como veremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO 4 REPERCUSION DE LA CRISIS ECONOMICA ACTUAL EN LAS MEDIDAS DE BIENESTAR SOCIAL EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID.

Toda política económica responde a las necesidades coyunturales del régimen de acumulación. La importancia de analizarla es que de ella deriva - la política social, ya que está última está estrechamente relacionada con los logros y alcances que la política económica pretenda canalizar en ella.

La dirección que el gobierno de Miguel de la Madrid ha dado en materia de política social se ha visto determinada por dos factores que ya hemos señalado: la crisis fiscal y el endeudamiento externo, lo cual ha llevado al Estado a controlar el gasto público mediante reducciones en el presupuesto y a disminuir su papel interventor en la economía.

Tomando en cuenta los dos factores ya señalados, en seguida analizaremos la política social en materia de empleo, vivienda, educación, salud, - abasto y subsidios en bienes y servicios públicos.

4.1.- Reducción del Gasto Público.

Hemos señalado que bajo el enfoque de la doctrina económica neoliberal-~~monetarista~~ impulsada por el Fondo Monetario Internacional, (FMI) el Banco Mundial y demás organismos financieros internacionales así como también - por el Gobierno y la Reserva Federal de los Estados Unidos, la receta óptima para lograr disminuir el déficit fiscal del Estado es:

- 1o. reducir los gastos "excesivos e innecesarios" (sin considerar los gastos militares que en Estados Unidos para 1987 ascenderán a 288 mil millones de dólares); y
- 2o. liberar el comercio y reducir la participación del Estado en la economía para efecto de lo cual, deberá dejar que el libre juego de las fuerzas - del mercado opere sin ser entorpecidos por aranceles y subsidios. Además el Estado debe deshacerse o eliminar a empresas de su propiedad que sean ineficientes e inproductivas, y las que no lo sean deberán pasar al control - del capital privado.

De acuerdo a este criterio, hay que acabar con el Estado interventor pues ya no es posible reactivar la economía mediante su participación, ya que su incidencia en el gasto público es lo que ha provocado al déficit fiscal y a sus consecuencias inflacionarias.

Es en este sentido que México, como deudor de estos organismos financieros internacionales, en cada convenio se ha comprometido a subanar sus finanzas públicas y con ello poder aplicar medidas restrictivas que le permitan pagar su deuda.

A partir del convenio firmado con el FMI el 10 de noviembre de 1982, este organismo financiero se ha convertido de facto en contralor - de las finanzas nacionales y en supervisor estricto de los actos del gobierno en materia económica.

El convenio establece que durante el periodo de su vigencia , México deberá mantenerse en contacto estrecho con el FMI para manifestar le la situación financiera del país. Estos contactos pueden ser por co-- rrespondencia o por medio de visitas de funcionarios del FMI a México o - de representantes mexicanos a Washington (sede del FMI).

Como se sabe, desde la bancarrota de los últimos meses del sexenio Lópezportillista que dejó al país una deuda externa de alrededor de 82 mil millones de dólares, el FMI ha acordado poner a la disposición de México créditos en apoyo a los programas de recuperación del gobierno. Pero las condiciones han sido más que rigurosas, ya que según lo señalado en - los puntos 17,18 y 19 de la Carta de Intención del Convenio México-FMI :

"El programa de ajuste buscará elevar el ahorro interno, tanto público como privado. Con este esfuerzo se racionalizará el Gasto - del sector público, se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales [...] se ha estimado que el déficit financiero (del sector público), como proporción del producto interno bruto, no debe ser mayor del 8.5% en 1983, al 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985 [...] Las metas de 1983 requerirán un importante avance en en este sentido; por lo que hace a los ingresos, destaca la necesidad de continuar revisando los precios y tarifas que han quedado rezagados ante el crecimiento de la inflación. Ello permitirá

una mejora sustancial de las finanzas de las entidades del sector público, junto con programas de revisión del gasto corriente."<sup>1</sup>

Para lograr lo anterior el gobierno se ha propuesto una política fiscal restrictiva a través de: 1) aumentar, tanto en el grado de ajuste como en la frecuencia, los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, y 2) disminuir drásticamente en términos reales el gasto público, especialmente la inversión pública.

Dentro del gasto público, la inversión pública juega un papel primordial por su impulso al desarrollo social. En el cuadro 1 mostraremos como se ha manifestado ésta en los principales rubros de bienestar social de 1982 a 1986.

CUADRO 1

INVERSIÓN PÚBLICA ( millones de pesos )									
SECTOR	1982	1983		1984		1985		1986	
		variac.		variac.		variac.		variac.	
EDUCACION	42,132.2	60.73	67,722.6	71.19	115,937.7	54.64	179,287	-17.86	147,281
SALUD	48,870.5	-10.81	38,233.1	98.66	75,954.3	64.11	124,655	60.61	200,216
ABASTO	n.d.	-	6,268.6	170.72	16,970.9	48.69	25,235	-75.41	6,303
VIVIENDA	n.d.	-	15,909.1	107.42	32,999.8	37.76	45,462	32.88	60,414

Fuente : Elaboración con base en datos en : Segundo Informe de Gobierno, (Sector Educativo), p. 529 ; Tercer Informe (sector educativo), p. 748 y Cuarto Informe (Estadístico), pp. 563-566.

n.d. = no disponible

<sup>1</sup> Revista Mexicana de Comercio Exterior, diciembre de 1982, pp. 27-30

Como vemos, si bien han habido incrementos en la inversión pública en los sectores de bienestar social señalados, también han habido de cre mentos como en el caso de la educación, donde el presupuesto de 1986 - disminuyó un 17.86% con respecto al de 1985 . Lo mismo ocurrió en el caso del abasto, en el cual el presupuesto de 1986 decreció en 75.41% con respecto al del año anterior.

Además, en la mayoría de los casos, los incrementos en la inversión pública han quedado muy por debajo del proceso inflacionario, el cual, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 1983 a 1986 ha sido : 92.1% en 1983, 61.7% en 1984, 54.4% en 1985 y 84.4% en 1986.<sup>2</sup>

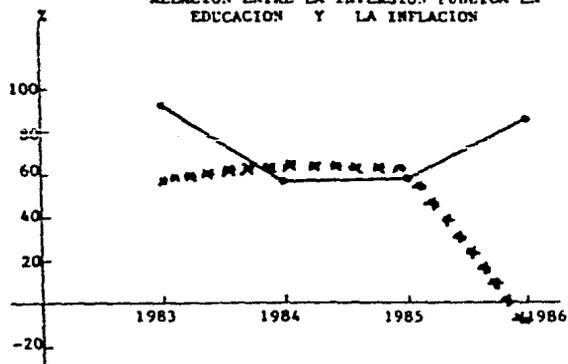
En relación entre la inversión pública en educación y la inflación (ver gráfica 1) , la inflación se mantuvo por debajo de la inversión en 1984 y estuvo en el mismo nivel en 1985, pero en 1983 (primer año de la Administración) y en 1986, la inflación estuvo por arriba de la inversión, abriéndose más la brecha entre ambos en el último año.

Con respecto a la salud (gráfica 2), en 1983, la inversión estuvo muy por debajo de la inflación -aproximadamente un 100%- , pero en 1984 la inversión se recuperó creciendo arriba de la inflación (cerca del 40%). Después, aunque decrece la inversión en 1985, ésta sigue estando por arriba de la inflación, pero en 1986, cae frente a la segunda.

En el caso del abasto (gráfica 3) , en 1984 la inversión pública estuvo muy por arriba de la inflación -aproximadamente 110%- y en 1985 estuvo apenas 5 puntos abajo de la inflación. Pero en 1986 la inversión no sólo no creció, sino que cayó en 75.41%, mientras que la inflación fue de 84.4%.

<sup>2</sup>Ver cuadro en El Mercado de Valores , año XLVI, núm. 52, diciembre 29 de 1986 , p. 1218

GRAFICA 1  
RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA EN  
EDUCACION Y LA INFLACION

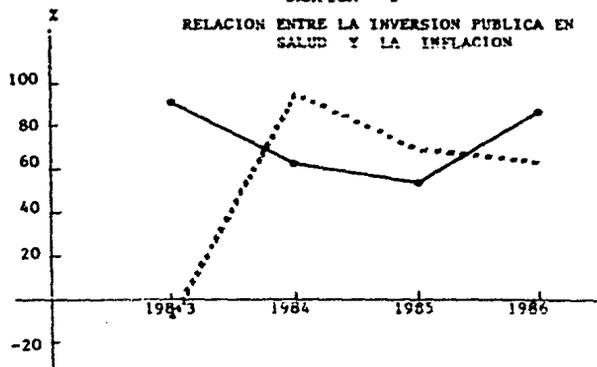


..... EDUCACION

———— INFLACION

Fuente: Para la inversión pública se utilizaron los datos del cuadro 1 y para la inflación se tomaron de El Mercado de Valores, año XLVI, n.º. 52, 29 de diciembre de 1986.

GRAFICA 2  
RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA EN  
SALUD Y LA INFLACION

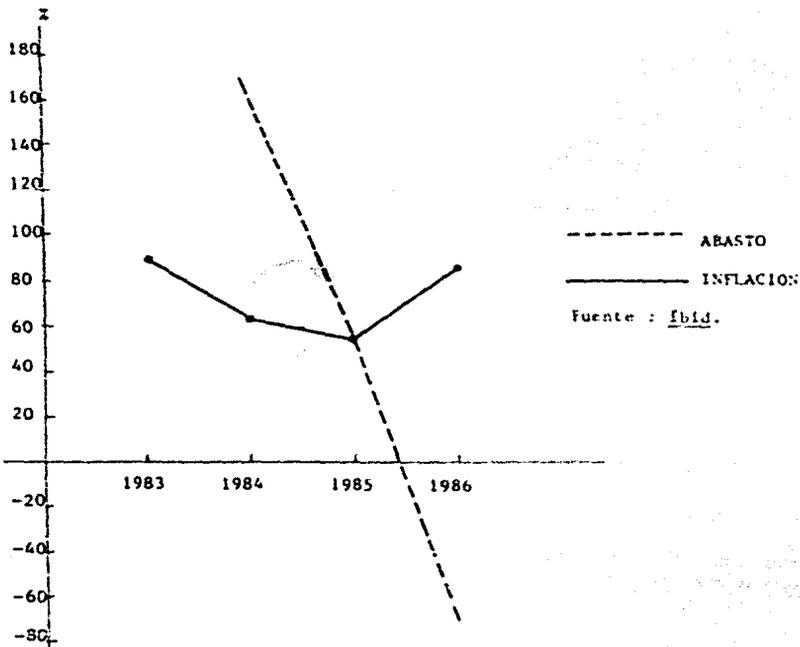


..... SALUD

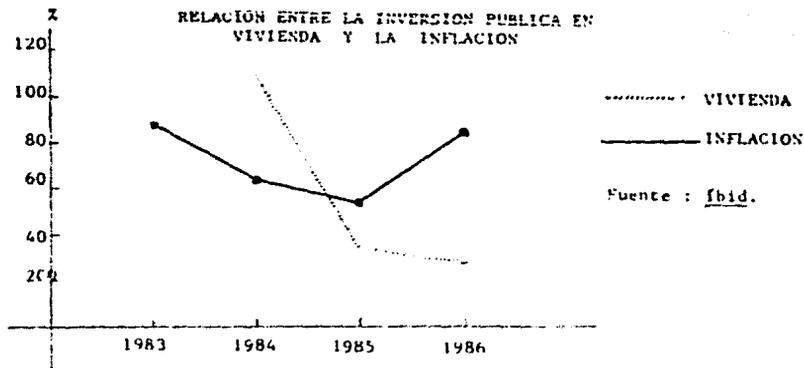
———— INFLACION

Fuente: ibid.

GRAFICA 3  
RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA EN  
ABASTO Y LA INFLACION



GRAFICA 4  
RELACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA EN  
VIVIENDA Y LA INFLACION



Por lo que respecta a la inversión pública en vivienda (gráfica 4) , en 1984 estuvo muy arriba de la inflación, pero no así en 1985 y en 1986 se mantuvo debajo de ésta.

Además de la inflación y de los criterios de la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid, que sigue los lineamientos contraccionistas en el gasto público impuestos por el FMI, existen otros elementos que han incidido negativamente en el gasto público. Por ejemplo, a lo largo de 1985 , se manifestó una gran incertidumbre en el mercado internacional de petróleo , consecuencia de la sobreoferta prevalescente y de la débil coordinación entre productores.

Debido a lo anterior, México redujo el precio de exportación del barril de 23.7 dólares por barril en diciembre de 1985 hasta 8.9 dólares en julio de 1986. Esto condujo a una pérdida proveniente de la venta exterior de petróleo de 8200 millones de dólares, lo que equivale a la cuarta parte de los ingresos públicos.<sup>3</sup>

Lo anterior contribuyó a deteriorar la balanza de pagos y a reducir los ingresos de México. Por ello, el gobierno instrumentó una serie de medidas de mayor restricción fiscal que condujeron a un recorte de 450 mil millones de pesos en 1985.

El argumento utilizado por el gobierno fue en el sentido de que había que depurar las ineficiencias y los desperdicios y reducir los programas no prioritarios.

Por lo tanto, el gobierno decidió abatir el crecimiento del gasto mediante la reducción del sector público y del sector paraestatal, someténdolos a la más estricta disciplina presupuestaria. Con esa finalidad se suprimieron

---

<sup>3</sup> El Mercado de valores , año XLVI , núm. 47, noviembre 24 de 1986, pp.1093 y 1094.

muchas áreas de organización, se suprimieron 20 550 plazas y se limitó su crecimiento automático en los sectores de educación y salud.<sup>4</sup> Además se procedió a la liquidación, transferencia y venta de 236 entidades paraestatales.<sup>5</sup>

Lo que no se redujo, fue el presupuesto para el pago del servicio de la deuda externa que en 1985 fue de 6,861.7 miles de millones de pesos, lo cual representa el 37.3% de un total de presupuesto de egresos de la federación de 18,390 miles de millones de pesos.<sup>6</sup>

En 1986, el porcentaje de la deuda externa, con respecto al presupuesto de la federación se calculó en un 40%. En 1987 el presupuesto fue calculado en un monto de 86 billones 211 mil millones de pesos. De ese total, el 55.1% correspondió al pago del servicio de la deuda externa pública y el 44.9% restante al gasto programable y a las participaciones de estados y municipios. En ese mismo año se previó un aumento en la inversión pública del 15% en términos reales.<sup>7</sup>

En conclusión, como hemos visto, el crecimiento en la inversión pública ha sido menor que el presupuesto para el pago del servicio de la deuda externa y por el fuera poco, ésta ha estado sujeta a recortes presupuestales debido a condiciones adversas que limitan aún más la capacidad financiera del Estado.

