

60  
2ej1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA POBREZA EN MEXICO:  
ALTERNATIVAS DE SOLUCION

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :  
**PATRICIA SOCORRO GARDUÑO DELGADO**

CIUDAD UNIVERSITARIA

1998.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

RECIBO  
25/07/98



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

**A MIS PADRES:**

**DE QUIEN RECIBI AMOR Y  
CONFIANZA EN MI FORMACION.**

**A MI HERMANO:  
CON CARÍÑO.**

**TESIS**

**LA POBREZA EN MÉXICO:  
ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<i>JUSTICIA : EQUIDAD O LIBERTAD</i>	3
I.1. La justicia en el liberalismo	4
I.2. La teoría social del marxismo	9
I.3. Política económica de la participación estatal	14
<b>CAPÍTULO II</b>	
<i>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ASISTENCIA Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO</i>	18
II.1. Asistencia y filantropía	19
II.2. La seguridad social	24
II.3. Aspectos estructurales de la herencia histórica	31
<b>CAPÍTULO III</b>	
<i>MODELO ECONÓMICO INTERVENCIONISTA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO</i>	34
III.1. Las bases del modelo	34
III.2. Agotamiento del modelo	39
III.3. Atenuantes del agotamiento	43

## **CAPÍTULO IV**

*REFORMA ESTATAL Y REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL* 51

IV.1. Factores de la redefinición de la política social 53

IV.2. La política social en la reforma del Estado 57

IV.3. La política social de Solidaridad 67

IV.4. La política social en el gobierno actual 1994-1997 72

**CONCLUSIONES** 78

**ANEXOS ESTADÍSTICOS** 82

**BIBLIOGRAFÍA** 92

## INTRODUCCIÓN

Nunca antes en la historia moderna de México, guardando las reservas correspondientes a la comparación de los diversos momentos históricos, se había entrado en una etapa crítica como la que se ha vivido a partir de 1994. Pero la peor crisis que ha vivido México en su vida posrevolucionaria se ha dado en un contexto mundial, también no conocido antes en la historia de la humanidad, de cambios acelerados en la dinámica social. El cambio y su dinámica es sustentado primordialmente por un factor. La aceleración de la dinámica de la innovación tecnológica que trae consigo la rápida caducidad de los instrumentos de producción y de bienestar social.

La dinámica de cambio moderno tiene básicamente dos efectos, a veces contradictorios, sobre los estilos de vida social de la gente. Por un lado, la velocidad de cambio produce la creación continua de expectativas de bienestar y ascenso social a través del consumo. Pero, contradictoriamente con lo anterior, el desarrollo tecnológico y el relativo fácil acceso al conocimiento e información que producen los medios de comunicación traen consigo una actitud más enérgica de adopción de servicios y productos que permiten incrementar el bienestar, la recreación y el esparcimiento, sumándose y hasta confundándose con las modas. Esto, en teoría, podría conducir hacia una mayor y más eficiente distribución del bienestar, entendida no sólo como la adquisición de satisfactores alimenticios, sino también de esparcimiento y recreación. Sin embargo, en una situación crítica y, como sucede en México, con graves desajustes estructurales que se expresan continuamente como crisis e impedimentos para un crecimiento acelerado, la distancia social tiende a agrandarse.

Es decir, la pobreza es una consecuencia del propio desenvolvimiento de la sociedad moderna y tiende a acentuarse en una economía con desajustes

estructurales, como la mexicana, y más aún en una *situación de aceleración* de la dinámica productiva generada por el avance tecnológico. Por tal motivo, en las siguientes líneas se procurará identificar los signos de la pobreza y sus tendencias asociadas con los desajustes estructurales de la economía mexicana.

Por tal motivo en el primer capítulo se abordaron los aspectos más relevantes que se desprenden de las principales teorías económicas hacia la instrumentación de la política social, retomando sus dos vertientes fundamentales. Por un lado la teoría que surge del liberalismo clásico y que en la actualidad se denomina como teoría económica neoclásica. Por otro lado la vertiente marxista que, aunque en fechas recientes parecería caer en el olvido, fue de gran influencia para la política social en épocas pasadas.

En el segundo capítulo se hace una reseña histórica y se analizan las etapas más importantes del desarrollo de la atención social que ha brindado el Estado a la población mexicana. En este capítulo se muestran los aspectos más importantes que fueron configurando la estructura económica y social que en la actualidad determinan la orientación de la política social.

En el tercer capítulo, se ha puesto el énfasis en el esfuerzo tanto normativo como político para responder al propósito de equidad social y resolver los problemas de fondo de la pobreza en México. Para tal propósito se hace un repaso de los programas de política social puestos en práctica en la década de los ochenta.

En el último capítulo se revisa la dinámica de expansión de la pobreza acentuada por la crisis de 1995, y los esfuerzos gubernamentales para evitar el rezago de las políticas de atención a la pobreza. Se analiza el Programa Nacional de Solidaridad con el fin de compararlo con los más recientes del gobierno actual.



## CAPÍTULO I

### JUSTICIA : EQUIDAD O LIBERTAD

La vocación social de la política pública en México entró en las dos últimas décadas en una dinámica de cambios graduales en el contenido y en la operación de las instituciones encargadas de proporcionar un mayor bienestar a la población, sobre todo a aquellas personas que más lo necesitan. Esta dinámica de cambios se inició a finales de la década de los setenta y se consolidó al finalizar la de los ochenta. El origen de este cambio en la política social y asistencial fue la constatación de que dejaba al margen a importantes sectores de la población, a pesar de los avances en la materia que se habían realizado en la primera mitad de este siglo. En realidad, el curso que siguió hasta entonces la política social fue el de la seguridad social. De manera que la población con mayores carencias en México se segmentó en dos partes, en lo que se refiere a la política social. Por un lado, la gente que tenía acceso a la seguridad social debido a su relación laboral. Este segmento de la población, incluso, en algunos de sus grupos, se encuentra sobreprotegido. Por otro lado, otro sector de la población que ha quedado al margen de la política social es el que no establece ningún tipo de relación laboral con el mercado formal y está alejado de los centros urbanos (campesinos, indígenas, minusválidos).

Al concluir la década de los años setenta, la marginación de grandes e importantes sectores de la población era a todas luces evidente, con lo cual se contravenía el espíritu que sustenta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero las fallas o incapacidad para avanzar en el propósito equitativo que contiene la Carta Magna de los mexicanos, no era precisamente un problema de voluntad, sino que partió de los conceptos mismos con los que se pretendió instrumentar la política social. En términos generales, la política de atención pública a la población que lo requiere se

desdobra, básicamente, en dos brazos. Por un lado, la política asistencial que hasta finales de los años ochenta partió en sus fundamentos de una visión filantrópica de atención a los pobres y menesterosos. Por otro lado, básicamente llevada a cabo por instituciones de seguridad social, que atendía a los sectores de la población organizados a partir de sus relaciones laborales.

Fue así como, motivados por la ineficacia de la política social, se empezaron a poner en marcha programas tales como el Sistema Alimentario Mexicano, los cuales buscaban corregir las fallas del sistema de seguridad social. Ello, a la vez, dio pie para también empezar a hacer una revisión del sustento conceptual y su instrumentación a través de las instituciones públicas de la política social.

En este capítulo nos proponemos hacer una revisión de las fuentes teóricas que permitieron el cambio sustancial en los conceptos que sustentan a la política social actual.

## **1.1. LA JUSTICIA EN EL LIBERALISMO**

La política social mexicana que se ha venido poniendo en práctica en los últimos años ha acuñado una serie de conceptos, metodología e instrumentos que han tenido como punto de partida las propuestas teóricas de autores tales como Amartya Sen, catalogado por algunos estudiosos del tema en una posición de *liberalismo radical*. Por tal motivo, en este capítulo hacemos una revisión del liberalismo y, sobre todo, de los elementos conceptuales y teóricos en los que han abrevado algunos intelectuales mexicanos que han hecho importantes contribuciones a la política social.

Una de las preocupaciones permanentes en la sociedad de los hombres ha sido el de la justicia. “Desde que el mundo tiene memoria, la justicia ha sido una de las preocupaciones centrales en el estudio del hombre y la sociedad”, se afirma en el libro *Contra la pobreza* que coordinaron Guillermo Trejo y

Claudio Jones<sup>1</sup>. Los autores refieren que desde la interpretación aristotélica de la justicia también se ha hecho referencia a la igualdad. “Pero si la igualdad es una meta que subyace a la justicia, la libertad es la condición necesaria para su ejercicio”, afirman dichos autores.

Esos son los elementos que nutrieron el liberalismo y su conjunción con el nacimiento de la sociedad capitalista moderna. De tal manera que “igualdad y libertad son dos conceptos indisolubles para la justicia”, prosiguen dichos autores. Son elementos normativos de la estructura jurídico-política con los que se construyó la sociedad moderna. Con fines de análisis, hay autores que interpretan que “hay dos liberalismos”. Uno es el que “designa a la filosofía política de la libertad, del progreso intelectual y ruptura de las cadenas que inmovilizan al pensamiento. En ese sentido, liberalismo significa actitud de renovación y avance”, afirma Montenegro. “El segundo es -prosigue el autor-, concretamente, el liberalismo económico nacido en el siglo XVIII (cuando daban sus pasos iniciales el industrialismo y el capitalismo), o sea la teoría de *laissez faire*, a la que dio su expresión clásica Adams Smith, como aplicación específica del liberalismo individualista al fenómeno económico”<sup>2</sup>.

Cabe resaltar que la filosofía de ese primer liberalismo ha dado sustento a la estructura jurídico-política en la sociedad moderna a partir de la búsqueda de un concepto de justicia en el que se pone a la igualdad de los ciudadanos como principio social. Es el elemento ético-normativo con el que las instituciones públicas, sobre todo las encargadas de administrar las leyes e impartir la justicia, juzgan las infracciones de los individuos.

No es propósito de este trabajo detenerse en los aspectos filosóficos o jurídico-políticos, sino abordar el tema de la justicia social. Para tal propósito

---

<sup>1</sup> Guillermo Trejo y Claudio Jones (Coordinadores), Contra la pobreza, por una estrategia de política social, Cal y Arena, México, 1993

<sup>2</sup> Walter Montenegro, Introducción a las doctrinas político económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

es más factible hablar de la evolución del liberalismo en el mundo. A partir de esta consideración se puede comprender la importancia del liberalismo económico, del que hace mención Montenegro. En realidad, el denominado liberalismo económico hizo su aparición al finalizar el siglo XVIII y tuvo entre algunas de sus principales expresiones a la Revolución Industrial que se escenificó en aquella época en la Gran Bretaña. Uno de los personajes sobresalientes, quizá el más importante en su época, de esta corriente del pensamiento fue Adams Smith. Sin embargo, es pertinente recordar que las reflexiones de Smith iniciaron en el terreno de la ética pública, del comportamiento del Estado y su relación con los ciudadanos y, ya en su madurez, enfiló sus reflexiones hacia la economía política.

Con Smith dio inicio una etapa histórica del pensamiento liberal, pero ésta también fue apremiada por el rápido correr de la transformación económica de los países que se enfilaban hacia el capitalismo industrial. Fue así que, puestas las bases de la nueva reflexión, se consolidó esta corriente del pensamiento económico liberal ya entrado el siglo XIX en la versión que ha llegado hasta nuestros días. Uno de los principales creadores de esta versión fue Alfred Marshall, quien hizo importantes aportaciones al utilitarismo, el cual “se define como la doctrina que afirma que los actos o las políticas moralmente buenas son aquellas que producen la mayor utilidad al mayor número de individuos. Por lo tanto, el principio que rige al utilitarismo es el de maximizar la utilidad total o agregada de la sociedad”, afirman los autores del libro *Contra la pobreza*, antes mencionado.