Si bien, el gobierno ha argumentado que la reducción en el gasto pú-

<sup>4</sup> El Mercado de Valores, año XLV, núm. 50, diciembre 16 de 1985, p. 1171

<sup>5</sup> El Mercado de Valores, año XLV, núm. 7, febrero 18 de 1985, p. 145

<sup>6</sup> ibid. p. 155

<sup>7</sup> El Mercado de Valores, año XLVI, núm. 49, diciembre 8 de 1986, p. 1147

blico no afecta de ninguna forma las políticas prioritarias del gobierno federal, principalmente las relacionadas con el empleo, la salud, la vivienda y la alimentación, en los siguientes incisos mostraremos las consecuencias de la política de austeridad en el bienestar social.

#### 4.1.1.- Empleo.

En 1982 el desempleo abierto subió de 4 a 8X . Para evitar el deterioro masivo, el gobierno de Miguel de la Madrid incluyó como prioritario en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), la protección al empleo mediante el ofrecimiento por parte del gobierno, de trabajo eventual en el sector de obras y servicios públicos.

Así, por ejemplo, entre diciembre de 1982 y octubre de 1984 el personal asegurado en el IMSS se elevó, siendo casi todos trabajadores permanentes empleados en zonas urbanas (cuadro 2).

CUADRO 2

POBLACION ASEGURADA EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
DE 1982 a 1984 (miles de personas)

Año	Total	campo	ciudad	perma- nentes	campo	ciudad	eventuales
1982	7037	629	6408	5793	445	5348	1244
1983	7059	628	6431	5935	428	5507	1124
1984	7615	635	6980	6429	432	5997	1186

Fuente : El Mercado de Valores , año. XLV, núm. 50, diciembre 16 de 1985 .

De esta forma, el gobierno establece el abatimiento del desempleo en términos del número de asegurados del IMSS, tal como lo señaló el presidente de la Madrid en el Tercer Informe de Gobierno :

"Para evitar el desempleo masivo, se incluyó como prioritario en el - PIRE la protección al empleo. La instrumentación de esta estrategia permitió en 1983 detener el agravamiento del problema y lograr una no desta recuperación, como lo demuestra el hecho de que durante ese - año el número de asegurados permanentes en el IMSS aumentó a 141 mil.

Durante 1984, el crecimiento de la economía permitió la creación de nuevos empleos. Reflejo de esto es el incremento de cerca de medio millón de asegurados permanentes en el IMSS. En 1985, continuó la recuperación del empleo, elevándose el número de asegurados permanentes en 202 mil.<sup>8</sup>

Sin embargo, pese a los datos presentados, cabe señalar que una importante porción de trabajadores no están afiliados al IMSS o a algún otro organismo de la seguridad social, ni forman parte de sindicatos ni de ligas - de comunidades agrarias o sindicatos campesinos, no son obreros industriales ni campesinos medios, ni burócratas. Son jornaleros agrícolas; pequeños comerciantes, empleados domésticos, trabajadores eventuales, peones, barreneros, jardineros, lavacoches y otros que trabajan en pequeños talleres artesanales, automotrices, de carpintería, herrería, plomería, etc.

Además, pese a lo previsto por el gobierno desde el inicio del sexenio mediante la implantación de un Servicio Nacional de Empleo, hay factores que han impedido el desarrollo de éste. Esto se debe a que en 1985 empezó a manifestarse una gran incertidumbre en el mercado internacional del petróleo, consecuencia de la sobreoferta prevaiente y de la débil coordinación entre los productores. En febrero se redujo el precio de exportación de México en cincuenta centavos de dólar por barril y a mediados de ese año se registró - una caída de 1.8 dólares en el precio del crudo.

Lo anterior contribuyó a deteriorar la balanza comercial y la entrada de divisas para México. Para hacer frente a esto, el gobierno instrumentó una serie de medidas encaminadas a detener el déficit público mediante cortes draconianos en el empleo. Para ello se cancelaron 20 550 plazas en el sector público y se limitó significativamente en los sectores de la educación y la

<sup>8</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, Tercer Informe de Gobierno (1985), Sector laboral.

salud. En el sector paraestatal se cancelaron en el mismo año de 1985, 9 576 plazas y a la fecha se continúan instrumentando cortes de personal.

Como resultado de las medidas anteriores, se estima que durante 1985 se redujeron en 25 mil el número de plazas presupuestales del Gobierno Federal.<sup>9</sup>

Además, tan sólo en 1986 debido al cierre de empresas paraestatales -como veremos más adelante- fueron despedidos más de 100 mil trabajadores.<sup>10</sup>

El panorama se torna más crítico en el campo en donde más de 2 millones de jóvenes, especialmente técnicos egresados de las escuelas tecnológicas agropecuarias y de otras instituciones se encuentran desempleados y sin oportunidades de desarrollo.<sup>11</sup>

Como podemos percatarnos, pese a los planes y programas elaborados, el gobierno carece de una política real y efectiva de empleo, pues cada año, alrededor de 300 mil personas en edad productiva buscan ingresar en el mercado de trabajo<sup>12</sup> y muy pocas de ellos logran colocarse, ya que existe una brecha considerable entre la mano de obra y el número de empleos que se ofrecen.

En la gráfica 5 demostramos que en 1982 hubo un déficit de 400 mil empleos. Al final del sexenio (1988) la brecha tenderá a abrirse, pues el número estimado es de 4 millones 400 mil personas desempleadas, lo que equivale a decir que habrá un desempleo abierto de aproximadamente 20%.

A las anteriores cifras hay que agregar un elevado porcentaje de trabajadores ocupados que son en realidad subempleados, pues carecen de un em

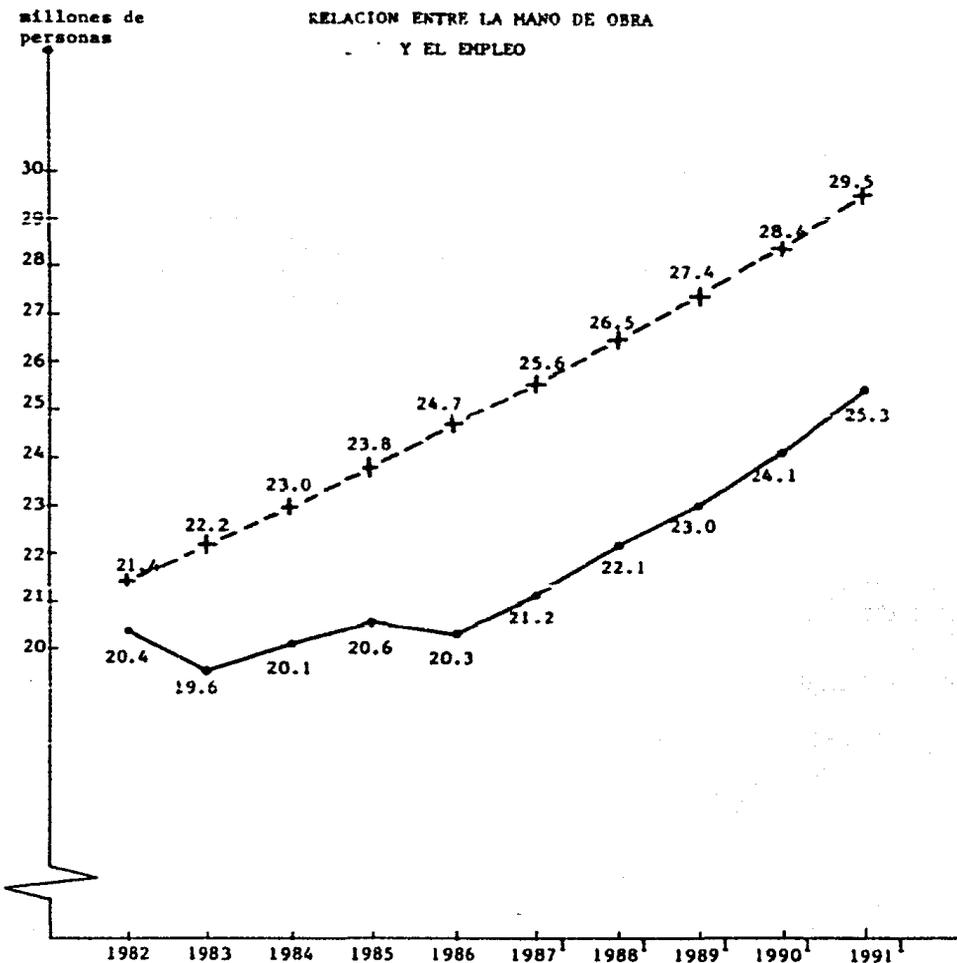
<sup>9</sup> El Mercado de valores, año XLV, núm. 50, diciembre 16 de 1985, p. 1171

<sup>10</sup> Excelsior, 20 de julio de 1986.

<sup>11</sup> ibid.

<sup>12</sup> ibid.

GRAFICA 5  
 RELACION ENTRE LA MANO DE OBRA  
 Y EL EMPLEO



! estimaciones

— nivel de empleo

+ - + mano de obra

Fuente : Gráfica propia elaborada con datos de El Mercado de Valores, año XLVI, núm. 52, diciembre 29 de 1986.

pleo fijo, ya que sólo laboran de manera eventual y carecen de derechos laborales y seguridad social.

Para 1977, el desempleo y el subempleo afectaban a 8 millones de mexicanos lo que representaba el 45% de la población trabajadora. Carecemos de datos recientes sobre el subempleo, pero actualmente se estima que sean aproximadamente 10 millones de personas.

La crisis que empezó a gestarse a principios de los setentas y - que maduró en los ochentas creó una extensa población marginal y la formación de un amplio sector de desempleados y subempleados con bajos niveles de vida, educación y alimentación, y con graves carencias en materia de vivienda y salud.

Cabe aclarar que el problema del desempleo no es particular del - gobierno de Miguel de la Madrid, pues obedece a causas inherentes al sistema capitalista de producción en su conjunto como es la recesión económica , la cual afecta a México como consecuencia del capitalismo periférico y suu subordinado al capitalismo mundial del cual forma parte.

Otra causa que profundiza el problema del empleo en los últimos - años son los profundos cambios que están produciéndose en el modelo de acumulación en México. Estos cambios se reflejan en la creciente complejidad que adquiere el desarrollo tecnológico en algunas ramas de la producción - (como en la automotriz) en las cuales se está gestando una reconversión industrial que abarca a todas las empresas ya sean transnacionales, privadas, estatales o mixtas.

<sup>13</sup> Calderón, Jorge A. " México, 1986: Coyuntura Económica y Perspectivas" , Economía Informa , no. 145, octubre de 1986, p. 26

La reconversión industrial induce a estas empresas a reproducir - sistemas productivos (provenientes de los países desarrollados) basados - en procesos automatizados que incrementan la productividad pero que reducen sustancialmente la demanda de empleo y más en un país sobrepoblado como es México.

Sin embargo, la política gubernamental definida en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) se orienta en la dirección de que sólo con la reconversión y el impulso a las industrias maquiladoras y la inversión extranjera en sectores de alta tecnología México será exportador de manufacturas y superará sus problemas de balance de pagos.

#### 4.1.2.- Vivienda.

En lo relativo a vivienda destaca la propuesta gubernamental de la creación del Sistema Nacional de Vivienda con base en el FND y cuyos objetivos son : conducir la revisión de las bases jurídicas en materia habitacional, participar en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especulación; legitimar y dar apoyo prioritario a la conformación de asociaciones y agrupaciones de autogestión habitacional; fortalecer y reorientar la autoconstrucción de la vivienda popular; controlar los alquileres en función de un porcentaje socialmente aceptable del salario y reorientar los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y garantizar su otorgamiento, preferentemente a los grupos sociales organizados.<sup>14</sup>

Respecto a este último punto podemos percatar que la intención del gobierno es regular la acción de grupos populares organizados entorno a problemas urbanos, debido a ello, el financiamiento muchas veces está condicionado al hecho de que el grupo solicitante esté afiliado al PRI.<sup>15</sup>

En lo relativo a la autoconstrucción, el gobierno de Miguel de la Madrid estableció el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), el cual plantea atacar el problema del déficit habitacional por medio de la autoconstrucción tal como lo señala el PND.

Sin embargo, los resultados de éste han sido raquíticos, pues en 1983 se construyeron únicamente 1160 viviendas, programándose 4200 para 1985.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), pp. 255-256

<sup>15</sup> Rodríguez Velázquez, Daniel, "La organización popular ante el reto de la autoconstrucción", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, no. 123, p. 60

<sup>16</sup> Ibid. p. 60

En el marco de las limitaciones presupuestales que afectan al país y la planeación de la política de la vivienda, el gobierno estableció en 1985 el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONADEVI), cuyas funciones han sido coordinar las acciones de vivienda, así como los créditos para su financiamiento por medio de organismos tales como el INFONAVIT, FOVISSSTE y BANOBRAS para toda la República Mexicana.