Para los fines de este trabajo, importa precisar las aportaciones de la teoría del utilitarismo en el terreno de la economía. A ese respecto, agregan los mismos autores que “según la teoría económica marshalliana, dado un conjunto de bienes y sus precios relativos, maximizar la utilidad agregada implica igualar las utilidades marginales de los individuos : es decir, para conseguir la mayor

utilidad del mayor número, ha de igualarse la utilidad incremental que cada individuo obtiene al consumir una unidad adicional de algún bien que pertenezca a su conjunto de preferencias”.

El argumento se mueve en la teoría del consumidor y sostiene que el mercado es un mecanismo óptimo de asignación de los recursos. Ello sucede de la siguiente manera. Efectivamente, las decisiones que revelan las propiedades del consumidor son plenamente individuales, determinadas por razones psicológicas. De tal manera que las razones que conducen a una persona a adquirir un bien rebasan las posibilidades de este estudio. Sin embargo, lo que muestra la teoría es que la decisión que toma dicho individuo al adquirir un bien se da en razón de la utilidad que obtendría respecto a la de otros bienes. Es decir, el argumento de la teoría señala que la decisión que toma un consumidor para adquirir un bien es en razón de la utilidad marginal de un bien respecto a la utilidad marginal que va a dejar de obtener al prescindir de otros bienes. Esa razón tiene, a la vez, su objetivación, en la razón de precios relativos entre los bienes involucrados en las decisiones del consumidor<sup>3</sup>.

En dichas circunstancias, continúa la teoría, si se cumplen o **tienden a cumplirse** una serie de supuestos restrictivos, también aplicables del lado de la oferta, mediante los cuales el mercado garantiza su perfecto funcionamiento, las decisiones del consumidor tenderán a coincidir con los costos mínimos de las unidades productoras de los bienes. Todavía más, por el lado de la producción, en un contexto en el que el mecanismo del mercado opere eficientemente, la remuneración al trabajo y al capital será con base en sus capacidades productivas, de manera que el nivel de salario pagado a los trabajadores corresponderá a su

---

<sup>3</sup> Para que así suceda, por principio de cuentas, el comportamiento de los bienes respecto a la variación de su precio, tiene que ser el de un “bien normal”. Ello sucede cuando se cumplen tres supuestos: 1) racionalidad, b) congruencia y c) transitividad. A. Koutsoyiannis (1979), Microeconomía moderna. Amorrortu Editores, p.43.

productividad marginal, así como los empresarios obtendrán la remuneración a su esfuerzo con base en la productividad marginal del capital.

Es decir, en un sistema de mercado que opere eficientemente, la asignación de los recursos o distribución del excedente social será óptimo, según la versión de la teoría neoclásica. Pero ello no se debe interpretar como la desaparición de la pobreza, ni la igualdad de fortunas entre la población, sino que la argumentación que hace la teoría neoclásica pretende sustentarse en elementos no precisamente ético-morales, sino en relaciones técnico-económicas. De ahí entonces que la distribución de la riqueza o de los flujos de ingreso que se generan en la sociedad se optimizan cuando los individuos obtienen su remuneración con base en sus capacidades productivas. Es ahí, entonces, el equilibrio general o un óptimo de Pareto, en el sentido de que todos alcanzan la satisfacción máxima de sus necesidades dentro del margen que ofrecen sus posibilidades o restricción presupuestal.

De ahí también se desprende otra conclusión importante para los fines prácticos de la política pública. Ésta es que el papel de las autoridades públicas es de vigilante del buen funcionamiento del mercado para que opere eficientemente. Desde otro ángulo, significa que el Estado debe evitar la tentación de intervenir en el funcionamiento de la economía. La intervención del Estado en la economía sólo podrá tener como efecto la distorsión óptima de los recursos. La teoría sólo llega a aceptar su intervención para corregir fenómenos que impidan la operación óptima del mecanismo del mercado.

Para que el mercado logre la mejor distribución tendría que tener como punto de partida tres principios. El primero es que la adquisición inicial haya sido justa. En segundo lugar que se de el principio de transferencia de los que tienen más hacia los menos dotados. En tercer lugar, que exista la posibilidad de rectificación de las injusticias. Es evidente que el individuo que cuenta con

una capital físico y humano notablemente mayor al que tienen otros irá agrandando su ventaja en el transcurso del tiempo.

De ahí se desprenden básicamente tres críticas a la teoría económica neoclásica respecto a la distribución de la riqueza entre los miembros de una sociedad: 1) las sociedades, en los hechos, son económica y socialmente desiguales; 2) no incluye en su análisis las preferencias del consumidor “ilegítimas” y, por tanto, la autodeterminación de los ciudadanos es excluyente de algunos segmentos de la sociedad; y 3) La distribución de los bienes entre los individuos capaces de obtener una mayor felicidad en detrimento o a costa de los grupos minoritarios.

Las críticas, como se puede observar, conducen de manera natural hacia la necesidad de que exista un órgano suprasocial que corrija las desigualdades entre los grupos, clases o individuos y esté vigilante permanentemente para corregir los desequilibrios que se generen entre los ciudadanos.

## **I.2. LA TEORÍA SOCIAL DEL MARXISMO**

El marxismo es la versión más acabada de las corrientes filosóficas sociales. El marxismo nació con pretensiones de ser una teoría total, con aristas para muchos de los aspectos que componen la vida social de los seres humanos. Históricamente, el marxismo surge en un momento de grandes inquietudes socializantes y consolidación de la ciencia como explicación de la naturaleza. En la primera mitad del siglo XIX la inquietud científica invadió también a las disciplinas humanísticas, de manera que el marxismo se levantó con el argumento de ser “la ciencia social”, así como de haber encontrado “las leyes universales” de la evolución de la sociedad.

La obra más acabada de Carlos Marx, *El capital*, se finco un una visión crítica y catastrofista del capitalismo. Ese era el argumento marxista, aunque en los hechos Marx continuó con las inquietudes teóricas de sus antecesores, los

economistas clásicos. Tanto Adams Smith como David Ricardo, los economistas clásicos, buscaron afanosamente explicar el comportamiento de la naciente sociedad industrial y entre sus instrumentos adoptaron como medida de la producción de mercancías y explicación de la generación del excedente social al trabajo humano. Según ellos, el trabajo humano es el único factor capaz de agregar valor a los insumos.

El paso que dieron los teóricos clásicos fue trascendente porque hasta mediados del siglo XVIII predominaba la versión fisiocrática que atribuía esa virtud única y exclusivamente a la tierra. De manera que Smith adoptó la metodología de aquellos teóricos franceses, los fisiócratas, pero con la modalidad de aplicarla al trabajo humano. En una etapa de su vida, Ricardo buscó profundizar en ese mismo sentido, aunque sus avances se conocieron tiempo después de su muerte, sin embargo sus indagaciones teóricas dieron origen a lo que hoy se denomina como escuela neoclásica.

Carlos Marx fundamenta su crítica a la sociedad capitalista en el señalamiento de que el principio de justicia basado en la igualdad de los ciudadanos es falso e, incluso, engañoso. Las instituciones, la superestructura jurídico-política sirve, según él, “como velo” para ocultar la verdadera naturaleza del capitalismo. Marx insistió en que la igualdad jurídico-política no es suficiente para garantizar los principios de justicia de los ciudadanos, porque en su vida material se preservan y agrandan las desigualdades y, por tanto, la injusticia.

La esencia del capitalismo, como modo de producción, es la propiedad privada de los medios de producción, a partir de la cual se va entramando hacia toda la sociedad “la explotación del hombre por el hombre”. La metodología que empleó Carlos Marx para sostener tal aseveración retomó la vertiente de la teoría clásica que buscó explicar el desarrollo del capitalismo con base en la teoría del valor-trabajo. Marx, para retomar y diferenciarse de sus antecesores,



simultáneamente, precisó que las relaciones de los insumos creadores de mercancías son entre magnitudes de valor así como también técnicas, aunque ninguna de esas dos expresiones de un mismo fenómeno son suficientes para explicar su verdadera naturaleza. Marx señala que también son relaciones sociales, de manera que el valor que agrega el trabajo humano es una medida social. De ahí que la denominó como Tiempo de Trabajo Socialmente Necesario y es así como la relación que surge entre el trabajo agregado y el trabajo pretérito la denomina Composición Orgánica del Capital. Todavía más, el trabajo añadido se puede dividir en dos. Uno es el que corresponde a la remuneración al obrero y el otro es el que se apropia la burguesía tan sólo por ser propietaria de los medios de producción. De la relación entre la plusvalía y la remuneración que Marx denominó capital variable surge la tasa de explotación de los trabajadores.

Con estos elementos se puede resumir la teoría marxista en una fórmula. El supuesto básico es que la burguesía busca maximizar sus beneficios y para tal fin adopta el criterio de la tasa de ganancia, la cual puede ser expresada de la siguiente manera :

$$g' = P / C + V$$

Mediante unas sencillas operaciones, lo anterior se puede expresar de la siguiente manera :

$$g' = \frac{P/V}{(C/V + 1)}$$

Se pueden observar en la fórmula las tendencias más acentuadas del capitalismo. Esto es, hacia el aumento de la productividad mediante la tecnificación de los procesos productivos. Obsérvese como en el denominador queda expresada la composición orgánica del capital, de manera que la tecnificación implica a un aumento de la relación de maquinaria por hombre, lo

que conduce a un aumento de la composición orgánica del capital y, con ello, la “tendencia decreciente de la cuota de ganancia”, la más preciada ley del capitalismo para el análisis marxista. Con ello también quedan expresadas las principales relaciones que propone Marx. En el numerador se establece que la manera de atenuar la caída o aumentar la tasa de ganancia es mediante el aumento de la tasa de explotación del proletariado.

Para los marxistas, el autor de *El capital* hizo una de sus más grandes e importantes aportaciones a la evolución del capitalismo con el concepto de lucha de clases. Marx señaló que la explicación última o fundamental del modelo de producción capitalista se encuentra en la base material de la sociedad. Esa explicación es que las relaciones sociales de producción son la energía que proporciona la vida del capitalismo y se expresa como la lucha constante de las clases fundamentales, la burguesía y el proletariado, para apropiarse del excedente social o plusvalía.

Marx, sin embargo, no concedió al Estado virtud alguna para protagonizar la justicia social. Lejos de eso, para él la superestructura jurídico política sólo era un instrumento para garantizar la producción y reproducción del capitalismo, esto es de los intereses de la burguesía, y por tanto de la explotación y sometimiento del proletariado. A lo más que llegó fue a concebir que podría darse una etapa de transición entre el capitalismo y el socialismo, en la que la dictadura de la burguesía sería suplantada por la del proletariado con un Estado que garantizara la consecución de los intereses de los últimos. Este argumento retomado y desarrollado por Vladimir Ilich Lenin fue sin duda el que dio origen al surgimiento de muchos de los países socialistas.

El planteamiento marxista desde el siglo pasado se convirtió en un importante nutriente de las teorías sociales y de la búsqueda de la justicia económica. Pero así como originó fuertes movimientos y constituyó la base doctrinaria del surgimiento de países socialistas en el mundo, también desató

acaloradas polémicas que buscaban desacreditarlo. La más fuerte de estas polémicas, la cual dio origen a muchas versiones a favor y en contra, inició con Eugene Von Böhm-Bawerk en 1896, recién había fallecido el filósofo alemán. Bawerk, economista austriaco, señaló la debilidad de un punto nodal del edificio teórico marxista. Según él, el desarrollo de la teoría en términos del valor-trabajo era inconsistente a la hora de cotejarla con la realidad y asumir el sistema de precios. Esa polémica ha pasado hasta nuestros días como “el problema de la transformación del valor a precios de producción”. Todavía más, Marx percibió el problema cuando redactaba el tercer tomo de *El capital*, en el que se aborda el tema, aunque prefirió minimizarlo recomendando que si la solución que él ofrecía no se podía aplicar se tendría que hacer de manera empírica la identificación de la tasa media de ganancia y pasar a localizar al sector de la industria típico y asumir que ahí se daban las relaciones típicas o socialmente más generalizadas, para poder tomar al valor como unidad de medida de las mercancías<sup>4</sup>.

En los poco más de cien años que ha durado la polémica de la transformación, la aportación de Piero Sraffa pasó a ser el centro del debate. Su obra, *Producción de mercancías por medio de mercancías*<sup>5</sup>, publicada en los años cincuenta, es quizá la única solución al sistema de ecuaciones que resuelven la controversia. Sólo que tanto la metodología como la solución que ofrece Sraffa no es de la entera satisfacción de los marxistas. Por un lado, porque este autor no partió de los planteamientos de Marx en la búsqueda de una solución, sino que retomó las aportaciones de David Ricardo en las

---

<sup>4</sup> “Una parte de las esferas de producción presenta una composición media, por lo que se refiere a los capitales en ellas invertidos, es decir, una composición que corresponde íntegra o aproximadamente a la composición del capital medio de la sociedad”

“El precio de producción de las mercancías producidas en estas esferas coincide total o aproximadamente con su valor expresado en dinero. Si no pudiésemos llegar al límite matemático por otros medios, podríamos llegar por éste” Carlos Marx, *El capital, crítica de la economía política*, tomo III, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p.178

<sup>5</sup> Piero Sraffa, *Producción de mercancías por medio de mercancías*. Oikos-tau, España, 1983.

indagaciones que hizo sobre el papel del trabajo en la formación del valor de las mercancías. Por otro lado, la solución a la que llegó es que efectivamente el trabajo puede ser empleado como unidad de medida del valor contenido en las mercancías, así como también se puede emplear una canasta de bienes o *mercancía patrón*, como la denomina él, la cual cumple el mismo papel. Dicho de otra manera, en *contraposición* a los marxistas más ortodoxos, Piero Sraffa muestra que el trabajo no es una unidad de medida imprescindible para determinar el valor de las mercancías. Las consecuencias que se derivan de tal resultado son muchas. Una de ellas, que afecta especialmente a los marxistas, es que la lucha de clases no es necesariamente el factor que determina y explica la distribución del excedente social entre la burguesía y el proletariado, sino que mucho tienen que ver las relaciones técnicas en la participación de los agentes productivos en el excedente social.

El cuestionamiento, sin embargo, atacó siempre la base misma de la concepción marxista. Los propios términos de dicha teoría aseguraban que la explicación de todo el edificio social descansaba en la producción y las relaciones sociales que de ahí se derivaban. Sin embargo, el planteamiento marxista, muy a pesar de los ataques de que fue objeto y la debilidad para resolver el punto nodal del cuestionamiento, nutrió a los movimientos sociales con todos los demás argumentos a que dio origen, las cuales tenían como explicación fundamental a la lucha de clases.

### **L3. POLÍTICA ECONÓMICA DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL**

Por lo expuesto, llama la atención cómo los dos paradigmas fundamentales que se han dado en la economía no concebían al Estado o simplemente lo relegaban a un plano secundario como agente del bienestar de los pobres, sin embargo ambas vertientes derivaron hacia el siglo veinte hacia la concepción que otorgaba a las instituciones públicas y sus instrumentos de política económica

un papel protagónico. Las ideas que fueron apuntalando el papel del Estado benefactor condujeron a la formación de instituciones públicas desmedidamente fortalecidas y, en particular, con una política social con un fuerte sabor paternalista. Es el caso de los países socialistas, en los que las autoridades públicas incluyeron entre sus tareas un conjunto de medidas que procuraron bienestar por igual a todos los miembros de la sociedad.

El caso de las economías capitalistas siguió un camino un tanto distinto. Primero, propiciado por las dos conflagraciones bélicas y la gran recesión que se dio entre ambos periodos, empujaron al Estado a buscar ampliar sus redes sobre la economía y, luego, para poner en la práctica programas de salvamento para la gente afectada todavía por los desequilibrios y ciclos económicos propios del capitalismo. Todavía más, en ese contexto, la teoría se vio precisada a ofrecer una explicación de las razones por las que la economía no podía dejar atrás aquellos episodios traumáticos para la sociedad. En esas circunstancias John Maynard Keynes, quien había abrevado en el saber tradicional de la teoría económica neoclásica, ofreció al mundo *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, obra cuya pretensión fue sustituir a la teoría hasta la fecha predominante.

La presunción de Keynes de que su obra propiciaría toda una revolución a través de la elaboración de una “la teoría general” no fue infundada y pronto fue acogida como la alternativa para el quehacer de la economía. El planteamiento fundamental de Keynes, y el cual ha sido desde entonces el punto nodal de todo el debate, es que en los hechos el supuesto de que la economía tienda a maximizar el empleo de los recursos productivos no es consistente<sup>6</sup>. Lejos de eso, la economía se encuentra permanentemente y tiende

---

<sup>6</sup> Keynes inicia señalando que los dos supuestos básicos que sostiene a la teoría “clásica”, según él le llama, son inconsistentes. Estos supuestos son : 1) que el salario es igual al producto marginal del trabajo y 2) que la utilidad del salario, cuando se usa determinado volumen de trabajo, es igual a la desutilidad marginal de ese mismo volumen de ocupación. El primer supuesto se refiere a la demanda de trabajo por parte de las

siempre a mantener capacidad ociosa de los recursos productivos. De ahí se deriva todo el planteamiento de política económica keynesiana, porque entonces la forma de conducir a la economía hacia el pleno empleo es mediante los instrumentos y las políticas de las instituciones públicas. Todavía más, no es una opción, es una necesidad porque, además de lo anterior, el desenvolvimiento de la economía capitalista es inestable por naturaleza.

Por tales razones, Keynes señalaba que “los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos. Es evidente el nexo de la teoría anteriormente expuesta con lo primero”, comenta ya en uno de los últimos capítulos, el 24, respecto a su obra. Más adelante continúa: “Creo , por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena ; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad”.

Aunque las ideas keynesianas llegaron posteriormente al establecimiento del Estado Nación moderno, encontraron un campo fértil en

---

empresas, en tanto que el segundo a la oferta que realizan los trabajadores. El equilibrio del mercado laboral llega, según la teoría neoclásica, a un punto de equilibrio estable cuando hay pleno empleo de los recursos productivos. John Maynard Keynes, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 17.

México porque los principios intervencionistas del Estado ya habían sido plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En la Carta Magna quedaron establecidos los compromisos sociales mediante los cuales el Estado quedó facultado para buscar la igualdad en un sentido amplio. Según versa el artículo tercero constitucional, al referirse a la educación, se buscará la instauración de la democracia, entendida “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”<sup>7</sup>. Sobre todo una vez que concluye el conflicto bélico de la segunda guerra mundial, en México se empiezan a dar grandes pasos en la seguridad social, con la pretensión de cumplir los mandatos establecidos en el Pacto Nacional.

Pero este tema, el de la búsqueda de la democracia en México, a través de su instrumental de política social, lo abordaremos en los siguientes capítulos. Por lo pronto nos basta con señalar que habían razones históricas para que el Estado interviniera en la economía y, sobre todo, para que se diera un desarrollo institucional con vocación social. De manera que las teorías que ponían énfasis en el papel rector del Estado y la búsqueda del bienestar popular rápido recibieron buena acogida en el suelo mexicano.

*El mundo de las ideas y las teorías, como sucedió también en la práctica de las políticas públicas, se ha debatido permanentemente entre una idea de la justicia en dos planos diferentes, en ocasiones contradictorios, el de la libertad de elección y el del derecho a recibir asistencia estatal encaminada a fincar la igualdad material de los grupos sociales. Dicha contradicción ha conducido a que en ocasiones las políticas se inclinen hacia un sentido y en otras hacia su adverso, o simplemente busquen un equilibrio difícil entre ambas versiones, sin que se haya encontrado hasta ahora la conjunción óptima entre ambas.*

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo Tercero.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ASISTENCIA Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Los antecedentes históricos en materia de asistencia, seguridad y política social en México han sido rastreados por algunos investigadores, incluso, hasta la época precolombina. Según han señalado algunos de esos autores, entre los aztecas existían ya instituciones encaminadas a cumplir funciones sociales específicas, algunas referidas a la asistencias de los ancianos y menesterosos, así como también educativas y de salud. En términos generales, “las acciones asistenciales en la estructura social azteca se dividen en gubernamentales y populares. Ambas acciones se realizaban de manera general o individual, aunque no había diferencia tajante entre ellas.

“Las acciones gubernamentales de asistencia social -prosigue el texto-, estaban dirigidas hacia los sectores necesitados, en tanto que las acciones populares eran los actos de la población que tenían como fin satisfacer las necesidades del grupo al que pertenecían”<sup>1</sup>, se afirma en el libro de *La salud en México : testimonios 1988*.

De dicha afirmación se desprende dos aspectos fundamentales. Por un lado, que en la cultura nacional, desde épocas remotas que anteceden a la etapa colonial de la historia de México, se ha procurado cultivar y preservar la cooperación comunitaria en términos generales, aspecto que incluye la solidaridad con las personas y grupos sociales que por diversas razones, entre ellas la vejez o desgracias naturales y sociales, han quedado marginadas de las actividades productivas permanente o marginalmente.

---

<sup>1</sup> Guillermo Sobción, Jesús Kumate y José Laguna (compiladores), *La salud en México : testimonios 1988*, tomo II, Desarrollo Institucional, Asistencia Social, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 15.



El otro aspecto es que la idea básicamente de ayuda filantrópica de la asistencia social, la cual no incluía entre sus propósitos dotar a las personas limitadas en sus facultades de herramientas con las que pudieran reintegrarse a la vida productiva del país. Esta concepción de la asistencia social predominó institucionalmente en el régimen colonial.

Ambos aspectos, como podremos analizarlos en los siguientes apartados, también han marcado las etapas histórica de las políticas de asistencia, seguridad y sociales del país. En la evolución de la nación mexicana se pueden *identificar tres etapas claves* en las políticas de asistencia, seguridad y sociales del país, las cuales corresponden básicamente a tres episodios de la vida política nacional : La Reforma, La Revolución y la época moderna. En los siguientes apartados profundizaremos más en dichos aspectos.

## **II.1. ASISTENCIA Y FILANTROPIA**

No es posible reducir a un solo aspecto el proceso de *fusión de las culturas* que se suscitó a raíz de la conquista del continente americano. Fue un proceso complejo, sí, doloroso, pero también de *sobreposición y mezcla* de las diferentes culturas que editaron la Colonia. Bajo esa advertencia, se puede identificar una línea que fue dejando su huella hasta la naciente Nación mexicana. Apenas llevada a cabo la conquista de Tenochtitlan, cuando la relación de los nativos latinoamericanos se movía todavía entre la *conquista sangrienta* y los pactos con etnias que contribuyeron a la *expansión española*, empezaron a aparecer las primeras instituciones filantrópicas todavía con un fuerte sello hispánico. Ello sucedió con la edificación del orden colonial, en 1923, cuando se creó en Texcoco el primer servicio social de *protección a la infancia*. Al año siguiente, esto es en 1924, nació otra institución que con el tiempo llegó a ser de las más importantes en la materia en el orden colonial, el Hospital de Jesús, fundado por Hernán Cortés. Con el tiempo fueron surgiendo

otras, muchas bajo la denominación de hospitales, que buscaban atender a pobres y menesterosos.