Tanto el FOVISSSTE como el INFONAVIT, continúan sus programas de acuerdo al PND. En ambos organismos habitacionales opera un sistema de financiamiento que proporciona a sus respectivos trabajadores créditos con precios más baratos y accesibles que los ofrecidos en el mercado, con el fin de que éstos puedan obtener viviendas propias.<sup>17</sup>

Sin embargo, a lo largo del sexenio han habido factores que han incidido negativamente en los programas de vivienda. Uno de ellos lo constituye el pago del servicio de la deuda externa, el cual, como hemos señalado, es el eje principal de la política económica del actual régimen y cuyos mecanismos económicos utilizados para cumplir con los compromisos contraídos han conducido a la agudización de los problemas sociales, ya que cerca del 50% de los ingresos por exportaciones son dedicados para este fin.<sup>18</sup>

Debido a lo anterior, la reducción de los ingresos del país ha establecido límites financieros para la construcción de la vivienda

<sup>17</sup>

Miguel de la Madrid Hurtado, Cuarto Informe de Gobierno 1986, (sector desarrollo urbano y ecología), p. 86

<sup>18</sup>

Nexos no. 95, nov. de 1985, p. 18

social en medio de la recesión.

El segundo factor negativo para la política de vivienda en el sexenio que nos ocupa, han sido los daños provocados por los sismos de - septiembre de 1985, cuya mayor repercusión la tuvieron en la Ciudad de - México.

La importancia de la tragedia de los sismos radica en que la Ciudad de México centraliza el poder político y económico del país, concentra más del 40% de las actividades económicas y alrededor del 25% de la población nacional, así como la infraestructura industrial y de servi cios más importante de México.

Se estima que más de 100 mil viviendas fueron destruidas o sufrieron graves daños en la zona metropolitana de la Ciudad de México y - de algunas regiones de los estados de Michoacán, Colima, Guerrero y Jalisco.

Los sismos aumentaron el déficit de vivienda en 1.1% .<sup>19</sup> A estas cifras habría que agregar un número indeterminado de casas que presentaron daños menores y que no fueron registradas.

Los primeros días que siguieron a los sismos evidenciaron un - claro descontrol por parte del gobierno para enfrentar el desastre. Poco a poco, sin embargo, el gobierno fue articulando algunas acciones para - afrontar la situación y para evitar que el control se le fuera de las manos, ya que la sociedad civil se le había adelantado en un sinnúmero de - acciones.

Las alternativas que ofrecía el gobierno conllevaban a dificultades debido a trámites complicados respecto a las viviendas perdidas, por

---

19

Miguel de la Madrid, Cuarto Informe ... , p. 76

lo cual, los afectados empezaron a manifestar su inconformidad con los - criterios gubernamentales.

Las agrupaciones de vecinos se resistieron a la forma en que el gobierno quiso atender sus demandas organizando movilizaciones y mítines junto con otros sectores de damnificados, miembros del movimiento urbano popular, algunos sindicatos y otras fuerzas sociales independientes del Estado.

Por lo cual, para enfrentar los problemas y recuperar el control social, el gobierno puso en operación cuatro programas : el Emergente de Vivienda, el de Renovación Habitacional Popular, el de Reconstrucción y el de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco.

El primer programa se abocó a la atención de familias de las unidades habitacionales de las colonias de niveles medios cuyas viviendas - eran irreparables, con el fin de que los organismos de vivienda e instituciones financieras les otorgaran un crédito según sus ingresos y a la filiación laboral de los solicitantes.<sup>20</sup>

A los pocos días de ocurridos los sismos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología puso en marcha un programa de créditos "blandos" para los damnificados , pero dado que la mayoría de los afectados fueron personas de condiciones económicas muy humildes, pese a las facilidades de crédito, la construcción de viviendas se tornó en un problema difícil.

El Programa de Renovación Habitacional Popular atendió a 44 437 familias del centro de la Ciudad de México donde se realizó la expropiación

<sup>20</sup> Ibid.

de 4000 predios, los cuales eran en su mayoría viejas vecindades.<sup>21</sup>

Las expropiaciones llevadas a cabo por el gobierno condujeron a la oposición de ciertos grupos representantes de la iniciativa privada. El temor se fundamentó en el hecho de que la expropiación es un mecanismo político que activado periódicamente puede establecer límites a la actuación capitalista; sin embargo, fueron falsas alarmas, pues - el presente gobierno ha mostrado que no establecerá dichos límites.

En lo inmediato, la expropiación pareció ser un signo positivo para las clases populares ya que se pretendía resolver por la vía jurídica los conflictos existentes entre los propietarios de vecindades viejas e insalubres y los trabajadores urbanos que habitan en el centro de la Ciudad de México.

Sin embargo, la medida expropiatoria fue instrumentada indiscriminadamente y con poco cuidado, lo que produjo que se incluyeran inmuebles que era casas particulares unifamiliares, por lo cual, pocas semanas después de ser expedido el decreto expropiatorio se dió marcha atrás en muchas acciones.

La política expropiatoria pareció ser más bien una medida política ansiosa de consenso y clientelismo, que resolver verdaderamente los problemas de la vivienda en el Distrito Federal.

El tercer programa que instrumentó el gobierno, el de Reconstrucción de Vivienda consideró las siguientes acciones de emergencia : remoción de escombros, apuntalamiento de vivienda, servicios médicos, dotación de alimentos y agua, así como la distribución de la ayuda internacional en especie.

---

21

ibid.

Dentro de los objetivos de dicho programa estaba el de construir vivienda provisional para damnificados, paralelamente se levantarían censos para definir el perfil de la población damnificada y establecer los términos sociales, financieros y técnicos para adecuar la ayuda.

El cuarto Programa, el de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco, según informes del gobierno, reparó 50 edificios con 5 400 departamentos de la unidad que sufrieron daños menores y demolió ocho con daños irreparables.

De acuerdo con el Gobierno Federal, con los cuatro programas en su conjunto se benefició a 77 849 familias.<sup>22</sup>

Sin embargo, pese a los datos presentados anteriormente, existen pruebas que demuestran los límites de la política habitacional, de acuerdo con la insatisfacción de las necesidades de los afectados por los sismos.

Luego de padecer el autoritarismo para dar solución a los problemas de los damnificados, empezaron a surgir nuevas organizaciones vecinales como la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre, la Unión de Inquilinos y damnificados del Centro, Unión de Vecinos de Peralvillo, las costureras del Sindicato Nacional 19 de septiembre, Movimiento Unido de Damnificados e Inquilinos de la Colonia Obrera y la Unión de Vecinos de las Colonias Asturias y Tránsito entre otras. Dichas organizaciones, en unión con otras ya establecidas antes de los sismos (como la Unión de Vecinos de la Colonia Guerrero, el Frente de Residentes de Tlatelolco, etc.), formaron la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la cual en forma de lucha organizó asambleas y movilizaciones.

Posteriormente se organizó el I Foro de Damnificados el 24 de octubre de 1985, con miembros de las organizaciones ya mencionadas, así como habitantes del Multifamiliar Juárez, Centro Médico Militar, Colonia Roma, Condesa, Dogtores y Villa Gómez. En dicho foro elaboran un plan único con un pliego con las siguientes demandas: Participación de la CUD en las instancias creadas por el gobierno federal para la reconstrucción, suspensión del pago de la deuda externa, pago justo de indemnizaciones, restitución de viviendas, expropiación de predios, creación de un seguro de desempleo, reconstrucción de las escuelas, apoyo a la medicina preventiva y aumento al presupuesto federal en bienestar social. El pliego petitorio sería apoyado por un Plan de Acción Conjunta, en el cual se da razón de seguimiento de los convenios que algunas organizaciones habían logrado con Miguel de la Madrid así como por marchas realizadas al centro de la Ciudad.

Durante el II Foro de la CUD , el 9 de noviembre, en el balance de actividades se reconoció que a pesar de numerosas reuniones con los miembros del gabinete, los avances en las negociaciones han sido pocos y además la ayuda otorgada por la solidaridad nacional e internacional estaba siendo saqueada y aprovechada por los mismos miembros del ejército y del gobierno y no por los damnificados.

En dicho Foro se analizó además la situación económica del país y las medidas de austeridad implantadas por el Estado.

En conclusión, como pudimos apreciar, las demandas populares como las de la CUD rebasan el carácter inmediato de las necesidades recrudecidas debido al mismo, pues plantean además el derecho al bienestar social y protestan ante las medidas de política económica.

No obstante lo anterior, a pesar de los grandes límites, hay que reconocer que también han habido alcances en política habitacional, por ejemplo, pese a los gastos y transtornos que implicó la reconstrucción después de los sismos, en pocas semanas el gobierno logró poner orden y restablecer los servicios públicos dañados, -agua, electricidad y comunicaciones- así como proporcionar albergues y viviendas provisionales. Esto fue motivo para que el gobierno de México recibiera en 1986 el Premio Internacional de Urbanismo, lo que implica un alcance considerable, si tomamos en cuenta la crisis fiscal del Estado Mexicano, el peso de la deuda externa y las necesidades crecientes de una megalópolis como es la Ciudad de México.

#### 4.1.3.- Educación.

Cuando Miguel de la Madrid llegó a la Presidencia en 1982 había 6 millones de analfabetas de 15 o más años. 15 millones que no concluyeron la primaria y 7 millones que no concluyeron la secundaria. Esto nos da un total de 28 millones de mexicanos, lo que para principios de 1983 representaba el 38.8% de la población del país, es decir, más de una tercera parte.<sup>24</sup>

Según datos presentados por el gobierno, el analfabetismo ha disminuido de 14.3% en 1982 a 7.6% en 1986, lo cual implica un gran avance, pues a pesar del crecimiento demográfico, la cantidad relativa ha disminuído.

En 1983 la población del país se estimó en 74 millones de habitantes y a pesar de las condiciones adversas que la crisis económica impone, el gobierno continuó ofreciendo servicios educativos a todos los niveles. En educación básica y media absorbe el 72% de la población escolar; en el nivel medio superior proporciona servicios educativos a más de 5 millones de alumnos.<sup>25</sup>

En relación al PIB, se estima que de 1983 a 1986, la participación en el sector educativo sólo ha representado alrededor del 3%, cifra muy distante de la que se preveía que era del 8% y que era la recomendada por la UNESCO.<sup>26</sup> En contrapartida Cuba destinó el 10%, Costa Rica el 6.9%, Dinamarca el 8.2% , la URSS el 7.4%, Estados Unidos el 6.4%, Francia el 5.8% y Alemania Federal el 5.6%.<sup>27</sup>

Como vemos, el porcentaje destinado a la educación es relativamente bajo en comparación a otros países. Además es el nivel más bajo al que se ha llegado en relación a los gobiernos anteriores; por ejemplo, el gobierno de Lázaro Cárdenas destinó el 12.5% de PIB, el de Avila Camacho el 9.9% el de Miguel Alemán el 7.7%, el de Ruiz Cortines el 7.7%, el de López Mateos el 11.2%, el de Díaz Ordaz el 13.2%, el de Luis Echeverría el 19.4% y el de López Portillo el 7.7%.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Datos según el Consejo Nacional Técnico de la Educación. Ver Proceso, 21 de marzo de 1983, no. 333, p. 32

<sup>25</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, Segundo Informe de Gobierno, (sector educativo)

<sup>26</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, Tercer Informe de Gobierno, (sector educativo) pp. 57-67 p. 53

<sup>27</sup> Proceso, 20 de mayo de 1985, no. 446, p. 8

El fondo del problema no es cuestión de cifras, sino lo que implica en cuanto a justicia social. La crisis y los criterios gubernamentales en cuanto a política económica han impedido el cumplimiento de los propósitos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo que eran: Promover el desarrollo social del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a la educación, cultura y deporte y mejorar las prestaciones de tales servicios." 29

El gobierno se ha propuesto "elevar la calidad de la educación y ampliar el acceso a todos los mexicanos a ella", sin embargo, en la práctica tal parece que ambos objetivos no van de la mano sino que se contraponen.

El ejemplo más evidente es el de la UNAM mediante las reformas que el rector Jorge Carpizo trató de implantar en 1986 con el propósito manifestado de mejorar la calidad académica, mediante la reglamentación del paso automático, controlar el ausentismo y elevar las cuotas, a fin de subsanar su déficit. Tales reformas condujeron a protestas y movilizaciones por estudiantes agrupados en el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), los cuales, mediante manifestaciones multitudinarias y obligaron al rector a suspender la aplicación de la reforma universitaria hasta la discusión de las mismas en un Congreso resolutorio.

Las reformas del rector Carpizo obedecen no sólo al intento de mejorar el nivel de la UNAM, sino que corresponde por un lado a la reestructuración del sistema productivo que cada vez demanda personal más competente y más capacitado y por otro la política del gobierno de recortes presupuestales. Además, la disminución de recursos no permite que se amplíe más el número de alumnos. Estos cambios que se están dando no sólo en la UNAM, sino en todas las universidades públicas del país, obedecen también a los cambios estructurales de la educación a nivel mundial. Por ejemplo, en Estados Unidos y Gran Bretaña -que son los dos países que en la actualidad más han atacado las políticas del Estado de bienestar-, las propuestas del presidente Reagan y de la primera ministra Thatcher tienen un elemento común: hacer recaer los costos sociales de la educación superior en el financiamiento de los estudiantes - en México no ha sido tan radical esta medida debido a la gratitud y carácter popular en la educación señalada en el artículo 3o. constitucional- para justificar los recortes en el presupuesto público destinados a la educación que en primer caso, son para incrementar los gastos de defensa, - en México se destina al pago de servicios de la deuda- todo ello dentro del enfoque neoliberal y monetarista que subordina del desarrollo de las universidades a los requerimientos de las empresas.

En resumen, si bien durante los últimos cuatro años el gobierno ha logrado disminuir el analfabetismo y no ha menguado su cobertura en la educación básica y media básica, donde la crisis presupuestal ha tenido mayor efecto es en el renglón de la educación superior, ya que cada vez es más difícil aumentar la matrícula, así como programas de becas o de investigación.

Como ya señalamos, lo anterior es consecuencia de un cambio en el aparato productivo que cada vez requiere personal más competente, pero es consecuencia también de una política económica que se sostiene con la idea de que recortando el presupuesto se combatirá el déficit del Estado, cuando como se sabe esto depende de la deuda externa. El problema se traduce en la reducción del financiamiento de la educación, lo cual limita el acceso a ella a mayores sectores de la población.