Aquellas instituciones que fueron surgiendo en el México colonial partieron con propósito de dar albergue a personas menesterosas, por un lado, o proporcionar educación capacitación salud, por otro lado, incluyendo vestido, y alimentación a gente que lo necesitara, pero como una obra caritativa. El arribo de los españoles peninsulares al continente americano tenía una visión de la asistencia social que difería de la existente en la época precolombina. Con el arribo de los conquistadores la visión que se introdujo fue la de una práctica caritativa con un fuerte contenido religioso, y no porque éste último no lo hayan tenido las instituciones precolombina, sino porque en la práctica de las culturas indígenas la solidaridad abarcaba aspectos más amplios de la vida social de las comunidades, incluidas las productivas y de distribución del excedente social, combinados con los míticos-religiosos.

En ese sentido, hay que hacer notar que “el concepto de hospital, que en la actualidad tenemos, difiere del que existía en la época colonial ; en ese entonces, era una especie de hospedería en la que se daba albergue a viajeros y a personas menesterosas que no tenían dónde vivir ; más tarde, sus funciones se redujeron a una sola : la atención a enfermos”<sup>2</sup>. Pero aquella también fue una evolución social en la que ambas culturas se fueron fusionando para que en el siglo XIX se dieran los primeros pasos de la naciente nación mexicana.

El hecho de que la práctica de asistencia social partiera de un concepto filantrópico de ayuda a los menesterosos y que fuera llevada a cabo por la Iglesia no cambió con la independencia de México. La naciente nación mexicana, durante casi la primera mitad del siglo que la vio nacer, no logró cambios radicales de las instituciones que ya se habían asentado durante la

---

<sup>2</sup> Idem, p 17

colonia, entre ellas la de la Iglesia, así como de las encaminadas a ofrecer obras caritativas para los pobres o impedidos. Todavía más, en esta última categoría se incluían comúnmente a comunidades indígenas, en las que se venían a gente impedida por su cultura para sumarse a la corriente “modernizadora” de los mestizos y criollos<sup>3</sup>.

En el México independiente no sólo no se le reconoció *status* a los indígenas, sino que en el afán de construcción de la nueva nación, el mismo liberalismo marginó socialmente a los indígenas como poseedores de una cultura propia, pero también del círculo de la producción al desconocer la figura de propiedad colectiva de las comunidades indígenas. El hecho es importante, porque con el triunfo definitivo de los liberales a partir del Movimiento de Reforma y el conflicto a que dio inicio con la Iglesia, las instituciones que veían natural atender a los pobres y menesterosos abandonaron ese espacio, mismo que tampoco el Estado liberal naciente concebía cubrir de manera que difiriera de la forma como ya se había hecho. “El presidente Benito Juárez ordenó el 2 de febrero de 1861 la secularización de todos los hospitales e instituciones de beneficencia que hasta esa fecha habían sido administrados por corporaciones religiosas. En mayo de ese mismo año, Juárez creó la Dirección de Beneficencia Pública, adscrita a la Secretaría de Gobernación, y determinó que los bienes dependientes del fondo de beneficencia, así como los medios (lotería y legados) para el sostenimiento de este organismo quedaran exentos de toda contribución”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En particular, en lo que se refiere a las comunidades indígenas, que desde la Colonia pasaron a constituir uno de los sectores de marginados y receptáculos de la pobreza, Bartolomé Clavero hace la siguiente aseveración, los cuales eran catalogados en el orden social como “rústicos, miserables y menores. Igual que se inventaba colonialmente América. lo mismo se produce el invento del americano, del americano aborígen. Se hace con elementos que ya se tenían en la cultura propia. Así los indígenas resulta que por naturaleza no eran animales ni eran tampoco esclavos, mas eran todo aquello; eran rústicos, eran miserables y eran menores y lo eran todo esto exactamente por naturaleza, sin necesidad alguna de evidencias, por presunción de derecho ...” Bartolomé Clavero, Derecho indígena y cultura constitucional en América, Siglo XXI editores, México, 1994, p 17.

<sup>4</sup> Idem, p. 25

Todavía más, hipotéticamente podríamos establecer una línea argumental en torno a los motivos que originaron la Revolución Mexicana, claro asociados con los de la posesión de la tierra, y por los cuales el naciente Estado de la Revolución Mexicana asumió la responsabilidad de conducir la búsqueda de la equidad entre los mexicanos. Ello se debió en gran parte a la ausencia tanto de instituciones filantrópicas, así como de un espacio social y conceptual que, por ejemplo aunque en un grado de inferioridad, concedía a los indígenas el orden colonial y el México de los primeros años de la independencia.

No obstante, la estabilidad que se logró bajo el lema de “orden y progreso”, después de prácticamente tres cuartos de siglo de conflictos intestinos por el poder del naciente país, también permitió proporcionar una orientación más precisa a la asistencia social. Los cambios de denominación fueron el reflejo de propósitos y limitaciones. “La Secretaría de Gobernación no pudo someter al régimen de beneficencia pública a los establecimientos particulares, por lo que en 1881 reglamentó el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada, para asegurar así la voluntad de los fundadores de este tipo de organismos”<sup>5</sup>. Fue así como la Dirección de Beneficencia Pública cambió su nombre a Dirección General de Beneficencia con el decreto que en 1899 hizo el General Porfirio Díaz de la primera ley para la beneficencia privada, que la independizó de las asociaciones religiosas para ser vigiladas por el poder público. Todavía en 1903 volvió a cambiar su nombre a Junta de Beneficencia Pública. Pero en el fondo siguió prevaleciendo una concepción caritativa de la ayuda a los pobres, y aunque “las instituciones de asistencia privada ya no dependían de la jerarquía eclesiástica, (...) la mayoría de sus miembros (seglares católicos) se trato de infundir el espíritu de caridad cristiana, basado en principios de justicia social”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Idcm.

<sup>6</sup> Idem, p. 26.

La Revolución Mexicana, en su paso arrollador, sí pudo trastocar esa concepción, aunque no en lo inmediato. Por un lado, como lo veremos en el siguiente apartado, esos esfuerzos los canalizó el Estado a través de la *seguridad social*. Por otro lado, en la misma línea, el gobierno revolucionario reorganizó la beneficencia pública en 1920 asignándole en su totalidad los productos de la Lotería Nacional y, posteriormente, en 1929 fundó la institución de *La Gota de Leche*, la cual es el embrión del actual *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*.

Pero el replanteamiento de la política social tuvo que esperar todavía una década más. Aunque el Presidente Lázaro Cárdenas estableció la Secretaría de la Asistencia Pública, la cual fusionó a todos los establecimientos que brindaban asistencia a la niñez, fue hasta 1943 cuando realmente se logró dar un nuevo giro en la materia. En ese año, ya en el gobierno del General Manuel Ávila Camacho, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a partir de la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salud. Cabe decir que la nueva etapa que se inauguró también incluyó la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, del cual se hará mención en el siguiente apartado.

A partir de esa década el Estado tomó un papel más participativo en la consecución del propósito industrializador del país mediante la estrategia de sustitución de importaciones. Paralelamente, también se emprendieron grandes proyectos de seguridad social, como el ya mencionado, así como el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado en 1961. Ese mismo año también fue creado el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), “cuyo objetivo inicial consistió en prestar servicios estrictamente asistenciales sobre todo la ministración de desayunos escolares”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Idem, p. 30

Posteriormente, en 1968, también fue creado un organismo que llevó por nombre Instituto de Asistencia a la Niñez (IMAN), con el propósito de “contribuir a resolver los problemas originados por el abandono, la explotación y la invalidez de los menores”<sup>8</sup>, con el cual se fusionó el INPI, una vez que ya había sido objeto de una reestructuración de fondo en 1975, con el fin de dar pie al nacimiento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el día primero de enero de 1977.

El concepto de asistencia al que se siguió recurriendo fue parcial en el propósito de lograr mayor bienestar de la población. Lo fue porque se desarrolló como una actividad fundamentalmente filantrópica, que procuraba atender a la población que por circunstancias particulares, ajenas a la *generalidad de la gente*, se encontraban en desventaja para valerse por sí mismas en la dinámica social. Hay que señalar que la asistencia social interpretada como atención filantrópica a los desvalidos y desamparados predominó hasta hace alrededor de diez años, en que las instituciones emprendieron esfuerzos para modificar la visión que la sociedad tenía tanto de la población vulnerable como de la legislación que establecía los lineamientos para su atención.

## **II.2. LA SEGURIDAD SOCIAL**

La Revolución Mexicana propició, no de forma casual ni gratuita, el compromiso de las instituciones públicas en un concepto de igualdad que raya en una apreciación más bien de equidad en la distribución de la riqueza comunitaria. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esa manera, asumió los principios de la constitución liberal de 1857, en el sentido de que se propuso garantizar los principios de igualdad jurídico política, pero fue más allá al agregar la consecución de la equidad material de los ciudadanos mexicanos.

---

<sup>8</sup> Manual de Operación del DIF, México, 1975.

Dicho planteamiento tiene hondas raíces históricas, como ya vimos en el apartado anterior, en la cultura de bien común que se formó en la época precolombina y que ha subsistido en múltiples expresiones hasta la actualidad. Pero la Revolución Mexicana y la participación popular que le dio vida imprimieron un nuevo impulso a esos propósitos y los dejó asentados en el Pacto Nacional que surgió de la contienda armada de 1910-1917. Esos postulados se pueden rastrear en los múltiples programas revolucionarios que fraguaron la contienda revolucionaria, pero uno de ellos en particular, que nutrió con ideas y experiencia conspirativa a muchos de los grupos revolucionarios, fue el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano proclamado el primer día de julio de 1906. En él se puede encontrar la fuente de inspiración de gran parte de los programas revolucionarios. Ahí se exponen las ideas primarias que después nutrieron la Carta Magna del régimen político nacional. Ahí mismo se encuentran las ideas fundamentales sobre la reglamentación del trabajo que hasta la fecha prevalecen en el país.

Escaparía al objetivo de este trabajo entrar en detalles sobre la contienda armada con la que nació el México moderno. Para nuestro propósito es suficiente con señalar que el texto constitucional tuvo que asumir las banderas de facciones francamente opositoras al grupo que finalmente triunfó y con las que se tuvieron controversias. En particular, los constitucionalistas arremetieron políticamente con la Ley del 6 de enero de 1915 contra la facción campesina que encabezaba Emiliano Zapata, la cual puso las bases de lo que posteriormente es la Ley de Reforma Agraria. En tanto, en lo que se refiere al sector obrero, en los últimos días de febrero del mismo año, el General Álvaro Obregón firmó un acuerdo de adhesión con la Casa del Obrero Mundial. Es preciso mencionar que ambos aspectos fueron pasos fundamentales en la reconstitución política del grupo carrancista y el inicio de su triunfo, el cual

quedó definitivamente establecido el 5 de febrero de 1917 con la firma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el pacto con los obreros se ponen los cimientos políticos del artículo 123 de la Constitución. En el texto original de dicho artículo, el inciso XXIX pone las bases de la política de seguridad social. Ahí se precisa lo siguiente : “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”<sup>9</sup>.