Estamos de acuerdo en que se debe exigir un mayor esfuerzo así como una actitud más responsable y comprometida tanto en los estudiantes como en los profesores, del tal forma que impulsen al desarrollo del país. En lo que no coincidimos es en los procedimientos: no es recortando el presupuesto o limitando el acceso a la educación como se logra elevar la eficiencia. Sino que antes de llevar a cabo tales medidas se debe analizar por qué los estudiantes y profesores son poco eficientes, irresponsables y apáticos.

Consideramos que estas características en la mayoría de los estudiantes, deriva de problemas más profundos que van desde la mala alimentación, escasos recursos económicos y falta de incentivos profesionales, hasta los derivados del propio sistema educativo (planes y programas). Es allí donde se debe atacar al problema de la educación, pero al parecer, al gobierno le preocupa más el problema de cómo pagar la deuda externa que solucionar este problema.

#### 4.1.4.- Salud y Seguridad Social.

Las acciones del gobierno en esta rama se desarrollan a través de la Secretaría de Salud, el IMSS, el ISSSTE y el DIF. Estas instituciones en su conjunto, a través de diversos programas desarrollan acciones para la atención de la salud de la población mediante el Programa Nacional de Salud establecido en el gobierno de Miguel de la Madrid.

No hay que olvidar que dentro del esquema del Estado Benefactor en su modalidad mexicana, hay distintos grados de participación del sector público en la prestación de servicios de salud: unas veces directamente, a través de las instituciones destinadas a la población abierta, (asistencia social), - otras indirectamente a través de la seguridad social.

Las acciones de asistencia social son realizadas por la Secretaría de Salud y el DIF mediante diversos programas de asistencia social y de prestaciones sociales, en los que se incluyen actividades como: asistencia social e integración familiar, adiestramiento, atención a la infancia y a la vejez, y alimentación complementaria.

En materia de seguridad social destaca la participación del IMSS y el ISSSTE a través del programa de prestaciones sociales y económicas dentro de las cuales se agrupan subsidios y ayudas, pensiones y jubilaciones.

Grupos como éstas son las principales acciones en materia de salud y seguridad social, pero cabría hacerse dos preguntas: ¿En qué medida las acciones, los programas, los servicios y las políticas han favorecido las condiciones de salud y de vida de la población? ¿En que medida la crisis ha implicado un deterioro de esas condiciones?.

Al respecto cabe responder que en términos reales ha habido una disminución del presupuesto del gobierno en éste rubro. De hecho, ya hicimos un señalamiento de ésto cuando hablamos de la reducción del gasto público. A lo anterior hay que agregar que a éste rubro sólo se le asigna 1.6 % del PIB, - cifra mucho menor de la recomendada por la Organización Mundial de la Salud que es del 4 % para países como el nuestro.<sup>30</sup>

Dicha cifra resulta insuficiente para garantizar el derecho constitucional a la salud señalado en el PND, el cual se ha visto afectado por las condiciones en que se han efectuado las renegociaciones de la deuda externa.

Como evidencia de la disminución del gasto público en salud y seguridad social, tenemos que en 1983 la Secretaría de Salubridad y Asistencia -después transformada en Secretaría de Salud- recibió un presupuesto 78 % menor en términos reales en relación con el de 1982.<sup>31</sup>

El derecho a la salud elevado a rango constitucional por el gobierno de De La Madrid, ha quedado consignado en la Carta Magna, así como tantas cosas que están escritas en ella pero que no son ejecutadas del todo.

La política de salud no ha podido eliminar la desigualdad social señalada en el PND. Ejemplo de ello es el encarecimiento continuo de las medicinas, pues solamente una porción de la población de los trabajadores -los afiliados al IMSS, ISSSTE, PEMEX, etc- tienen acceso a medicinas gratis o a bajos precios. La solución al problema de la distribución de las medicinas es difícil, pues el Estado no ha creado una industria farmacéutica independiente de las transnacionales las cuales controlan el 68 % del mercado.

Por si el problema anterior fuera poco, existen más de 15 millones de mexicanos que carecen de servicios médicos y 40 millones más los tienen incompletos.

A partir de 1983 el gobierno empezó a disminuir su participación en las cuotas del IMSS, para supuestamente apoyar los servicios médicos de los no asegurados. Al mismo tiempo dispuso elevar los costos de la atención médica -del Instituto Nacional de Cardiología (INC) -dependiente de la Secretaría de Salud- de 100 a 600 % y reducir su presupuesto,<sup>32</sup> por lo que tal medida se contrapuso a la acción de proteger a los no asegurados que son los que hacen más uso de los servicios del INC.

El sector privado se opuso al conocer la intención del gobierno de reducir su aportación a las cuotas del IMSS en 7.5 % y cargar este porcentaje a los patrones. De esta manera el sector público sólo aportaría el 5 %, los trabajadores el 25 % y los patrones el 70 %.

Ante esta medida el sector privado argumentó que tal incremento afectaría la inversión productiva y al empleo y que además se provocaría evasión de pagos de las cuotas.<sup>33</sup>

Medidas reduccionistas como las anteriores, se contraponen a las declaraciones gubernamentales de que el presupuesto, los servicios y el número de afiliados al IMSS ha crecido en términos reales.

Tan sólo en la Ciudad de México, aproximadamente 5 millones de habitantes (cerca del 5 % de la población del D.F) carecen de servicios médicos y para los que ya son derechohabientes de alguna institución de salud, les es cada vez más difícil obtener buena atención; además los médicos tienen sobrecarga y las intervenciones quirúrgicas han disminuido en un 12 %.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Ver "Carta al pueblo de México", de los Trabajadores de la Salud, en Exelsior, 30 de julio de 1986.

<sup>31</sup> Proceso, No. 357, 5 de septiembre de 1983, pp. 22-23.

Para enfrentar la creciente demanda de servicios médicos en el Distrito Federal, el gobierno ha implantado acciones conjuntas con la participación del Departamento del Distrito Federal (DDF), la Secretaría de Salud y

Programación y Presupuesto, con el propósito de mejorar los servicios y ampliar la cobertura. A pesar de ello, no se ha logrado erradicar la insuficiencia de servicios médicos, pues el DDF cuenta con 25 clínicas para más de 5 millones de habitantes. Cuenta además con un equipo obsoleto, no se tienen las óptimas condiciones de higiene y faltan médicos y enfermeras calificadas <sup>32</sup> a pesar de que hay abundancia de éstos en el mercado de trabajo.

El déficit de hospitales y de camas empeoró con los terremotos de septiembre de 1985 ya que quedaron destruidos dos importantes hospitales: el General y el Juárez, además quedaron dañados 40 centros hospitalarios más y se perdieron alrededor de 6 500 camas y mucho equipo médico de gran valor.

Para salvar su déficit, el DDF anunció que a partir de 1986 cobraría de acuerdo a la capacidad de pago la prestación de servicios de salud que tradicionalmente eran gratuitos por ofrecerse a la población abierta (desempleados, indigentes y personas que carecían de algún régimen de seguridad social). Sin embargo, es la población abierta el sector numérico más importante del país. Además el ritmo creciente de la población y el desempleo va muy adelante del desarrollo de las instituciones de seguridad y asistencia social que ofrece el Estado, ya que el patron de gasto es un tope para la extensión de los servicios, incluso un obstáculo para mantener la capacidad de los ya existentes.

Sin duda, la crisis económica es una de las limitantes estructurales, con incidencia en las políticas, los programas y los servicios, lo cual afecta las condiciones de salud de la población. El impacto de la crisis sobre el sector salud es profundo, como lo hemos demostrado, ya que resulta difícil dar respuesta a las necesidades crecientes cuando los recursos son devorados por el pago del servicio de la deuda externa.

<sup>32</sup> Proceso, 14 de abril de 1985, no. 493, p. 27

<sup>33</sup> ibid.

<sup>34</sup> Excelsior, 2 de septiembre de 1986.

<sup>35</sup> Proceso, 5 de noviembre de 1984, no. 418, p. 19

#### 4.1.5.- Abasto Popular.

En materia de abasto y alimentación, el gobierno de Miguel de la Madrid creó en octubre de 1983, el Programa Nacional de Alimentación conforme al PND, para sustituir al Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El objetivo central de este programa fue el de fortalecer la soberanía alimentaria; objetivo que se ha logrado según lo señalado por el presidente De la Madrid en el Cuarto Informe de Gobierno, pues afirma que ha aumentado la producción agropecuaria y pesquera; que se ha reducido la importación de alimentos básicos; que se ha logrado la autosuficiencia en trigo, arroz, azúcar y en algunos alimentos de origen pecuario.<sup>36</sup>

De acuerdo a lo anterior se han mejorado los sistemas de abasto y se ha atendido de manera creciente a los programas de asistencia social alimentaria - en beneficio de los grupos y zonas más necesitados.

Además el gobierno ha ejecutado acciones tendientes a consolidar la infraestructura para el abasto y la comercialización estableciendo convenios con horticultores, distribuidores de pescados y mariscos, distribuidores de carne, de productos lácteos y demás productos básicos, con el objeto de vender tales productos a precios menores que los del mercado.

Con respecto a la Ciudad de México, opera una red de tienditas que son las tiendas del Departamento del Distrito Federal las cuales comercializan y producen algunos productos básicos como el aceite, azúcar, atún etc. En general los productos vendidos en estas tiendas tienen hasta un 25 % de descuento en sus precios en relación a los del mercado.<sup>37</sup>

Ante la baja sensible de los niveles de vida de los trabajadores y sus familias, a través del CONAMPROS (Comisión Nacional de Protección al Salario) el gobierno conformó un paquete de acciones concertadas con las organizaciones obreras del Congreso del Trabajo, particularmente en lo referente a la creación de tiendas sindicales, con el propósito de ampliar la red de abasto ofrecida por la CONASUPO y las tiendas del Departamento del Distrito Federal.

Así mismo el Gobierno ha continuado con créditos a través del FONACOT el cual amplió el cuadro básico de productos al incorporar a sus líneas de crédito bienes de consumo duradero.

<sup>36</sup> Ver lo referente a alimentación y nutrición en el Texto Integro del Cuarto Informe de Gobierno, publicado en Excélsior, 2 de septiembre de 1986

<sup>37</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, Cuarto Informe de Gobierno. (Sector Desarrollo Urbano y Ecología), p. 128

Según se señala en el Cuarto Informe de Gobierno, con éstas acciones de protección al salario se pretende "... atenuar algunos efectos de la carestía sobre los trabajadores de tal forma que dichas acciones coadyuven al cumplimiento de la política social contemplado en el PND." <sup>38</sup>

A pesar de los logros señalados por el gobierno, existen problemas que no salen a relucir, tales como el continuo encarecimiento de los productos básicos además de que paralelamente a estas acciones se ha reducido notablemente el gasto público en lo que se refiere a la principal compañía encargada del abasto como es la CONASUPO, en la cual el capital social cayó en 55.85% tan sólo de 1982 a 1984 como podemos ver en el cuadro 3.

Sin embargo, cabe señalar que nos faltaron datos hasta 1987 para apoyar la afirmación de que la tendencia a reducir el capital social es cada vez creciente.

CUADRO 3

Año	millones de pesos de 1978	Índice 1978 = 100
1978	8 120	100.0
1979	7 953	97.9
1980	7 237	89.1
1981	7 749	95.4
1982	5 939	73.1
1983	3 431	42.3
1984	2 622	32.3

Fuente : Momento Económico , no 25, agosto-septiembre de 1986, p. 7

Si bien las cifras nos permiten percatarnos que desde el gobierno de López Portillo se había ya iniciado la reducción del subsidio a CONASUPO (con un incremento en 1981) en el gobierno de De la Madrid se reduce aún más, pues tan sólo en dos años, de 1982 a 1984 el subsidio se redujo en casi un 40%.

<sup>38</sup> ibid. (Sector Trabajo y Previsión Social)

Lo anterior obedece a las políticas del FMI de disminuir el gasto público, así como a las presiones de organismos comerciales del sector privado como la CONCAMACO, que considera desleal competencia las funciones de comercialización del Estado.

La reducción en el presupuesto va acompañada de la disminución de la participación de CONASUPO en la regulación y abasto de productos básicos, pues la idea del gobierno es racionalizar los subsidios o eliminarlos según el caso, debido a las restricciones financieras.

Otro golpe para la CONASUPO fue durante el mes de mayo de 1986 - cuando se anunció la desaparición de varias de las empresas filiales entre las cuales están: Trigo Industrial (TRICOMSA), algunas tiendas de distribución como DICOMSA, los centros CONASUPO de capacitación y el Fideicomiso promotor Conasupo.

Con base en lo anterior nos podemos dar cuenta como se ha ido reduciendo la función comercializadora del Estado en el mercado de los productos básicos.

Por ejemplo, a partir de 1985 se empezó a promover la compra directa por el sector privado de los productos que anteriormente adquiría la Conasupo en su mayor parte como el maíz, el frijol, el trigo y el arroz. De tal forma que actualmente la Conasupo sólo cubre el 34% de los productos del campo, el resto lo acaparan los intermediarios.

Los serios problemas de alimentación que atraviesa el país han llevado al Presidente De la Madrid a plantear la necesidad de fortalecer al abasto y a los organismos encargados de ello como la Conasupo, así como la elevación del derecho a la Alimentación a rango Constitucional.<sup>39</sup>

Pero la realidad hace que las medidas para elevar el nivel de la alimentación se tornen en políticas contradictorias y confusas, pues no se ha logrado erradicar los problemas del abasto ni lograr la autosuficiencia alimentaria, ya que según informes presentados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de 1984 a 1988, la importación de alimentos básicos se prevé de la siguiente manera: 1984, 2 396 millones de dólares; 1985, 2 551 ; 1986, 2 707; 1987, 2863; 1988, 3 012.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Excelsior, 2 de mayo de 1987, p. 15-A

<sup>40</sup> Proceso, 3 de diciembre de 1984, núm. 422, pp. 20-21

Además de los problemas en la reducción del ingreso de los trabajadores existen viejos problemas que complican el abasto, pero que sin embargo no son dados a conocer por los círculos gubernamentales. Por ejemplo, en el problema del abasto de la leche, los ganaderos sostienen que el problema se agrava porque continuamente suben los costos de la energía eléctrica, la gasolina, alimentos para el ganado, etc. y argumentan que por lo tanto, los precios de la leche deben aumentar, de tal forma que de costar 30 pesos (promedio) el litro de leche al iniciar el sexenio, para mayo de 1987 alcanza un costo de 300 pesos, lo cual hace que sólo las clases altas consuman - éste producto, ya que la mayor parte de la población adquiere el producto - sin pasteurizar y sin ningún control sanitario.