Aunque con el triunfo de la contienda armada quedó establecido el propósito de la seguridad social como una garantía ciudadana, su puesta en práctica no fue fácil ni inmediata. Tuvieron que pasar todavía algunos años y muchas controversias porque habían fuertes intereses que se opusieron sistemáticamente a su paso del papel a la práctica. De hecho, según Víctor Ruiz Naufal, “en las cuestiones del trabajo y la seguridad social, las legislaturas locales realizaron sólo parcialmente los anhelos de justicia de los Constituyentes de Querétaro. Ello se debió en gran medida a la escasa experiencia que se tenía en la legislación de esa índole, al temor de llevar a cabo reformas radicales que desalentaran el crecimiento económico a futuro, pero sobre todo, a la gran inestabilidad política que siguió reinando en el país, durante los doce años posteriores a la promulgación de la Carta Magna”<sup>10</sup>. Ello propició que pasaran algunos años desde que se hiciera la propuesta de Ley Reglamentaria del artículo 123 en 1921 hasta que se iniciaron las discusiones en 1929 y finalmente su promulgación en 1931 por el Presidente de la República Mexicana, Pascual Ortiz Rubio.

---

<sup>9</sup> Víctor Ruiz Naufal, Constitución, seguridad social y solidaridad, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1992

<sup>10</sup> Idem, p. 51.



En la exposición de motivos con la que entró al Palacio Legislativo la propuesta de Ley Federal del Trabajo, el Primer Mandatario de la Nación expuso que el “Gobierno Federal, compenetrado de que no es posible establecer un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, si no es por medio del seguro, considera la reglamentación de esta materia que se hace en el proyecto de Ley del Trabajo como meramente provisional, y desde luego emprende un estudio tan serio como el asunto lo requiere, a fin de proponer en breve el seguro obligatorio”<sup>11</sup>. Por su parte, la reglamentación referida a la seguridad social fue elaborada como un proyecto del Presidente Pascual Ortiz Rubio, el cual no la pudo presentar ante el Congreso legislativo debido a su intempestiva renuncia.

Entre los episodios más importantes que contribuyeron a consolidar el proyecto de seguridad social en México se encuentra su inclusión en el Primer Plan Sexenal 1934-1940, con el que arribó a la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas. El entonces candidato se comprometió con sus seguidores a elaborar la Ley del Seguro Social Obligatorio. Una vez que asumió el cargo de Primer Mandatario de la Nación, Cárdenas formó una comisión para estudiar el compromiso que formuló en su campaña y para luego ser dejado bajo la responsabilidad de Ignacio García Téllez. El proyecto definitivo se presentó al Congreso el 27 de diciembre de 1938. Pero éste, una vez más, fue pospuesto con el argumento de presentar insuficiencias, aunque en realidad es sólo una muestra de las dificultades y obstáculos que se tuvieron que sortear en la consecución de los proyectos sociales.

Pero en la exposición de motivos que hizo Ignacio García Téllez del proyecto quedó asentado lo siguiente : “El propósito final de unificar todos los seguros dentro de un seguro social único, tiene como complemento otro que anima igualmente a la ley : el de ampliar su campo de aplicación a todos los

---

<sup>11</sup> Idem, p. 59.

económicamente débiles del país ; pero también este propósito, por razones de orden administrativo, de técnica de seguros y de posibilidades económicas de la producción nacional, tendrá que verse por el momento restringido al sector de los trabajadores urbanos y a los grupos de trabajadores rurales que sin grandes dificultades puedan ser incluidos dentro de él”<sup>12</sup>.

Todavía más, quedaba también expuesto el propósito de ensanchamiento gradual de la institución para abarcar a segmentos de la población abierta. En ese mismo párrafo se argumentaba que “se trata de resolver esta contraposición entre una realidad nacional poco conocida y un deseo de estabilizar el funcionamiento del Instituto, estatuyendo un campo elástico de aplicación de la ley, de tal manera que las autoridades responsables del Instituto se encuentren así facultadas para ampliar o restringir, a sectores diversos de las clases económicamente débiles, la aplicación de la misma”.

La iniciativa de ley, no obstante todos los esfuerzos que se hicieron, sólo pudo prosperar hasta el régimen del Presidente Manuel Ávila Camacho. El encargado responsable del proyecto continuó siendo Ignacio García Téllez, quien expuso en la presentación de la iniciativa de Ley que presentó al Primer Mandatario de la Nación, que “el proyecto se caracteriza porque mantiene para los patronos la carga de los riesgos profesionales, que ya estatuye la vigente Ley del Trabajo...”<sup>13</sup>. La iniciativa fue presentada en el Palacio Legislativo el 2 de junio y aprobada el 29 de diciembre de 1942. De manera que entró en vigor el 19 de enero de 1943. Una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación, el último paso legal para que entre en vigor, se planeó que entrara en operación hasta enero de 1944.

---

<sup>12</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Seguros Sociales (26 de marzo de 1938), *idem*, p. 74

<sup>13</sup> Presentación de la Iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República (3 de julio de 1942), *idem*, p. 82.

La explicación de tal limitación que ofreció el Primer Mandatario de la Nación fue en el siguiente sentido : “Las circunstancias (...) permiten destacar, en primer lugar, que el régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de un modo *general e indeterminado* a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo ; y en segundo lugar, que los lineamientos de este sistema de seguridad se trazan en presencia de las necesidades y de la condición general en que se encuentra el sector de la comunidad al cual, específicamente, ampara dicho sistema ; es decir, que el Seguro Social no considera el riesgo particular de cada persona que se asegura, sino que atiende a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar”<sup>14</sup>.

Pero ahí se pudo apreciar el origen del problema de segmentación y polarización en la seguridad social en el país que se pudo palpar con *más gran nitidez* hasta la década de los ochenta. Problema que se expresa entre las clases sociales como una brecha que se ahonda con las dificultades económicas por las que ha atravesado el país, pero que incluso también se ha dado **entre los mismos sectores emergentes** de la sociedad. Aunque desde un principio se propuso alcanzar un tipo de seguridad social que tendiera hacia la atención universal de la población, al entrar en operación y dejar gran parte de la carga financiera bajo la responsabilidad de los patrones empresariales, los beneficiarios iniciales y durante mucho tiempo fueron **fundamentalmente los trabajadores**, y entre estos principalmente los sindicalizados. Se podría agregar todavía más, en el sentido de que este tipo de relaciones laborales se da principalmente en las áreas urbanas, factor que también aporta elementos de la razón de que en la actualidad los sectores más desprotegidos de la población sean los rurales de localidades pequeñas.

---

<sup>14</sup> Exposición de Motivos de la Ley Original del Seguro Social (12 de diciembre de 1942). *idem*, p. 86.

Posteriormente se dieron algunos pasos para ampliar la cobertura de atención a la población abierta, pero el proceso fue casi imperceptible. Un paso, en ese sentido, fue la inclusión de los trabajadores del campo dentro de la población beneficiaria en los servicios que otorgaba el Instituto. Paralelamente a la consolidación del IMSS en esos años, también fueron surgiendo otras instituciones que permitían ampliar la cobertura de la seguridad social en México. Una de dichas instituciones fue la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual nació en el año de 1959, con un campo de operación restringido para atender exclusivamente a los trabajadores al servicio del Estado.

Otro paso de gran importancia fue la reforma de la Ley Federal del Trabajo. Los preparativos para reformar la ley nacida en 1931 habían iniciado en 1960, siendo presidente entonces Adolfo López Mateos, el cual designó una comisión para que formulara el anteproyecto. Pero los trabajos tuvieron que suspenderse hasta 1967 en que el nuevo Mandatario, Gustavo Díaz Ordaz, formó una nueva comisión, prácticamente con los mismo integrantes y, acaso, alguno más. El proyecto fue acabado en diciembre de 1968 ; mismo que el Primer Mandatario de la Nación presentó al Congreso como Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo, misma que, una vez aprobada, entró en vigor el primero de mayo de 1970. La nueva Ley, en términos muy generales, ofreció un panorama muy favorable para los trabajadores, tanto en condiciones laborales como en prestaciones, dentro de las que se incluían las de la vivienda y, con ella, la formación del Infonavit. Aunque esos pasos, por un lado, beneficiaron a amplios sectores de la población, por otro, también condenaron a la marginación, el atraso y la miseria a otros, los que se encontraban alejados y ajenos de la economía formal, los centros de decisiones políticas y aislados en las zonas rurales.

### **II.3. ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA HERENCIA HISTÓRICA**

En la actualidad, tanto por la evolución de la sociedad como del mismo concepto de asistencia social, las instituciones han cambiado y apuntan hacia la profundización del bienestar colectivo de toda la población. Conceptualmente, la misma problemática ha sido replanteada para apreciarla en su dimensión integral, lo que implica atender a las personas no sólo como seres biológicos, sino en toda su magnitud social, económica y cultural, como un conjunto indisoluble. De manera que las estrategias de atención se encaminan a ver a los individuos como miembros de una comunidad, y a la familia como la célula básica a través de la cual se puede restablecer la vida social en sus diferentes expresiones.

En particular, en lo que se refiere a la asistencia social, el replanteamiento ha llevado a la reformulación de un concepto fundamental que orienta su acción, y es el de población vulnerable. En el pasado sólo hacía referencia a la gente con problemas físicos o desatendida en una etapa de su vida en que no se puede valer por sí misma. En diciembre de 1983 se aprobó la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo cuarto constitucional, mediante la cual se reconoce a la salud como un bien social, por lo que el Estado, la sociedad y las organizaciones civiles se supone contribuirán para que así se lleve a cabo. La reformulación legislativa ha conducido a conceptualizar a la población vulnerable como aquella que, tanto por razones circunstanciales como estructurales, “se encuentran en situaciones desventajosas, a fin de garantizar su acceso en condiciones de equidad al proceso de desarrollo. De manera particular -define el texto a la población objetivo de la política asistencial-, se atenderá a los jóvenes con desventajas económicas y sociales, que requieren apoyos especiales para su integración al desarrollo; a los trabajadores migratorios, quienes están expuestos constantemente al deterioro de su nivel de vida; a las personas con discapacidad, quienes deben gozar de

los mismos derechos y obligaciones que el resto de los ciudadanos, y a las personas de la tercera edad que, al dejar de participar en actividades económicas formales constituyen uno de los sectores más desfavorecidos”<sup>15</sup>, se afirma en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del actual Mandatario de la Nación, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Dicha reformulación tuvo su expresión concreta en lo relativo al aspecto asistencial tres años después de garantizado el derecho a la salud, y se reflejó con la creación de la Ley Nacional sobre Asistencia Social. En ella, la población vulnerable no sólo es aquella a la que la naturaleza le ha negado facultades para valerse por sí misma, sino también aquella que por razones circunstanciales, como pueden ser fenómenos naturales, o del funcionamiento de las estructuras sociales, económicas y políticas, se encuentra en una posición de desventaja.

El surco de las instituciones de seguridad social empezó a ampliarse al declinar la década de los años setenta e inicio de los ochenta. Ello se debió a que ya empezaba a convertirse en un problema insoslayable la segmentación y polarización social de la pobreza en México. “El IMSS y el ISSSTE -señala Guillermo Soberón-, las instituciones nacionales de seguridad social, mantuvieron un ritmo creciente de su cobertura y establecieron modelos de regionalización y desconcentración de sus ámbitos institucionales. El IMSS, en particular amplió sus esquemas de afiliación a estudiantes, personas autoempleadas, a grupos de campesinos ; e incluso a familiares de trabajadores migratorios mexicanos laborando en los Estados Unidos de América”. Sin embargo, en el mismo artículo el doctor Soberón que el diagnóstico del que partieron los propósitos expansionistas de la cobertura de la seguridad social

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

“estimó entonces que cerca de 14 millones de mexicanos no tenían acceso a servicios permanentes de salud”<sup>16</sup>

Aunque la aparición del IMSS en 1943 fue un gran paso en la política social en México, los años mostraron que no había sido suficiente la forma como se había llevado a cabo para avanzar en los propósitos equitativos plasmados en la Carta Magna. Todavía más, ante las circunstancias de inestabilidad y crisis económicas recurrentes, como se dieron en la década de los ochenta, los instrumentos de política social no pudieron detener el deterioro creciente en el nivel de vida de importantes segmentos de la población nacional en México, como analizaremos en los siguientes capítulos.

Por ello, las dificultades en la búsqueda del bien colectivo conlleva al replanteamiento de tres aspectos: uno es la identificación precisa de la población objetivo para poder atenderla en un orden de prioridades que parta de la que más lo requiera; por otro lado, la ampliación de la cobertura de atención implica hacerlo lo mejor posible con recursos escasos; y, por último, la atención al bienestar de la población como una acción coordinada entre las diversas instituciones sociales para lograr integralmente el bienestar de la gente. El reto es que la acción de la asistencia social se traduzca en una tendencia sostenida hacia la equidad social a través de la garantía al acceso a los mínimos de bienestar que permitan el aprovechamiento efectivo de las oportunidades, de manera que todos los mexicanos tengan mejor calidad de vida.

---

<sup>16</sup> Guillermo Soberón, Enrique Ruclas y Gregorio Martínez, “La salud y la seguridad social en el desarrollo de México”, revista *Seguridad Social*, número 187, marzo-abril de 1994

## **CAPÍTULO III**

### **MODELO ECONÓMICO INTERVENCIONISTA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.**

Es indudable que el desarrollo del modelo económico determina, o impacta, a la política social, definiendo las áreas y grupos de atención. En nuestro país la Constitución de 1917 definió las responsabilidades que el Estado tendría que asumir frente a la economía, el sistema político y el desarrollo social de todos los grupos y sectores de la sociedad mexicana.

En las décadas posteriores a la crisis de 1929, el Estado logró imponer un modelo de desarrollo fundado en la expansión de su capacidad de inversión económica, de su estructura institucional, de la promoción y creación de empleos, de dotación de servicios públicos y de apoyo a la iniciativa privada por medio de la regulación, subsidios, protección comercial y financiamiento.

#### **III.1. LAS BASES DEL MODELO**

Una de las bases de este modelo se sustentó en la creación de instituciones públicas que permitieron al gobierno revolucionario ser la directriz en el proceso de estructuración de las capas y grupos sociales; esto es, ser director en lo económico y lo social. Alcanzar dicha función exigió al Estado aglutinar a todos los sectores sociales sobre una institución que le diera el margen político y social necesario para su proyecto centralista. Al inicio, su reto principal fue lograr la pacificación de los grupos regionales, no sólo a través del entramado institucional sino también en la figura presidencial. Fueron "Calles y Obregón (los que) contribuyeron a la extinción de las formas personales de dominar,



pero también logró definir los grupos a los que el Estado debía atender a través de la política social.

Surgió un fuerte impulso para que obreros, campesinos, un naciente sector popular y hasta empresarios se organizaran a fin de lograr los acuerdos emanados de la revolución; éste sería el marco para que el gobierno estableciera negociaciones donde se intercambiaba lealtad política por cobertura y reconocimiento de demandas, derechos y espacios de control para los sectores sociales. De la alianza entre Estado y organizaciones corporativas surgió un marco jurídico para regular su actuación, la construcción de sistemas de seguridad social y gasto hacia la satisfacción de las demandas de los grupos y el reconocimiento y promoción de sus líderes para ocupar puestos claves en el gobierno, lo que generaba clientelismos y exclusión de agentes y grupos de los beneficios que el Estado estaba obligado a otorgar a todos.

De esta forma, el Estado postrevolucionario logró construir mecanismos de control social y de apoyo político. Ello consistió en la sectorización de los grupos y división de sus demandas a fin de evitar futuras coaliciones que desestabilizarán al sistema. El control corporativo redujo las iniciativas individuales a la impotencia, es decir, estableció que la forma natural y única de obtener beneficios era la corporación sectorial. También, la construcción de interlocutores privilegiados permitió una singular participación del Estado en la economía. La acción del gobierno, impulsó el desarrollo industrial, modernizando instituciones financieras, monetarias y crediticias; se crearon el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria para apoyar a los sectores empresariales. Se impulsó la integración territorial y el desarrollo productivo del país a través de diversas instituciones públicas (Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional de Irrigación, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otras). La creación de la

Comisión Federal de Electricidad, el desarrollo de la industria siderúrgica y Pemex fueron el sector energético que el país necesitaba para el crecimiento. En el ámbito productivo se impulsó la reforma agraria y se promovió a la pequeña y mediana empresa nacional. Se canalizó inversión pública y financiamiento hacia actividades que propiciaran un marco adecuado a la actividad privada para relacionar el aparato de financiamiento público y la orientación del gasto a las necesidades de la industrialización.

El modelo de industrialización nacional se basó en la sustitución de importaciones, así como en la creación de una política económica para apoyar al sector privado, regular el mercado interno y sostener una política subsidiaria para los grupos sociales en general, pero fundamentalmente aprovechada en las zonas urbanas. En el ámbito social, como ya mencionamos en el capítulo anterior, se impulsó la creación de infraestructura para garantizar el desarrollo social; la creación de Conasupo, del IMSS y de una política educativa nacional fueron la respuesta a los compromisos constitucionales derivados de la revolución y a la idea de país que se quería construir.

Durante la primera fase este modelo de sustitución de importaciones (1939-58) se dio prioridad a los bienes de consumo avanzado contra los de capital e intermedios; y se impuso una política económica proteccionista, con lo que se organizó el nuevo sistema económico. De 1959 a 1970, etapa avanzada de sustitución de importaciones, se modifican algunos de los componentes del modelo, sobre todo con la incorporación de inversión extranjera en algunas áreas de producción. Este periodo, llamado *el milagro mexicano*, alcanzó un crecimiento de 7.1 por ciento promedio anual con estabilidad de precios. Sin embargo, el desequilibrio externo empezó a crecer y hasta ser permanente, debido a la incapacidad para desarrollar una planta productiva propia, no impulsar un desarrollo integral de las actividades económicas y no llevar a cabo las transformaciones en el sistema financiero. Se sostuvo un tipo de cambio

fijo, se estimuló la inversión en el sector industrial mediante políticas de exención de impuestos para las empresas y aumentó la infraestructura en todo el país. También el sector privado fue incapaz de cubrir algunos sectores productivos, lo que obligó a la creación de empresas públicas que tenían como objetivos estabilizar el sistema económico, explotar recursos prioritarios, generar insumos agrícolas e industriales, integrar la planta productiva y garantizar el suministro de productos básicos para consumo masivo. A pesar de los desequilibrios, el Estado penetró en todas las procesos de la actividad económica y amplió su presencia en los grupos sociales. El financiamiento para el desarrollo se sustentó en la cada vez mayor deuda externa, la inversión extranjera y la sobreexplotación de los recursos del campo; se privilegió el desarrollo industrial pero se descapitalizó el sector agropecuario, lo que a su vez provocó el desarrollo urbano, la migración y el abandono del campo.

Por otro lado, el crecimiento acelerado de las zonas urbanas, la ampliación de la estructura educativa y de salud, el incremento en el ingreso de grandes grupos urbanos, empleados principalmente en los servicios, provocó cambios en la estructura social mexicana, evidente sobre todo en el crecimiento de grupos marginados en el campo, en las regiones indígenas y en las zonas periféricas de las grandes ciudades. Es de suponer que desde la lógica del Estado y su legado revolucionario se cumplían parcialmente sus compromisos.

La multiplicación de empresas públicas resolvió parcialmente demandas de empleo, pero necesitaba de grandes recursos, enormes burocracias y relaciones clientelares. Según René Villarreal “se mantenía un equilibrio económico aparente, pero se estaban engendrando contracciones y límites al crecimiento potencial de la industria creando un nudo (...) entre el crecimiento y la distribución, entre la eficiencia industrial y el empleo, entre el aumento del

producto y el desequilibrio externo, y entre los instrumentos de política industrial y la satisfacción de las demandas sociales”<sup>2</sup>.

### III.2. AGOTAMIENTO DEL MODELO

Al iniciarse la década de los años setenta la economía del país presentaba insuficiencias que permitían opinar que el modelo de crecimiento seguido había llegado a un punto crítico, no sólo en el plano económico sino también en el político y social. Dichas insuficiencias cuestionaron la capacidad del Estado para dirigir un proyecto nacional sólido e incluyente. Bajo el modelo de sustitución de importaciones la economía mexicana logró industrializar y diversificar momentáneamente la planta productiva, pero no logró desarrollar una tecnología que le permitiera romper la dependencia con el extranjero en la producción de bienes de capital. Pero sobre todo, el modelo provocó la descapitalización del campo, la migración y la expansión de grupos que vivían en condiciones de pobreza. A lo anterior se sumó el deterioro de la relación entre los grupos empresariales y el gobierno entre 1970 a 1976 y que tomó tintes violentos y generó resentimientos. Los efectos ideológicos que arrojó la existencia de focos guerrilleros, la incapacidad para otorgar apoyos fiscales, la ampliación de la intervención productiva en momentos en que la crisis del Estado interventor estaba presente en el mundo entero y un agudo discurso populista, desgastaron la llamadas bases de cooperación de los empresarios con el presidente Luis Echeverría. Al parecer, el régimen de economía mixta terminaba e iniciaba una serie de conflictos que tendrían por conclusión presiones sobre la política económica. Uno de los efectos del rompimiento con el sector privado fue que el Estado adquirió empresas privadas, por lo que creó más entidades públicas a fin de alcanzar sus metas de desarrollo y mantener

---

<sup>2</sup> Rene Villarréal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructural, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p.80.

fuentes de empleo, pero también para satisfacer la demanda de productos básicos y atender zonas y grupos cada vez más pobres.

La política de excesivo gasto público y la deficiencia de los sistemas impositivos provocaron que el gobierno acudieran al financiamiento externo, creando una cada vez mayor fragilidad financiera. En el aspecto administrativo, el Estado creció desorbitadamente, creando estructuras burocráticas deficientes y desordenadas, carentes de coordinación pero con fuertes mecanismos de discrecionalidad en el uso de los recursos. Frente a la crisis de legitimidad del Estado y la urgente necesidad de recomponer la imagen del gobierno, derivada principalmente de los conflictos políticos y sociales de 1968, se propuso una salida llamada de incorporación de los grupos opositores a las estructuras administrativas del gobierno. En este periodo se asignaron mayores recursos a las universidades públicas, se redujo la edad mínima para votar y para poder ser electo (1970), entre otras.

En 1973 se realizaron reformas constitucionales centradas en la modificación de la ley electoral, lo que permitió ampliar el sistema de partidos, así como otras medidas de reconciliación. De igual forma, en este periodo se incrementó el presupuesto destinado a los servicios sociales; se crearon el Infonavit y el Fonacot; se modificó el artículo 123; se ampliaron las actividades de Conasupo; se definieron limitadas políticas de asistencia al campo y se intentó modificar los defectos del sindicalismo corporativo y retomar un discurso nacionalista a fin de enfrentar el desgaste económico, político y social existente. El periodo 1970-76 culminó con una severa crisis, evidenciada con la estrepitosa devaluación del peso el 31 de agosto de 1976, con el endurecimiento de las condiciones del crédito internacional, la recesión mundial y el encarecimiento de los energéticos. El servicio de la deuda externa representaba casi el 30 por ciento de los ingresos por exportación de bienes y servicios, a lo que se le sumaría el estancamiento de las exportaciones.