Por si fuera poco, la producción nacional de leche únicamente alcanza para abastecer al 20% de la población,<sup>41</sup> por lo que el resto hay que importarla.

Otro problema grave para el abasto es que las empresas transnacionales dominan el 80% de la industria alimentaria y son determinantes en la fijación de precios en el mercado. Por ramos éstas controlan el 31% de la industria productora de salsas y sopas; el 30% de la que procesa frutas y conservas; el 25% de la galletera y de pastas; el 93% de las leches industrializadas y café soluble; el 30% de la que procesa carne; 70% de la que procesa harina a base de cereales y legumbres; el 74% de la industria de derivados del maíz; 61% de la forrajera; 61% de la de semillas mejoradas, y 100% de la industria de alimentos para niños.<sup>42</sup>

Aunado a lo demás, el problema de la producción de materias primas para el abasto se ve entorpecida por otro problema que es que en el campo mexicano existe una estructura agraria sumamente polarizada dentro de la cual se encuentra una población mayoritaria de productores con limitados recursos para producir, por lo que son eliminados o absorbidos por los monopo-

<sup>41</sup> Proceso, 3 de octubre de 1983, núm. 361, p. 12

<sup>42</sup> Proceso, 20 de febrero de 1984, núm. 381, p. 6

lios que en gran parte son transnacionales.

Ante los problemas anteriores, al igual que en sexenios pasados, el gobierno de Miguel de la Madrid ha intentado resolver el problema de la producción y el abasto de básicos mediante planes, programas y pactos de solidaridad que tienen alcances efímeros debido a las continuas y permanentes contradicciones que existen entre el afán de ganancia y el propósito de suministrar alimentos baratos a la población.

En el sexenio de De la Madrid se han instrumentado varios pactos de solidaridad con los productores, mismos que han fracasado, además de los programas de fomento a la producción de leche y huevo que se renuevan cada vez que hay petición de aumento en sus precios.

Tales medidas van acompañadas tradicionalmente de amenazas de castigar a los comerciantes especuladores, con multas clausura o cárcel. Sin embargo, hemos visto que tales amenazas quedan incumplidas en su mayor parte pues no afectan a los grandes comercios tales como Aurrerá, Comercial Mexicana y Gigante, los cuales esconden productos básicos como la harina, para luego elevar su precio.

Lo anterior conduce al elevamiento de los niveles de desnutrición en México.

Con motivo de la Primera Reunión Nacional de Alimentación, Salud y productividad de los Trabajadores, llevada a cabo por especialistas en el ramo, se encontró que entre 30 y 40 millones de mexicanos (aproximadamente el 50% de la población total) padecen insuficiencia alimentaria y desnutrición crónica. Entre 1982 y 1984 se redujo en 18% el consumo calórico y en 50% el consumo de proteínas de origen animal. En dicha reunión se concluyó que sólo el 18% de la población ingiere dietas equilibradas en tanto que el 40% alcanza los mínimos de subsistencia.

Por último, cabe agregar que junto a la crisis económica que ha incidido en la reducción en términos reales del gasto público en materia de abasto, además de la severa baja en el nivel del ingreso de las mayorías y una evidente disminución en su calidad nutricional, se adjunta el hecho de que en los últimos 5 años (desde 1982) la población aumentó en 8 millones de personas, lo cual obligaría al gobierno a aumentar el subsidio al abasto y no a disminuirlo como lo ha venido haciendo con otros bienes y servicios que presta como veremos en el apartado siguiente.

#### 4.2.- Reducción de Subsidios en bienes y servicios públicos.

La política subsidiaria ha sido una constante en los regímenes mexicanos. Mediante la implantación de políticas subsidiarias que brinden abasto y servicios públicos a precios accesibles a las clases populares, los gobiernos posrevolucionarios han pretendido subsanar las contradicciones sociales originadas por los bajos salarios.

Sin embargo, frente a la crisis que padecemos, el gobierno de Miguel de la Madrid se vio limitado a mantener toda la red de subsidios existentes y dado el enfoque neoliberal de la presente administración, los restringe - constantemente con el objeto de reducir su déficit presupuestal de acuerdo a los lineamientos establecidos con el FMI. En efecto, en el punto 8 de la Carta de Intención entregada por el gobierno mexicano a dicho organismo financiero internacional el 22 de julio de 1986 se establece:

"En vista de la alta tasa de inflación habrá necesidad, en algunos casos, de un ajuste adicional a los precios de los bienes y servicios del sector público, así como de correcciones sobre la marcha para evitar que de nuevo se resaguen algunos de éstos respecto de los niveles de precios en general. Se revisarán cuidadosamente aquellos casos específicos de precios y tarifas que hoy en día contienen elementos de subsidios. (...) Con esto se podrá evitar que se presenten transferencias o endeudamiento adicionales del gobierno para cubrir costos de operación. Como indicativo de la intención del gobierno de cumplir con estos objetivos se tomarán acciones en áreas políticamente sensibles tales como incrementos en los precios de los gases básicos y el la transportación urbana. Así, debe notarse que el precio del metro será de 20 pesos a partir de agosto, cuando el boleto por viaje es de 1.00 a la fecha. En resumen, se espera que en los próximos 18 meses se incrementen los ingresos del Estado en 1.2 % del PIB respecto a su nivel de 1985, a través de la programación del incremento de precios y tarifas".<sup>43</sup>

En efecto, desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, se ha venido considerando que una reducción de los subsidios prestados por el gobierno era un paso imprescindible para mejorar las finanzas públicas.

Sin embargo, dada la disminución de los salarios reales, el gobierno reconoció que dicha reducción sólo podía ser llevada a cabo paulatinamente - para evitar un alto costo político.

<sup>43</sup>

Fragmento de la Carta de Intención que presentó el Gobierno de México por medio del Secretario de Hacienda Gustavo Petriccioli ante el FMI que fue publicado en el diario Excélsior, el 23 de julio de 1986.

Aún cuando de 1983 a 1985, el gobierno consiguió avances sustanciales en la reducción gradual de los subsidios en relación con el PIB, es hasta 1986 que la reducción subsidiaria se acelera ajustando el alza tanto los bienes del consumo básico como los de los bienes provistos por el sector público. Esto se debió al impacto que nuestro país sufrió en sus ingresos debido a la caída de los precios del petróleo, por lo cual dejó de percibir - alrededor de 8 mil millones de dólares anuales.

Durante 1983-1985 se registraron incrementos sustanciales de los precios de los bienes de consumo básico: 83.3 % en 1983, 78.8 % en 1984 y 64.4 % en 1985.

A continuación, el cuadro 4 presenta el comportamiento de los precios de los 8 bienes de consumo básico más importantes:

Cuadro 4

Producto	Tasa anual promedio de crecimiento de precios de bienes de consumo básico 1983-1985 ( % )	
	Nominal	Real
Tortilla	62.5	-6.6
Pan	119.0	25.8
Leche	75.0	0.6
Huevo	76.3	1.4
Azúcar	67.0	-4.0
Aceite de cocina	58.7	-8.8
Frijol	128.1	31.1
Arroz	93.3	11.1
Salario mínimo	57.5	-9.5

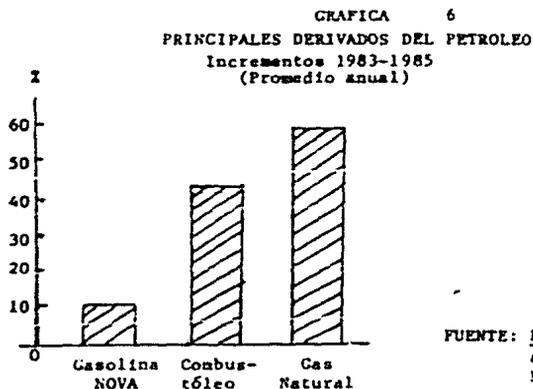
Fuente: El Mercado de Valores, año XLVI, Núm. 45, Nov. 10 de 1986

A pesar de que los precios de algunos productos de consumo básico disminuyeron en términos reales, los aumentos fueron significativos, especialmente el pan y el frijol, tomando en cuenta que el salario mínimo tuvo un decrecimiento de 9.5 %.

En años anteriores, la CONASUPO canalizó una proporción importante de los subsidios a los bienes de consumo básico. Los subsidios resultaban de la diferencia que se mantiene entre los precios de venta y de compra de los productos comercializados por dicho organismo. A partir de 1983 se observaron avances significativos en la reducción de subsidios pues aumentaron los precios de los ocho principales productos comercializados por CONASUPO que son: frijol, soya, arroz, maíz, leche, sorgo, trigo y copra (este último lo dejó de comercializar en 1985).

Con el objeto de reducir los subsidios canalizados a través de CONASUPO, esta entidad disminuyó el número de productos comercializados de 33 en 1982 a 22 a comienzos de 1986.

Con respecto a los precios de los principales derivados del petróleo éstos registraron incrementos significativos:



Como resultado de los incrementos de los precios de los derivados del petróleo se produjo una reducción en los subsidios, de 4.6 % del PIB en 1982 a 2.1. % en 1985. En el caso de la gasolina nova, los subsidios disminuyeron de 2.1. % del PIB a 0.8 %; en el caso del gas natural, de 0.1 % del PIB a 0.2 %, y en el caso del combustible, de 1.5 % del PIB a 1.1 %. <sup>44</sup>

A partir de 1986 los derivados del petróleo sufrieron incrementos verdaderamente importantes: en octubre de 1986 los precios tuvieron un aumento del 13 % y en marzo de 1987 tuvieron un ajuste de alrededor del 32 %.

<sup>44</sup>

El Mercado de Valores , Año XLVI, Núm. 45 , Noviembre 10 de 1986,  
pp. 1050-1053

Los argumentos que el gobierno ha dado es que los ajustes de precios de los derivados del petróleo deben aumentar para reducir el déficit - fiscal y por lo tanto la inflación; sin embargo, siempre que han aumentado de precio, hay un incremento de precios generalizado entre todos los productos del mercado originados principalmente por gastos de transportación entre muchas otras causas.

En el período 1983-1985 se realizaron importantes aumentos en los precios de los fertilizantes, tal como lo muestra el cuadro 5.

Cuadro 5

Producto	Precio		Incremento en el precio 1982 - 1985
	(pesos / Ton )		
	1982	1985	( % )
UREA	6523	24600	277.1
SULFATO DE AMONIO	3019	9546	216.2
FOSFATO DE AMONIO	9677	42150	335.6
SULFATO DE POTASIO	6147	42047	584.3
CLORATO DE POTASIO	4211	26590	531.4

Fuente: El Mercado de Valores, Año XLVI, Núm. 45, Noviembre 10 de 1986.

Con estos aumentos se llegó a la virtual eliminación de los subsidios a los fertilizantes.

El gobierno se propone continuar con la reducción paulatina de subsidios durante 1986-1988.

En mayo de 1986 se anunció la eliminación total de los subsidios de los bienes de consumo básico, con la excepción de las tortillas, para lo cual, el gobierno creó un medio para proteger el consumo de tortilla de los grupos mayoritarios del área metropolitana. Dicho medio son los tortibonos, que son cupones distribuidos por la CONASUPO para proporcionar la tortilla a precio - subsidiado (32 pesos el kilogramo).

Otro aumento importante en los precios de bienes y servicios públicos es sin duda el del sistema de transporte colectivo de la Ciudad de México que incluye al Metro, los autobuses de la Ruta-100, los trolebuses y el tren ligero.

Antes del aumento de dichos precios el subsidio era de 150 000 millones de pesos al año lo que equivalía al 94 % de los gastos de operación - por pasajero, cuyo costo real era del orden de 36.50 pesos y no de uno y tres pesos.

Este dato resulta de dividir el monto del subsidio (150 000 millones de pesos) entre el número de pasajeros transportados en el año de 1986 (4 358 millones de personas).<sup>45</sup>

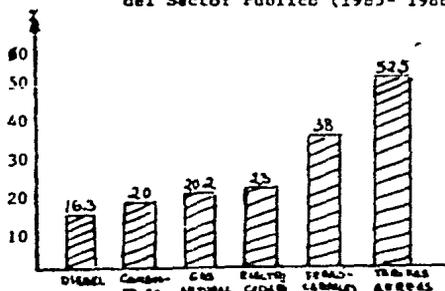
Con el aumento de las tarifas en los transportes en agosto de 1986, se puso fin a los precios que se habían mantenido vigentes desde 1970 pasando a ser: el autobús de 3 pesos, pasó a 20 pesos; y el Metro, trolebús y tranvía de valer un peso el primero y 60 centavos los dos últimos pasaron a valer 20 pesos por persona en cada viaje (en mayo de 1987 volvió a aumentar a 50 pesos).

Los aumentos provocaron protestas por parte de grupos de colonos, estudiantes y partidos políticos de izquierda, quienes demandaron: "Que no se aplique el aumento al transporte público y que el dinero que se destina al pago de la deuda vaya al subsidio para la Ruta-100, trolebuses, el Metro y el tren ligero y ya no se den nuevos golpes a la economía de las mayorías". 46

Para disminuir la inconformidad ante esta medida, el Departamento del Distrito Federal implantó un bono de transporte quincenal con un costo de 720 pesos, el cual podría ser utilizado por los usuarios para viajar todas las veces necesarias por todo el sistema de transporte colectivo.