De igual forma, el modelo empezó a tener su declive en lo político al inicio de la década de los años setenta. Los sistemas de control corporativo empezaron a dejar fuera de sus negociaciones a sectores nuevos e importantes de la sociedad. Sus mecanismos de contención obligaron a la búsqueda, casi siempre trágica, de nuevos sistemas de representación de intereses. El deterioro económico empezó a ser acompañado de fuertes conflictos políticos y sociales, ajenos a los sistemas tradicionales de control. El Estado mostraba sus rasgos fundamentales: por un lado, una creciente incapacidad para formular un proyecto económico estable y, por el otro, un gobierno autoritario frente a los grupos que exigían mayor participación política. A lo anterior se sumaron los drásticos acontecimientos en el capitalismo mundial, sintetizados en el cambio en la división internacional del trabajo, el rompimiento en el sistema monetario y el cambio de patrón dólar-oro, el incremento sin precedente en el precio del petróleo, la profundización del fenómeno de recesión con inflación en varios países y el cambio tecnológico.

Los fenómenos internacionales, la crisis del modelo de intervención estatal, una reordenación administrativa costosa y la ampliación de funciones y demandas sociales provocaron una crisis fiscal, una evidente incapacidad para sostener un aparato público oneroso, endeudamiento externo y aumento de la desigualdad social. También, el desgaste creciente del corporativismo y de los mecanismos de control social y político, pronosticaban no sólo el fin del modelo, sino también una fuerte crisis que exigía cambios en la constitución del propio Estado y de sus instrumentos de gobierno.

En estas condiciones el gobierno de 1976 a 1982 adoptó una severa restricción del endeudamiento público, la devaluación de la moneda y el inicio de una estricta política de austeridad. Lo anterior tuvo importantes consecuencias, entre ellas, fuerte fuga de capitales, quiebra de diversas empresas que no pudieron hacer frente a sus compromisos en moneda

extranjera y caída de los salarios reales, agravada posteriormente por el establecimiento de un tope salarial.

La devaluación del peso evidenció los graves problemas estructurales económicos que vivía el país. Sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el acceso a créditos externos en la segunda mitad de la década de los años setenta permitió una reproducción temporal del modelo de intervención estatal económica y de control corporativo, que sin embargo sería sólo eso, una situación temporal antes de la caída del modelo y la profundización de la crisis económica. En el fondo, el problema era cómo financiar el desarrollo económico y cómo abrir los canales de participación social.

Frente a la crisis existente, el régimen de José López Portillo instrumentó acciones a fin de reorganizar el aparato gubernamental. La transformación del marco jurídico de la administración pública, la creación de instituciones globalizadoras (por ejemplo, la creación de SSP) que hicieran más eficiente y racional el gasto público, la búsqueda de mecanismos tripartitas para políticas sociales y económicas y la reforma electoral, fueron sólo algunas de las acciones que realizó para enfrentar la crisis y obtener nuevamente la hegemonía estatal en la conducción del país.

De acuerdo con Dolores Ponce y Antonio Alonso, la segunda mitad de la década de los setenta inició con un esfuerzo de reconciliación y renovación del pacto de unidad social para iniciar la recuperación económica, financiada ahora principalmente desde el exterior, a consecuencia de la bonanza financiera. La iniciativa privada se mostró dispuesta a colaborar en esta política conciliatoria suscribiendo el proyecto de “Alianza para la Producción”.

Por otro lado, la insurgencia obrera y campesina de la década de los setenta “había fortalecido a la dirigencia sindical del sistema, haciéndola más necesaria para el Estado. Las viejas demandas campesinas intentaron

encuadrarse en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), pero el nuevo pacto social propuesto a los campesinos no encontró correspondencia con la política agraria ejercida, que siguió marginando al sector social agrícola”<sup>3</sup>. Las estrategias de riesgo compartido, de asociación de particulares y ejidatarios para llevar a cabo la autosuficiencia alimentaria, al no atacar los problemas agrarios desde su misma estructura y limitarse a algunos cultivos básicos, excluyeron al campesino del trabajo directo en su propia tierra. La inconformidad y el descontento campesinos fueron en aumento a raíz de los desvíos, extravíos y apoyos preferenciales dados a los grandes productores y comerciantes, sobre todo en el norte del país.

### **III.3. ATENUANTES DEL AGOTAMIENTO**

El auge petrolero de 1978-1981 propició un repunte del empleo principalmente en las actividades ligadas a la explotación de este recurso, la industria de la construcción, los transportes y el sector servicios, permitiendo a muchos jóvenes y mujeres disfrutar de parte del patrón de consumo antes reservado a las clases acomodadas. El petróleo se convirtió en el soporte financiero de la política de subsidios a través de precios y tarifas preferenciales para el sector privado; del incremento de las importaciones; del presupuesto gubernamental; del crecimiento económico y, sobre todo, fue el aval del desbordado endeudamiento externo. El incremento de los ingresos gubernamentales ocultaba el rápido crecimiento de las erogaciones del sector público, la improductividad de su orientación y la debilidad e insuficiencia de sus reformas administrativa y tributaria.

En este contexto de “riqueza” petrolera se forzó el ciclo intervencionista del Estado. El ritmo de crecimiento del sector paraestatal fue muy superior al

---

<sup>3</sup> Dolores Ponce G. y Antonio Alonso C., México hacia el año 2010: política interna, CEPROS. Limusa. México, 1989, p. 31.



de la economía y al del sector empresarial. Así, el gasto público logró reactivar la inversión privada, pero ésta no respondió plenamente a los estímulos de precios congelados; de manera que las presiones inflacionarias fueron crecientes, con lo que las empresas públicas perdieron su capacidad de autofinanciamiento.

Este último sector basó su crecimiento únicamente en las fuentes de ahorro externo, siendo casi nula su aportación impositiva al erario federal (1%, excluyendo Pemex) y aumentando en consecuencia el monto de su déficit. El abuso en la creación de fideicomisos, la deficiente planeación y el exceso de controles fueron características constantes durante este periodo. Temporalmente, la inversión estatal logró contrarrestar las tendencias al estancamiento frente a la retracción de la iniciativa privada, pero sin consolidar la producción de insumos estratégicos, ni la conformación de un bloque productivo estatal que influyera de forma integral sobre la estructura industrial. El plan de inversiones del Estado no canalizó productivamente el conjunto de los ingresos petroleros y su dispendio financió en buena parte una tasa de consumo creciente, tanto privada como gubernamental.

La decisión sobre el uso y la orientación de los excedentes petroleros fue objeto de discusión nacional. La confrontación entre las diferentes alternativas configuró dos posiciones social y políticamente divergentes respecto del modelo de desarrollo. La primera, congruente con el acuerdo firmado con el FMI en septiembre de 1976, concebía al petróleo como el recurso más útil para enfrentar la recesión y los desequilibrios mediante una estabilización que favoreciera la apertura masiva de la economía. La segunda tenía una orientación nacionalista, que buscaba fortalecer los márgenes de autonomía interna en la formulación de la política económica, conforme a la cual el petróleo debía utilizarse en un desarrollo industrial más integrado y garantizar un crecimiento con mayor equidad social. Las definiciones del Presidente de la

República fueron en principio un apoyo explícito a esta última. Ello no excluyó, sin embargo, que en la realidad se hubieran gestado contradicciones profundas en su aplicación.

En pocos años la abundancia petrolera demostró no ser suficiente para amortiguar los daños acumulados; peor aún, como el desarrollo pasó a ser “compartido”<sup>4</sup> y se creía contar con una fuente de financiamiento ilimitada, el sector empresarial proclive a un proyecto de crecimiento basado en el mercado libre, alcanzó mayor injerencia en la política gubernamental.

La petrolización de la economía mexicana dio paso a un aparente desarrollo, pero acentuó los desequilibrios financieros: creció la inflación, la deuda externa, el déficit del sector público y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Si bien las exportaciones petroleras se desarrollaron a una velocidad impresionante, pasando del 27 por ciento del total de exportaciones mexicanas en 1977 al 61 en 1981. Esto influyó negativamente en la estabilidad financiera del país, porque dependía en su conjunto de un sólo producto y de las cambiantes condiciones del mercado externo.

La estrategia económica basada en el incremento del gasto público, como elemento central del desarrollo económico, puso de manifiesto las limitaciones del modelo, anunciando el fin de una época. “Lo errático de la política económica y laboral del Estado, la disminución del crecimiento económico y el auge de la insurgencia sindical campesina y popular, se conjugaron para

---

<sup>4</sup> “Por estos años, en virtud del fracaso de líneas de política aplicadas anteriormente, se ha vuelto a replantear en algunos países de América Latina la teoría general del pleno desarrollo o desarrollo integrado que en cierta medida es equivalente al modelo de desarrollo compartido que se utilizó como punto de referencia para la política económica y social de México en el último sexenio 1970-1976, cuando menos a nivel declarativo (...) comprende el proceso de democratización creciente de las instituciones, mismo que, en los términos del sistema de dominación establecido, se manifiesta en la creciente participación de los distintos sectores de la población en las decisiones económicas, políticas y sociales en que se expresa la vida en sociedad...”, Gloria González Salazar. Aspectos recientes del desarrollo social de México. UNAM, México, 1978, pp. 84-86

desencadenar conflictos entre el gobierno y los principales grupos empresariales”<sup>5</sup>.

El país, atrapado entre el proteccionismo comercial, la necesidad estructural de importaciones de bienes de capital, la enorme deuda a corto plazo, el aumento de las tasas de interés, la desestabilización del mercado petrolero mundial y la crisis paulatina de la representación política, llegó al clímax de sus desequilibrios monetarios y financieros en el año de 1982.

En los años setenta el modelo de crecimiento se mantuvo en tanto duraron las fuentes alternativas de financiamiento del sector externo, representadas fundamentalmente por el petróleo. Al cesar el flujo externo de crédito, al estancarse el volumen de las exportaciones petroleras y caer en forma vertiginosa su precio, se hizo inaplazable la necesidad de modificar el perfil de la inserción internacional y el tipo de crecimiento económico para retomar el dinamismo productivo. Si al principio las finanzas públicas habían logrado apoyar la acumulación pública y privada de capital e incrementar el bienestar de la población a través de gastos sociales crecientes, al inicio de la década de los ochenta el sistema sufría un estancamiento en todos sus componentes rectores.

Durante esas fechas los países subdesarrollados, pero también la mayoría de los desarrollados, enfrentaron el problema de la desaceleración de la acumulación de capital y el desarrollo productivo, lo que propició cada vez mayores problemas de desempleo; aspectos que cuestionaban desde sus raíces al Estado contemporáneo. En muchos casos el modelo a seguir fue aumentar el gasto social, principalmente a través de endeudamiento, con la finalidad de lograr mayores niveles de consenso entre los sectores corporativos, pero provocó crisis fiscales y problemas de inversión pública, de tal forma que era

---

<sup>5</sup> Enrique De la Garza y Teresa Incháustegui, “Reestructuración económica y recomposición del empresario mexicano” en México hacia el año 2000, Nueva Sociedad, México, 1989, p. 196.

imposible dar respuesta a las demandas sociales legítimas “La actividad del Estado sin duda ha crecido hasta el punto que se ha convertido en el principal productor y también en el principal consumidor -sentencia Alan Wolfe-, pero con frecuencia se olvida que ese crecimiento en el poder potencial del Estado está compensado por la disminución de opciones a su alcance. Es por esta razón que la creciente actividad del Estado refleja, no la expansión de las alternativas sino el agotamiento de las mismas (...) cuanto más hace el Estado, menos puede hacer.”<sup>6</sup> Es decir, a pesar de todos los esfuerzos, el problema era estructural, como más adelante se mostraría, y no sólo de reorganización gubernamental y alianzas; existía una grave crisis productiva pero también de legitimidad.