En materia de precios y tarifas se han llevado a cabo importantes incrementos en otros servicios: se ajustó la tarifa eléctrica y se autorizaron deslices en su precio; aumentaron las tarifas en ferrocarriles, transportes aéreos, servicios aeroportuarios y peajes, servicio telefónico así como los precios de productos petroquímicos y siderúrgicos, entre otros, tal como lo muestra la gráfica: 7

GRAFICA 7  
Incremento de los Bienes y Servicios  
del Sector Público (1985- 1986)



Fuente : EL Mercado de  
Valores, año  
XLVI, núm. 45,  
noviembre 10 de  
1986

En conclusión, debido al malestar que ha provocado en los sectores populares el aumento en los bienes y servicios públicos, el gobierno ha tratado de subsanar tal malestar mediante bonos que disminuyen considerablemente el valor nominal de algunos servicios y productos como las tortillas y el transporte colectivo.

Sin embargo, estas medidas se han remitido sólo a la Ciudad de México debido a la importancia que implica ser el centro político y económico del país, además de concentrar al 25% de la población total. En la provincia, los servicios públicos carecen de subsidio total o parcial, debido al alto costo que éstos implican.

Desafortunadamente carecemos de información suficiente que nos permitiera plantear un panorama, con respecto a como la reducción de subsidios en algunas materias primas - como fertilizantes y combustibles- y otros servicios brindados por el Estado -como el agua y la electricidad- han influido negativamente en la empresa privada.

Por último, como hemos visto, la disminución de los subsidios por parte del gobierno, es otro de los objetivos para reducir el déficit presupuestal con base en los lineamientos señalados en los convenios con el FMI y en las medidas monetarias de control de gasto público.

Otro de los objetivos es disminuir la participación del Estado en la economía, por la vía de la venta, transferencia, fusión o liquidación de las empresas paraestatales como veremos a continuación.

#### 4.3.- Reducción de la intervención del Estado en la economía.

Con anterioridad señalamos que la venta de paraestatales es otra de las formas de desmantelamiento de la acción estatal en la economía. Pero antes de adentrarnos en este aspecto es necesario presentar un breve panorama de la gestión de la empresa pública en México, como en seguida veremos.

Al amparo de la economía mixta que ha caracterizado al desarrollo económico de México han surgido las empresas paraestatales denominadas también empresas públicas.

Las paraestatales son todos los organismos que dependen administrativa, orgánica y jurídicamente del Estado, con el objeto de producir bienes, prestar servicios y crear una infraestructura económica de capital nacional.

La empresa pública no sólo es aquella cuyo titular es el Estado, sino también una entidad paraestatal en cualquiera de sus modalidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos y - también algunas sociedades y asociaciones civiles.

La mayor y más importante participación del Estado en la vida económica del país es la empresa paraestatal. Esta gestión económica del Estado tiene raíces históricas en la Constitución vigente de 1917 que reconoce la propiedad privada limitada al interés público.

45

46 Excelsior, 8 de julio de 1986.

Excelsior, 28 de julio de 1986.

La empresa pública en México surge debido a tres razones: lo. a la necesidad de cubrir áreas en las que el capital privado no se interesó o era insuficiente; 2o. para evitar la quiebra de alguna empresa, y 3o. debido a la necesidad de proteger sectores prioritarios y defender la soberanía nacional.

La intervención del Estado en diversas actividades económicas empezó desde la década de 1920. En esta década se crearon entidades subsistentes, o ya reconpuestas en otras de más reciente constitución como el Banco de México S.A., la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y - el Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A.

Con la preocupación de fomentar actividades productivas, en los treinta se formó la Nacional Financiera y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras - Públicas; el primero para apoyar el desarrollo mediante el financiamiento a la industria Nacional, y al segundo para apoyar las obras de infraestructura y servicios públicos.

En 1938 fue creada PEMEX y posteriormente la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México. Tanto PEMEX como la CFE han servido como instrumentos para garantizar la soberanía nacional sobre recursos energéticos. Anteriormente a que el Estado se hiciera cargo del petróleo, la energía eléctrica y los ferrocarriles, éstos se encontraban en manos de compañías extranjeras.

En 1940 se creó Altos Hornos de México S.A., la cual, ahora es una empresa mixta quien con Siderúrgica Lázaro Cárdenas (SICARISA) y Fundidora Monterrey (esta última cerrada en 1986), formaban Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX).

En 1943 fue creada Guanos y Fertilizantes de México, la cual devino en Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y es una importante empresa para el desarrollo agrícola del país.

En 1965 se creó CONASUPO que sin sustituir ni excluir al comercio privado, regula los precios de los artículos del campo y los de consumo básico.<sup>47</sup>

La etapa expansiva del intervencionismo estatal en México se dió en la etapa inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, ya que en los países capitalistas, los grandes capitales permitieron que el Estado desarrollara y dirigiera actividades directamente productivas, puesto que éste contribuía a la expansión económica y al avance técnico de las industrias que habían sido destruidas o impedidas a producir por la guerra. Es decir, todo esto implicó la aplica-

47

García Ramírez, Sergio, Derecho social y la empresa pública en México, INAP, no. 3, 1982, pp. 24-26

ción de políticas y prácticas netamente intervencionistas señaladas en la teoría keynesiana.

La intervención del Estado en las economías capitalistas desarrolladas determinó en alguna forma que la participación del Estado en países periféricos como México creciera, pues la insuficiencia en la producción - de los países beligerantes creó una gran demanda en las exportaciones mexicanas, las cuales se duplicaron entre 1939 y 1943.

La guerra había ofrecido grandes oportunidades para el crecimiento económico de México y el gobierno del entonces presidente Manuel Avila Camacho no podía concretar su papel al de sirviente de la empresa privada extranjera, y siguiendo, aunque en menor medida la política nacionalista de su antecesor Lázaro Cárdenas, continuó invirtiendo considerables sumas en el sector paraestatal especialmente en el petróleo y en el sistema ferroviario.

La acción intervencionista estatal se repetiría varias veces en años posteriores: los inversionistas particulares debatullaban el concepto inicial de operación y después, impedidos por la magnitud del compromiso, daban la bienvenida a la participación gubernamental como forma de seguro contra riesgos. Es por ello, que durante la fase del crecimiento industrial y a pesar de las políticas derechistas tendientes a favorecer a la iniciativa privada del gobierno de Miguel Alemán, no se limitó la intervención estatal.

Estos empresarios tendían a ser los industriales y banqueros más antiguos, los cuales tenían sus propias fuentes de crédito interno y confianza en su habilidad para prosperar sin ayuda del gobierno. No obstante a diferencia de estos grupos, los nuevos industriales, multiplicados y fortalecidos por la guerra y por la política proteccionista de Alemán, recibieron bien la intensificación de la actividad económica del gobierno.

Para muchos empresarios, la expansión de la inversión pública en fuentes de energía y de transporte (como el petróleo y ferrocarriles), significó mayores utilidades en sus contratos de construcción y suministros. 48

Además, durante muchos años al gobierno invirtió recursos y amplió su participación en empresas privadas que prácticamente se encontraban en quiebra, tal es el caso de Fundidora de Monterrey, Industria Eléctrica de México, Hilos Cadena, Bicicletas Cóndor y otras más. 49

En resumen, la empresa pública tiene como objetivos fortalecer la participación del Estado en el marco de la economía mixta, defender la soberanía sobre los recursos naturales, asegurar el abasto de insumos necesarios, impulsar el desarrollo de nuevos campos de productividad y crear empleos. Su función no es sólo generar ganancias netas, sino que cumple además un fin político de legitimación y fortalecimiento.

Sin embargo, la crisis económica y el neoliberalismo han puesto en evidencia la necesidad de revisar la participación del Estado en la economía, pues el déficit económico del éste, impone fuertes límites a la acción estatal.

Este fenómeno se ha empezado a observar desde los últimos quince años y es a partir de entonces que los diversos gobiernos han empezado a prescindir de la propiedad y el control de varias entidades económicas de producción y servicios.

Un factor que ha influido a ello son los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI) y las condiciones impuestas por el Banco Mundial (BM) para el otorgamiento de créditos.

En efecto, con el propósito de disminuir su déficit fiscal para lograr el pago del servicio de la deuda externa, México se ha comprometido a la aplicación de los convenios con dichos organismos financieros internacionales. El punto II del Convenio de Facilidad Ampliada acordado en marzo de 1985 al respecto de las empresas paraestatales, dice:

"Como parte del proceso de racionalización de las actividades no estratégicas del sector público, el gobierno ha identificado inicialmente 236 empresas y entidades de participación estatal que serán vendidas, fusionadas, transferidas a Estados o municipios o cerradas. Se espera que este programa se como resultado una administración más eficiente y una mejoría del desempeño financiero del sector público".

Cabe señalar que la política de reestructuración anunciada por el gobierno de Miguel de la Madrid, en el Plan Nacional de Desarrollo, indica -

<sup>48</sup>Vernon, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, DIANA, México, 1983, pp. 114-121

<sup>49</sup> Rey Romay, Benito, La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, México, Siglo XXI IIEC/UNAM, 1984, p. 67

<sup>50</sup> Fragmento del Convenio de Facilidad Ampliada que presentó el Gobierno de México ante el FMI, tomado de El Día, 24 de marzo de 1985.

que la acción del Estado deberá concentrarse en las actividades estratégicas y prioritarias del desarrollo, retirando su participación de áreas no estratégicas para el ejercicio de la rectoría económica del Estado. Como consecuencia de ello, en 1983 y 1984 se desincorporaron del sector público 31 entidades: 10 pasaron a otros sectores de la Administración Pública Federal, 8 se vendieron a los sectores social y privado (entre ellas: Bicicletas Cóndor, Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México) y 10 se liquidaron.

En 1985 se vendieron 46 entidades de participación estatal, se liquidaron 31 y 5 se transfirieron a gobiernos estatales.<sup>51</sup>

En 1986, el gobierno autorizó por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia de 59 entidades<sup>52</sup> y en 1987 se autorizó lo mismo para 47<sup>53</sup> empresas paraestatales más.

De acuerdo a lo anterior, nos podemos percatar de que el gobierno se ha desprendido de muchas de sus empresas, pero algunas de las que estaban en venta no han sido adquiridas por el capital privado nacional, ni por el sector obrero, ni por los estados o municipios, pues éstos no han tenido la suficiente capacidad financiera para adquirirlas, por lo que éstas han tenido que ser cerradas, lo cual ha afectado al empleo de miles de trabajadores. Ejemplo de ello es el de la Fundidora Monterrey, donde el Estado era el principal accionista y que la declaró en quiebra por tener una deuda con sus proveedores de 20 mil millones de pesos.

Al cerrar esta empresa se afectó al empleo de 10 mil trabajadores, y su reubicación ha sido difícil tal como los mismos trabajadores lo señalaron: "Es falso que los cesados de Monterrey encontraremos colocación en otras empresas, pues la patronal de Monterrey circula ya la amenaza de que no

<sup>51</sup> El Mercado de Valores, año XLV, núm. 14, abril 8 de 1985, pp. 325-327

<sup>52</sup> El Mercado de Valores, año XLVI, núm. 14, abril 7 de 1986, p. 340

<sup>53</sup> El Mercado de Valores, año XLVII, núm. 7, febrero 16 de 1987, pp. 180-181

se empleará a ninguno de los "revoltosos" de la Fundidora, y para ejecutar sus amenazas dispone de largas "listas negras". Además, con esta medida, infinidad de empresas subsidiarias, contratistas y proveedoras privadas serán arrastradas a la quiebra, limitando aún más el mercado de trabajo."<sup>54</sup>

Debido a esta situación, los trabajadores de la fundidora protestaron por los calles de Monterrey exigiendo la restitución de su trabajo. En la marcha, alguien sacó la fotografía del Presidente de la Madrid, la metieron en una especie de ataud y le prendieron fuego.

Los mineros no lograron apoyo concreto por parte del Congreso del Trabajo, ni de la CTM; estas organizaciones oficiales, sólo manifestaron su solidaridad verbal a los trabajadores y su crítica al gobierno fue muy leve.

Por su parte, la iniciativa privada de Nuevo León calificó de "muy atinada" la medida encaminada a suspender las actividades de esa empresa ya que era incosteable y además era una insostenible carga fiscal por los cuantiosos subsidios que requería para mantenerla en operación.<sup>55</sup>

Lo anterior se apoya en la idea de que la mayor parte del déficit fiscal, y por tanto de la aguda crisis que atravieza el país se debe a los subsidios que el gobierno hace a las paraestatales.

Además, la crítica a la empresa pública se centra en que son ineficientes, que hay malos manejos en ellas y que tienen muchos más gastos que ganancias.

En el cuadro 6 donde aparecen 10 de las principales empresas sujetas a control presupuestal por parte del gobierno, nos podemos dar cuenta que en los años de 1983 a 1985, tan sólo 3 de las 10 empresas presentadas fueron superavitarias (PEMEX, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril). El resto, tuvieron más pérdidas que ganancias, lo cual verdaderamente remarca el hecho de que son deficitarias.

54

Excelsior, 12 de junio de 1986.

55

Excelsior, 30 de mayo de 1986

## PRINCIPALES EMPRESAS CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE

EMPRESAS	PRESUPUESTO EN MILLONES DE PESOS											
	1 9 8 3			1 9 8 4			1 9 8 5			1 9 8 6		
	Ingresos	Gastos	Déficit/ Superávit	Ingresos	Gastos	Déficit/ Superávit	Ingresos	Gastos	Déficit/ Superávit	Ingresos	Gastos	Déficit/Super.
1. PEMEX	1 152 547	1 84 486	176 972	2 283 213	1 084 415	542 268	2 366 300	1 247 200	363 380	3 554 200	2 087 900	516 300
2. Comisión Federal de Electricidad	94 333	304 999	-61 739	240 244	553 454	-161 216	443 300	784 600	-161 700	1 141 058	1 413 113	-159 216
3. Cía. Luz y Fuerza del Centro	41 516	32 274	350	95 662	66 503	1 037	149 788	103 176	2 264	167 601	105 192	2 050
4. FERTIMEX	38 108	82 376	- 5877	78 075	127 428	-2 499	127 820	228 287	-25 632	228 601	385 827	-35 891
5. DINA	18 356	21 366	- 2333	47 165	62 805	-26 378	96 608	132 835	-36 130	206 373	238 222	-3 953
6. Siderúrgica Nacional	3 313	4 611	-507	6 854	7 035	- 620	12 753	13 169	-161	38 293	42 577	- 3 516
7. Constructora Nacional de Carrros de Ferrocarril.	17 030	15 578	2809	74 460	23 493	2 584	50 298	51 960	-621	52 410	50 449	661
8. Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas	23 756	28 207	- 6665	46 436	53 998	-12886	52 593	53 998	- 6 740	79 995	171 589	- 75 477
9. Altos Hornos de México	n.d.	n.d.	n.d.	123 454	162 946	-76 819	19 980	219 774	-31 802	375 507	467 420	-131 465
10. Fundidora Monterrey	n.d.	n.d.	n.d.	47 004	57 347	-1 900	65 503	77 629	-4 650	123 876	143 552	-17 774

Fuente: Cuadro propio elaborado con base en datos en el Tercer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, (Sector Energía Minas e Industria Parastatal), pp. 429-449 y Cuarto Informe (Sector Estadístico), pp. 114-118 n.d. = no disponible.

NOTA: El déficit y el superávit no están en función de la relación entre ingresos y gastos, sino que es una variable resultante de gastos no especificados en la fuente consultada, tales como el monto de la deuda de las empresas.

Ante esto cabe señalar que si bien las empresas y organismos sujetos a control presupuestal -27 en total- tienen un estado financiero - inestable, éstas cumplen una función subsidiadora de la economía al proporcionar bienes y servicios más baratos. Estas empresas absorben alrededor - del 50% de la deuda pública externa y se encuentran en una crítica situación.

Sin embargo, lo que no se toma en cuenta al analizar la crítica - situación de las empresas paraestatales, es que éstas venden sus productos al capital monopolista nacional y extranjero a precios bajos con el propósito de no perder el mercado. Mediante los precios bajos se ha beneficiado a un puñado de monopolios privados como Alfa, Vitro, Celanese y Kimberly - Clark, entre otras, las cuales son consumidoras directas de insumos y energéticos producidos por las industrias paraestatales.

Por último, explicar, justificar o rechazar la participación del Estado en la vida económica de las sociedades contemporáneas, ha sido y es un asunto difícil y polémico, no obstante, aquí expondremos algunos puntos a manera de conclusión.

En primer lugar, no se puede negar que existan malos manejos e ineficiencia en las empresas públicas, pero también se puede hablar de ineficiencia en las empresas privadas, ya que muchas de ellas han recibido apoyo económico por parte del Estado, contando además con proteccionismo legal, infraestructura y en ocasiones, con exenciones fiscales. Bajo estas condiciones, muchas empresas privadas, libres de las presiones de la competencia por contar con un mercado interno cautivo, se volvieron ineficientes.

Segundo, el problema de las empresas no es fundamentalmente quién - sino cómo se deben manejar los recursos, pues es poco preciso pensar que si una industria estatal pasa a manos del capital privado saneará sus finanzas, ya que los desequilibrios obedecen más a cuestiones externas que internas ( por ejemplo saturación del mercado de determinado producto y la reducción en su precio).

Tercero. Al comienzo de este apartado se señaló que la ideología - del FMI y de la propia iniciativa privada consiste en afirmar que el fondo del problema financiero del Estado se encuentra en el fuerte déficit del - sector paraestatal, por lo cual el Estado se debe deshacer de gran parte de

sus empresas.

Cuarto. La política económica del gobierno de Miguel de la Madrid se ubica dentro de los cambios estructurales de la reconversión industrial, encaminada a eliminar los casos de intervencionismo estatal injustificado.

Quinto. El punto anterior es consecuencia de la nueva fase de transformación del capitalismo mundial en la cual se ha desarrollado una industrialización muy avanzada con niveles de tecnología y eficiencia muy elevados para reducir los costos (salarios y empleos). Lo anterior ha llevado a la industria nacional a tratar de alcanzar mayores niveles de eficiencia para poder entrar en el juego de la economía internacional y lograr un mercado más competitivo.

El problema es cómo lograr la reconversión industrial si no hay suficiente dinero. Para enfrentar esto, el gobierno ha recurrido a las siguientes vías: depuración del sector paraestatal (venta, liquidación, fusión o transferencia de empresas) para sanear las finanzas públicas y ofrecer una apertura al capital extranjero para que invierta e impulse la industria.

Finalmente, no queda más que agregar que es necesaria una reforma económica estatal, pero ésta deberá entenderse como una adecuación de la actividad del Estado con el fin de elevar los niveles de eficiencia y productividad. Lo ideal sería lograr lo anterior, sin afectar al bienestar social; pero la realidad es otra y es allí donde se encuentra el dilema de este problema.

## 5. CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS.

La crisis del sistema de autorregulación del mercado - en los años 30- y sus fallas en la producción de una riqueza capaz de atenuar la inconformidad social, llevaron a los gobiernos de los países capitalistas a replantear la necesidad de organizar y administrar el mercado y las instituciones sociales por medio del Estado.

A la luz de ese Estado interventor surgió el llamado Estado -benefactor, Estado Asistencial, o Estado Social.

El Estado interventor y benefactor dejó atrás al viejo Estado Liberal caracterizado por una sociedad poco politizada y con absoluta -libertad de comercio. El Estado interventor hizo a un lado su papel de mero observador, para convertirse en actor de tal forma que mediante su contribución a elevar el empleo y el nivel de vida de los trabajadores se reactivaría el consumo necesario para el crecimiento de la economía.

El Estado de Bienestar se alcanza cuando los países obtienen un alto grado de excedente económico -como el logrado en la posguerra- , lo cual permite a los gobiernos extender el gasto público en obras y servicios públicos destinados al bien social, para evitar con ello, que las demandas de las clases trabajadoras sobrepasen los límites permitidos por el capital y que ésto rompa con la estabilidad social necesaria para la -acumulación capitalista. En este sentido, el Estado de bienestar juega un papel de equilibrio formal entre las clases sociales.

Otra de las características del Estado de Bienestar es que éste se presenta en los países capitalistas desarrollados con un ingreso per cápita muy alto y en donde los gobiernos destinan un porcentaje muy alto del PIB - más del 50 % - al bienestar social. Ya que es la riqueza de una nación lo que permite sostener el crecimiento de bienes y servicios orientados a la satisfacción de las necesidades sociales tales como: el empleo, la vivienda, la educación, la salud y la alimentación.

El Estado de bienestar ha sido implantado y desarrollado en países con una fuerte representación obrera en el parlamento y en el gobierno. Es por ello que el Estado de bienestar ha tenido su mayor impulso en países con regímenes socialdemócratas o reformistas.

Las características anteriores dificultan que se aplique el concepto de Estado de bienestar en los países que no han alcanzado un desarrollo suficiente como México. No obstante, ésto no impide hablar de la existencia de políticas sociales en los países subdesarrollados o de la periferia capitalista.

Además, cabe señalar que durante casi cuatro décadas a partir de la posguerra se observó en México un desarrollo impresionante que lo hizo colocarse como un país "desarrollado dentro de la periferia", ya que de 1950 a 1980 tuvo un crecimiento promedio del 6 %.

Lo anterior permitió lograr una mejora importante en el bienestar de la población en términos de empleo, vivienda, educación, salud y alimentación. Es también durante estas décadas que surgieron en su mayor parte las principales instituciones de bienestar social en México.

Sin embargo, la creación de tales instituciones de bienestar social no son fortuitas, sino que tienen su razón de ser en las presiones sociales de la clase trabajadora por obtener un mejor nivel de vida, pero sobretodo, son resultados del compromiso de un Estado que se erigió con la Revolución de 1910. A la vez, las instituciones de bienestar social eran necesarias para las necesidades de una clase obrera indispensable para forjar el desarrollo industrial del país.

No obstante, si bien el mejoramiento de las condiciones de vida se elevó y el salario real creció, dicho mejoramiento no fue homogéneo debido a la heterogeneidad de la clase trabajadora en México, pues la capacidad del Estado Mexicano para hacer concesiones materiales no benefició por igual a todas las clases, por ejemplo, los campesinos permanecieron al margen de los beneficios, ya que durante casi 20 años contribuyeron a través de precios de garantía estables para que el salario real del obrero ascendiera.

Además el Estado Social Mexicano desde su inicio trajo sus propias limitaciones que hoy se recrudecen con la actual crisis económica. Las limitaciones están dadas en función de que es un Estado capitalista, y como tal, sólo puede resolver de manera parcial las exigencias de las clases populares, en tanto no toquen el fondo de la existencia misma de la propiedad privada. Es decir, que el Estado de bienestar en cuanto modalidad del Estado capitalista, no es un árbitro imparcial - a pesar de que pretenda el equilibrio social- tal como lo pintan los teóricos liberales, sino que trae en sí mismo, la contradicción de la lucha de clases al representar los intereses del capitalismo.

Sin embargo, en los últimos 15 años hemos presenciado el debilitamiento del Estado benefactor. Este Estado que otrora poseía alta capacidad asistencial y compensaba los conflictos sociales, ya no es capaz de fundamentar el crecimiento y la pacificación social como lo había venido haciendo por la vía de la expansión del gasto público. Esto se debe a la crisis económica mundial y a los cambios en la producción del sistema capitalista que tiende a limitar la participación del Estado en la economía.

Estos cambios fueron incididos por la teoría económica neoliberal-monetarista, la cual sostiene que la mano invisible del mercado debe regular por sí sola las leyes de la oferta y la demanda sin restricciones por parte del Estado.

El monetarismo ve a la inflación y a la crisis fiscal como un problema monetario como resultado del exceso de circulante y en relación con el aumento del gasto público y no considera que se deba a fallas estructurales del capitalismo.

Desde entonces, el discurso privatizante o de la libre empresa ha adquirido gran fuerza, por lo tanto, el gran enemigo a vencer, por ser considerado el causante del déficit fiscal y de obstruir el libre desarrollo del mercado es el Estado interventor.

Lo anterior implica echar por tierra todas las prácticas y políticas Keynesianas de estimular el crecimiento por la vía del gasto público.

En este sentido cabe señalar el preponderante papel que ha tenido el Estado Mexicano en el manejo de la economía. Su acción ha sido decisiva en la formación de empresas estatales, pero también ha apoyado a la formación del capital privado tanto nacional como extranjero, lo que da origen a la economía mixta sustento económico del Estado interventor.

Cabe preguntarse ¿Por que el Estado ya no puede satisfacer en la misma medida que antes las necesidades sociales y regular el mercado? la respuesta está en que la fortaleza del Estado así como su capacidad de acción están dados en función de sus recursos económicos. Al verse disminuidos tales recursos debido a la crisis económica, se limita entonces la acción estatal. En este sentido, la crisis económica se vuelve el principal enemigo del Estado de bienestar. Además de nuevas necesidades de expansión económica en la actual fase del capitalismo. A diferencia de los años 30 lo que está en discusión no es el fracaso del capital para superar por sí sólo la crisis, lo cual condujo a la necesidad de la expansión de la presencia del Estado en el mercado. Lo que ahora está en discusión por teóricos de las más diversas corrientes desde marxistas hasta monetaristas, es precisamente el "fracaso de la expansión y del intervencionismo estatal.

Se discute en torno a los límites de la acción del Estado, al problema de la crisis y del déficit fiscal y al problema de la ingobernabilidad o a la debilidad del Estado.

De acuerdo al discurso de la nueva derecha que tiene como centro a los Estados Unidos, la crisis económica está determinada en gran medida por el déficit económico causado por los excesivos gastos del Estado, pero no consideran los gastos militares de las potencias capitalistas, muy especialmente de

de los Estados Unidos, que bajo el impulso de la reaganomía trata de recuperar la hegemonía mundial. Los Estados Unidos han tratado de salvar su déficit presupuestal implantando medidas austeras y restrictivas del gasto público y atrayendo recursos financieros de los países deudores.

Tales medidas se han introducido en los países periféricos a través de la deuda externa de éstos contraída con bancos y organismos financieros internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lo cual implica el compromiso de aplicar una política económica monetarista, que pretende eliminar el déficit y la inflación mediante la reducción del gasto público.

Sin embargo, el monetarismo no representa una alternativa para superar la crisis. Su aplicación en los países de la periferia capitalista ha sido un verdadero fracaso para reducir sustancialmente la inflación, impedir los desequilibrios financieros y llevar a obtener un crecimiento importante y sostenido.

En cambio, el monetarismo sí ha causado fuertes estragos en el nivel de vida de los trabajadores, pues éstos han visto reducir drásticamente tanto su salario directo como el social, ya que el nuevo proceso de acumulación capitalista pretende restringir el empleo de tal forma que la fuerza de trabajo se resigne a aceptar bajos salarios de tal forma que ello permita el restablecimiento del excedente económico. Esto se debe a que el objetivo del capitalismo es crear ganancias, no justicia social.

La reducción en el ingreso ha llevado a su vez a disminuir los niveles de consumo de la mayor parte de la población al mínimo indispensable, pues éstas gastan ahora tan sólo en alimentación del 50 al 80 % de su ingreso, afectando su gasto en rubros tales como salud, vestido, educación, vivienda y recreación.

Esto aunado a la reducción en términos reales del gasto público en bienestar social, ha afectado severamente el nivel de vida de la mayor parte de la población.

Como pudimos percatarnos con las cifras que mostramos en el desarrollo de esta investigación, la inversión pública destinada al bienestar social ha presentado un deterioro continuo. Si bien han habido incrementos, éstos se han visto rebasados por la inflación y además han sido insuficientes para subsanar las necesidades sociales, tal como lo demostramos.

Así pues, la crisis económica con sus consecuencias en la reducción del bienestar social, es también una crisis política y de ingobernabilidad.

No obstante, no se puede concluir que a corto o mediano plazo, la inconformidad por la reducción en el nivel de vida pueda provocar la desaparición

del sistema político prevaleciente. Esto se debe : en primer lugar ha que no ha surgido un grupo político lo suficientemente fuerte que releve al PRI, es decir, no existe aún una fuerza alternativa verdaderamente opositora que lidere las demandas de la población a nivel nacional. Hasta la fecha la mayor parte de las manifestaciones y brotes de descontento, se han dado de manera aislada, sin cuajar en un movimiento generalizado de toda la clase trabajadora, unida además a intelectuales progresistas.

En segundo lugar está el control que los líderes de las principales centrales de trabajadores (CT, CROM, CTM y CNC) los cuales están afiliados al partido del gobierno ejercen sobre obreros y campesinos.

Pero ya que la paz social no es igual al consenso, el gobierno de Miguel de la Madrid, en lo que resta de su gestión, deberá reorientarse y así mismo, preparar un terreno favorable para las elecciones presidenciales de 1988, mediante medidas de abatimiento al desempleo y a la inflación, así como aumentar en términos reales el bienestar social.

El punto nodal de este problema es plantear cómo el Estado Mexicano podría proveerse de recursos suficientes para impulsar tales medidas.

Una posible solución para ello sería replantear las condiciones del pago de la deuda, de tal forma que el gobierno pueda disponer de una cantidad mayor de sus ingresos para las necesidades sociales y no destinar más de la mitad del presupuesto para el pago de la deuda como lo ha venido haciendo. Es decir, el gobierno mexicano debe destinar recursos para el pago del servicio de la deuda, de acuerdo al aumento de sus exportaciones o a la tasa de crecimiento.

Aunado a la crisis económica y al pago de la deuda externa, existe otro factor muy importante que limita aún más los alcances de la política social en el sexenio de Miguel de la Madrid. Tal factor es el crecimiento demográfico, - pues en tan sólo 5 años, la población del país ha aumentado aproximadamente un 10 % , pues de ser cerca de 70 millones en 1982, para 1987 llega a cerca de 80 millones.

Si no se disminuye la tasa de crecimiento demográfico - que en la actualidad es del 2.5% anual- y si no se adapta el pago de la deuda a la capacidad real de pago del país, cada vez será más difícil atender al bienestar social.

Durante el sexenio se instrumentaron 3 programas como estrategia de política económica para lograr el crecimiento y abatir la crisis. Estos programas son el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Programa Extraordinario de Reordenación Económica y por último el programa de Aliento y Crecimiento (PAC), pero ninguno ha logrado avances importantes.

Cierto es que ha habido deficiencias en los programas y estrategias de política económica y social, en gran parte determinados en el Plan Nacional de

Desarrollo (PND) 1983-1988, elaborado por el gobierno de Miguel de la Madrid.

Pero cierto es también de que tales deficiencias no sólo se deben a las imperfecciones del sistema político prevaiente, sino también a las con tradiciones y desproporcionalidades que han surgido en el proceso de producción y acumulación a nivel mundial.

Los propósitos en materia de política social señalados en el PND tales como alcanzar una sociedad igualitaria, elevar el nivel de empleo y hacer llegar la educación, la salud y la alimentación a todos los niveles de la población, no han sido logrados completamente.

Indicadores tales como el descenso del empleo, la inflación que no cede, el bienestar social que decrece en términos reales y al salario real que sigue cayendo, constituyen el principal testimonio de que los límites han sobrepasado los alcances en materia de política social.

Lo anterior se debe en gran medida a que el PND tiene la peculiaridad de haber sido concebido en el contexto de la peor crisis que el país jamás había vi vido. Además, no es posible compaginar el bienestar social con la política de aug teridad y de recortes presupuestales.

Finalmente, al gobierno le quedan 2 alternativas para reafirmar su poder: o renova su pacto social mediante una política económica más acorde al bienestar social, o se vuelve más autoritario, más antidemocrático y más represivo.

Sin embargo, por la salud del propio sistema político prevaiente, si su esor de Miguel de la Madrid deberá aplicar medidas que sean capaces de llevar más allá de la retórica, las reivindicaciones de los trabajadores, a fin de fortalecerse y revivir con éstos el compromiso que deriva de ser un régimen que sur gió por apoyarse en los planteamientos de la Revolución Mexicana.

## - BIBLIOGRAFIA :

- Libros y Artículos.

- 1.- Aguilar Villanueva, Luis F., Política y Racionalidad Administrativa, INAP, México, 1982.
- 2.- Altvater, Elmar, "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?", Estudios Políticos, vol. 2, No. 1, ene-mar 1983, FCF yS/UNAM.
- 3.- \_\_\_\_\_.- "Problemas del intervencionismo de Estado" en El Estado y el Capitalismo Contemporáneo, comp. por Sonntag y Valecillos, México, Siglo XXI, 1983.
- 4.- Cabral, Roberto, "Industrialización y política económica" . en Rolando Cordera, Desarrollo y Crisis de la economía mexicana, No. 39, FCE, México, 1981.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, 1983.
- 6.- Diccionario de Ciencia Política .Alianza Editorial, España, 1980.
- 7.- Evers, Tilman, El Estado en la Periferia Capitalista , México, Siglo XXI, 1985
- 8.- Carcia, Ramirez, Sergio, Derecho Social y la empresa pública en México, INAP México, No. 3, 1982.
- 9.- Cough, Ian, "Gastos del Estado y el capitalismo avanzado" en Sonntag y Valecillos, op. cit.
- 10.- Guillén , Romo, Hector. Orígenes de la crisis en México (1940-1980), Edit. ERA, México, 1983.
- 11.- Historia de la Revolución Mexicana, vol. 21, Colegio de México, México, 1984.
- 12.- Instituto Mexicano del Seguro Social, El Seguro Social en México: antecedentes y Legislación, México, 1971.
- 13.- \_\_\_\_\_.- IMSS : 1943-1983: Cuarenta años de historia, México, 1984.
- 14.- \_\_\_\_\_.- Nuevos rumbos : Seguridad Social en México (1971-1974). México , 1975.

- 15.- Instituto Nacional para la Vivienda (INV) . Instituto Nacional para la Vivienda. (1961-1962 ) , México, 1963.
- 16.- Keynes, John M. . Teoría General de la Ocupación. . . el Interés y el dinero . México . FCE , 1984.
- 17.- López Acuña, Daniel, "Salud, Seguridad Social y Nutrición". en México, Hoy . Siglo XXI. México . 1983.
- 18.- Marx, Carlos . Historia Crítica de la teoría de la plusvalía . Tomo II, FCE . México, 1984.
- 19.- \_\_\_\_\_.- El Capital , Tomo III, vol. I FCE, México, 1973.
- 20.- O'Connor, James, La crisis fiscal del Estado , Ed. Península, Barcelona, 1981.
- 21.- Offe, Claus . "Las contradicciones de la democracia capitalista". Cuadernos Políticos , No. 34, oct-dic. 1982.
- 22.- Piñón Antillón, Rosa María, "Recuperación Económica", mimeog. apareció en el Coloquio Internacional de Primavera , (21-25 de mayo de 1984, Centro de Relaciones Internacionales, FCF y S-UNAM.
- 23.- Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), México
- 24.- Reynalda, Clark, "¿Por qué el Desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador?" El trimestre Económico, no. 176, oct-dic. de 1977.
- 25.- Rey, Romay, Benito . La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado , Siglo XXI-IEC-UNAM, 1984.
- 26.- Rivera Ríos, Miguel A., "Crisis y Organización del capitalismo Mexicano", Cuadernos Políticos, No. 43, abril-junio 1985.
- 27.- Shulgovski, Anatol, México en la Encrucijada de su historia, ERA, México, 1980.
- 28.- Sotomayor Valencia, Margot, "Crisis, arcaísmo y desarrollo", ponencia presentada en el mencionado Coloquio Internacional de Primavera.

- 15.- Instituto Nacional para la Vivienda (INV) , Instituto Nacional para la Vivienda, (1961-1962 ), México, 1963.
- 16.- Keynes, John M., Teoría General de la Ocupación, el Interés y el dinero, México , FCE , 1984.
- 17.- López Acuña, Daniel, "Salud, Seguridad Social y Nutrición", en México, hoy , Siglo XXI, México . 1983.
- 18.- Marx, Carlos , Historia Crítica de la teoría de la plusvalía , Tomo II, FCE , México, 1984.
- 19.- \_\_\_\_\_.- El Capital, Tomo III, vol. I FCE, México, 1973.
- 20.- O'Connor, James, La crisis fiscal del Estado , Ed. Península, Barcelona, 1981.
- 21.- Offe, Claus , "Las contradicciones de la democracia capitalista", Cuadernos Políticos , No. 34, oct-dic. 1982.
- 22.- Piñón Antillón, Rosa María, "Recuperación Económica", mimeog. apareció en el Coloquio Internacional de Primavera , (21-25 de mayo de 1984, Centro de Relaciones Internacionales, FCP y S-UNAM.
- 23.- Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), México
- 24.- Reynalda, Clark, "¿Por qué el Desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador?" El trimestre Económico, no. 176, oct-dic. de 1977.
- 25.- Rey, Romay, Benito , La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado, Siglo XXI-IIEc-UNAM, 1984.
- 26.- Rivera Ríos, Miguel A., "Crisis y Organización del capitalismo Mexicano", Cuadernos Políticos, No. 43, abril-junio 1985.
- 27.- Shulgovski, Anatol, México en la Encrucijada de su historia, ERA, México, 1980.
- 28.- Sotomayor Valencia, Margot, "Crisis, armamentismo y desarrollo", ponencia presentada en el mencionado Coloquio Internacional de Primavera.

- 29.- Solís González, José Luis, "Intervención estatal, reproducción del capitalismo y límites del "Estado de Bienestar" Estudios Políticos, vol. 4 abril-sept. 1985, Nos. 2 y 3.
- 30.- Tello Macías, Carlos, La política económica en México (1970-1976), Siglo XXI, México, 1983.
- 31.- Therborn, Göran, "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado", Cuadernos Políticos, no. 43, abril-junio - de 1985.
- 32.- Velasco, Ciro, "El desarrollo industrial de México en la década de - 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", en Rolando Cordera, Desarrollo y crisis de la economía Mexicana, no. 39, México, FCE, 1981
- 33.- Vernon, Raymond, El Dilema del Desarrollo económico de México, DIANA, México, 1983
- 34.- Villarreal, René, La Contrarrevolución Monetarista, Ed. Océano, México, 1984

INFORMES Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES :

- 35.- Nacional Financiera, S.A., La Economía Mexicana en Cifras, México, 1979
- 36.- \_\_\_\_\_.- El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber el capital del exterior, México, 1953
- 37.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe sobre gasto público - 1969-1978
- 38.- Echeverría Álvarez, Luis, Mensaje ante el H. Congreso de la Unión, lo. de diciembre de 1970
- 39.- \_\_\_\_\_.- Cuarto Informe de Gobierno
- 40.- López Portillo, José, Cuarto Informe de Gobierno, Cuadernos de Filosofía Política, SPP,
- 41.- \_\_\_\_\_.- Sexto Informe de Gobierno,
- 42.- De la Madrid Hurtado, Miguel, Segundo Informe de Gobierno, (sector educativo)
- 43.- \_\_\_\_\_.- Tercer Informe de Gobierno, (Sector educativo).

- 44.- \_\_\_\_\_ , Tercer Informe de Gobierno ,(Sector Laboral)
- 45.- \_\_\_\_\_ , Cuarto Informe de Gobierno ,(Estadístico)

Periódicos y Revistas :

- 46.- El Día, 24 de marzo de 1985.
- 47.- Excelsior , 30 de mayo de 1986.
- 48.- " , 12 de junio de 1986.
- 49.- " , 1 de julio de 1986.
- 50.- " , 8 de julio de 1986.
- 54.- " , 20 de julio de 1986.
- 52.- " , 23 de julio de 1986.
- 53.- " , 28 de julio de 1986.
- 54.- " , 30 de julio de 1986.
- 55.- " , 14 de agosto de 1986.
- 56.- " , 2 de septiembre de 1986.
- 57.- " , 2 de mayo de 1987.
- 58.- Vivienda , marzo-abril de 1978
- 59.- Análisis Político , 8 de enero de 1979.
- 60.- Contextos , 31 de marzo de 1983
- 61.- " , 28 de febrero de 1985
- 62.- Proceso , 21 de marzo de 1983, no. 333.
- 63.- " , 29 de agosto de 1983, no. 356.
- 64.- " , 5 de septiembre de 1983, no. 357.
- 65.- " , 20 de febrero de 1984, no. 381.
- 66.- " , 5 de noviembre de 1984, no. 418'
- 67.- " , 3 de diciembre de 1984, no. 411

- 68.- Proceso , 14 de abril de 1985, no. 443.
- 69.- " , 20 de mayo de 1985, no. 446.
- 70.- " , 28 de abril de 1986, no. 495.
- 71.- Nexos 95 , noviembre de 1985.
- 72.- Revista Mexicana de Comercio Exterior , diciembre de 1982.
- 73.- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, no. 123
- 74.- Revista Mexicana de Sociología , año XLIII; Vol. XLIII, no. extraordinario, 1981.
- 75.- El Mercado de Valores , año XLV, no. 14, 8 de abril de 1985.
- 76.- " , año XLV, no. 50, 16 de diciembre de 1985.
- 77.- " , año XLVI, no. 14, 7 de abril de 1986.
- 78.- " , año XLVI, no. 45, 10 de noviembre de 1986.
- 79.- " , año XLVI, no. 47, 24 de noviembre de 1986.
- 80.- " , año XLVI, no. 49, 8 de diciembre de 1986.
- 81.- " , año XLVI, no. 52, 29 de diciembre de 1986.
- 82.- " , año XLVII, no. 7, 16 de febrero de 1987.
- 83.- Momento Económico , no. 25, agosto-septiembre de 1986.
- 84.- Economía Informa , no. 145, octubre de 1986.