En el ámbito político, ante una iniciativa de reforma que habría de culminar en la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), los partidos políticos lograron un registro provisional, condicionado a sus resultados electorales, y el reconocimiento de su derecho al uso de los medios de comunicación y a la manifestación de sus ideas. Más tarde sería evidente que estos cambios, aunque importantes, fueron limitados. Un marco legal que permitiera alcanzar la competencia real de las fórmulas partidistas, alcanzaría su mayor impulso casi una década después, producto, sobre todo, de resultados electorales adversos al partido en el poder, y por la demanda de la sociedad política de garantizar el acceso al poder de otras propuestas políticas. Al parecer la idea del gobierno de transformar el modelo económico primero y mucho después el político se ha expresado en la mayoría de los gobiernos posrevolucionarios; los resultados han sido por demás costosos.

El gobierno de José López Portillo logró agrupar fuerzas sociales disidentes bajo el nuevo marco regulador del proceso electoral con mecanismos

---

<sup>6</sup> Alan Wolfe, Los límites de la legitimidad, Siglo XXI editores, México, 1974, pp. 282-283

de control y vigilancia; restringió la actividad de la oposición al debate en las Cámara; renovó el espectro político partidista y creó un ambiente, parcial, favorable al ejercicio de la política, dentro del mismo contexto institucional, fortaleciendo la legitimidad del régimen frente a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, el último año de este gobierno presentó continuas devaluaciones, una inflación creciente y amplios desequilibrios internos y externos que, sumados al momento de la sucesión presidencial, provocaron una atmósfera de crisis pública dominada por la incertidumbre.

La banca privada había profesionalizado una práctica especulativa y la dolarización de sus operaciones. Ante esta actitud, el gobierno decidió dar punto final a la especulación empresarial, y el 1 de septiembre de 1982 decretó la nacionalización de la banca. Con esta medida recuperó el control sobre el mercado cambiario, al tiempo que obtuvo la aprobación de gran parte de la población, fortaleciendo momentáneamente su grado de credibilidad<sup>7</sup>. Pero también resucitó el enfrentamiento con los grupos empresariales, que no volverían a confiar en el gobierno mientras no demostrara respeto a sus intereses y apoyo a su desarrollo. Nuevamente, se evidenciaron no sólo las diferencias ideológicas sino los intereses encontrados y la incapacidad para conducir el desarrollo económico del país.

Si bien la nacionalización de la banca fue un recurso abandonado por décadas, la coyuntura, la necesidad de legitimarse y otorgar mayor fuerza y confianza al próximo mandatario, hizo de ella la única salida. Aparte de los efectos producidos entre la oposición política y el gobierno, la nacionalización provocó ciertas divisiones de la cúpula gobernante, delineándose dos posturas:

---

<sup>7</sup>Los objetivos planteados con la nacionalización de la banca fueron: salvar la estructura productiva, reorientar la demanda hacia el mercado interno; incrementar la producción nacional; distribuir el crédito nacional entre un mayor número de sectores; controlar las tasas de interés; detener la salida de divisas internacionales del país; combatir la especulación abierta e institucionalizada e impedir la concentración de la riqueza en sectores sociales reducidos. *Revista Mensual de Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, volumen 32, número 9, México, 1982

un grupo que propugnaba por la recuperación de un proyecto de desarrollo nacionalista y otro con una propuesta más influenciada por las corrientes aperturistas y reformadoras del Estado, ambas con expresiones políticas contrapuestas encarnadas en viejos y nuevos mecanismos y grupos de poder que, por otra parte, acentuaron el enriquecimiento ilícito, la especulación monetaria y el clientelismo político.

Sin embargo, “sin la nacionalización de la banca el nuevo régimen se habría sumergido en el <<desprestigio político, el estrangulamiento financiero, la beligerancia de los grupos privados, la certidumbre pública sobre la incapacidad de conducción económica del Estado y la crisis productiva heredada del auge>>”<sup>8</sup>, apunta Héctor Aguilar Camín.

De acuerdo con Aguilar Camín, entre muchos otros síntomas, la fatiga del Estado interventor y el auge de la economía subterránea traducían también la paradoja básica de la transición mexicana: la disputa histórica entre los contingentes sociales del Estado tutelar y los actores de la nueva sociedad urbana, con su reclamo de mayoría de edad ciudadana y sus urgencias de redes horizontales, democráticas, en rápida, aunque inexperta construcción.

Como comentario se puede decir que la dinámica del crecimiento, la distribución de la riqueza y el impulso del tipo de política social en México en el último medio siglo estuvo determinada por el proceso de expansión del Estado en la economía.

El periodo 1930-1982 vivió un estilo de intervención estatal, caracterizado por un protagonismo productivo y una administración pública creciente y compleja. En el paso de la década de los setenta a la de los ochenta se evidencia la quiebra de un modelo de desarrollo, construido a partir del tutelaje y de la injerencia directa del Estado, que va aparejado con el fin del

---

<sup>8</sup> Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, Cal y Arena, México, 1988, p. 33.

paternalismo, de los subsidios y del populismo; es decir, el decaimiento de las formas tradicionales de hacer política. También, en esta década se viven profundos cambios en la economía y el ámbito político internacional, pero sobre todo aparece el cambio tecnológico (nuevos materiales, sistemas de comunicación integral, compactación organizacional, regionalización comercial, etcétera) como el instrumento que todas las economías necesitan para responder a la crisis del Estado capitalista. En adelante, la mayoría de los países del mundo, desarrollados y subdesarrollados, emprendieron con diferentes ritmos políticas de modernización, apertura económica e integración comunicativa, a fin de incorporarse a los nuevos valores del bienestar y el desarrollo económico imperante; la política social tendrá en un nuevo esquema y diseño, sustentado principalmente en una planeación estratégica para atender de manera asistencial a los grupos más pobres, pero manteniendo los esquemas clientelares con los sectores que garanticen control y votos.

## CAPÍTULO IV

### REFORMA ESTATAL Y REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Frente a la crisis del intervencionismo estatal a partir de 1982 México, su élite gobernante, inició un proceso de transformación del papel del Estado en la economía. La nueva rectoría del Estado se centró principalmente en el cambio de la política económica y en el uso de las finanzas públicas, principalmente en la reducción del gasto público, en el manejo y control de la política de precios y salarios, en la redefinición de áreas y empresas estratégicas y prioritarias, y en las medidas tendentes a redimensionar, ordenar y “modernizar” al aparato público, todo inscrito en la Ley de Planeación (febrero de 1983) y en el Plan Nacional de Desarrollo (marzo de 1983). Fue también el inicio de la redimensión de la asistencia social y la privatización de muchos bienes del Estado.

La redefinición del papel del Estado se basó en nuevas premisas económico-financieras, compromisos de apertura a la inversión extranjera, el ingreso a una economía abierta de mercado, apoyada en una nueva articulación entre los sectores público, social y privado, y en procesos de descentralización, desconcentración, regionalización y simplificación administrativa, y en la desincorporación y reconversión de la empresa pública. Los medios fueron un programa urgente de reordenamiento económico y de cambio estructural.

La llamada rectoría del Estado buscó sentar las bases para una transformación de las relaciones entre gobierno, administración pública, economía y sociedad. La revisión de algunos de los cambios jurídicos y administrativos ilustran los nuevos objetivos que se propuso el gobierno: Ley de Planeación (1983); Programa Inmediato de Reconstrucción Económica (PIRE, 1982), Reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y



115 (*Diario Oficial* 3 de febrero de 1983); Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial*, 23 de septiembre de 1982); Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; Decreto de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1982); los programas correspondientes a la competencia de las secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público; y el acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (1983), entre muchos otros.

Con estos cambios jurídico-administrativos el Estado empezó a redefinir su papel en la economía, en sus compromisos con la Constitución de 1917, en la forma de relacionarse con la sociedad y sus diversos grupos y sectores y en sus compromisos sociales. El objetivo central era iniciar un proceso de largo plazo que transformara el modelo económico anterior; las ideas sobre productividad para ingresar al mercado internacional serían la lógica para el cambio estructural. Además, se promovió un discurso administrativista destinado, principalmente, a disminuir las fuertes críticas de corrupción y nepotismo de las estructuras burocráticas. La llamada renovación moral en el inicio del sexenio fue una de las estrategias para operar los cambios. De igual forma, las iniciativas de descentralización y la desconcentración fueron los instrumentos idóneos para convencer a la ciudadanía. En el fondo, el centro cambiaba a través de la redimensión institucional, el control de las finanzas públicas, la reestructuración del sector paraestatal, la contracción del gasto público y las férreas políticas monetaristas como único instrumento para controlar la inflación y regular la economía. En lo que se refiere a la política salarial este sexenio ajustó una política de precios y salarios con los consecuentes resultados: disminución del poder adquisitivo y un proceso de empobrecimiento de grandes grupos de la población.

#### **IV.1. FACTORES DE LA REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Las condiciones sociales específicas de nuestro país obligaron al Estado, contra su voluntad, a considerar la participación en la mayoría de las acciones públicas, no sólo como un aspecto normativo sino real. Los lamentables acontecimientos que produjo el terremoto de 1985 evidenciaron la incapacidad institucional para encauzar la energía social; una parte de la sociedad descubrió sus capacidades para organizarse y construir acciones rápidas, oportunas, eficaces y de calidad frente a la ausencia institucional. Aunque no se puede asegurar que el significado y las consecuencias de estas acciones autónomas desembocaron en el proceso electoral de 1988, sí se puede pensar que fueron una variable importante para el aglutinamiento de grupos y demandas a favor de la oposición al gobierno, sobre todo en la capital del país. El gobierno, las instituciones y la sociedad ya no eran las mismas de años anteriores.

Las recurrentes crisis económicas y políticas obligaron al Estado a transformar su discurso. Durante el gobierno de De la Madrid los cambios no sólo fueron en discursos sino en hechos. Por ejemplo, la burocracia administrativa empezó a conocer el reclamo ciudadano que criticaba las prácticas autoritarias e irresponsables.

El gobierno divulgó que la “recuperación del crecimiento sostenido” se realizaría a través del cambio estructural, “con objeto de que en el futuro el gobierno no sustrajera ahorro de la economía para financiar su déficit, de modo que este ahorro pudiera destinarse a impulsar la inversión productiva, era indispensable corregir el desequilibrio de las finanzas públicas. La constante reducción del déficit del sector público se lograría mediante la reestructuración de la administración pública y el aumento de su productividad, así como la separación del sector público de empresas y organismos que por diversas razones habían pasado a formar parte de él en actividades no estratégicas ni prioritarias (...) El cambio estructural se daría también en la medida que el país

fuera menos dependiente de la exportación de hidrocarburos, circunstancia que se lograría con la promoción de otros productos de demanda internacional”<sup>1</sup>; es decir, con la apertura total del mercado interno.

Los procesos de descentralización, desconcentración y desarrollo regional, iniciados el 18 de julio de 1984 con el Decreto por el que las dependencias y entidades procedieron a elaborar el programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, tenían como finalidad responder a los reclamos de participación regional, estatal y local, para descentralizar las actividades económicas y financieras. “De octubre de 1985 a noviembre de 1988, en materia de descentralización económica, se reubicaron fuera del área metropolitana de la Ciudad de México 15 industrias altamente contaminantes, se dispuso de 120 parques industriales situados en zonas prioritarias para el desarrollo industrial y la inversión de infraestructura urbana básica y de servicios públicos en las ciudades medias del país, las cuales conforman el Sistema Urbano Nacional”.<sup>2</sup> Sin embargo, las movilizaciones sociales exigieron participación en esas medidas, sobre todo las mejor organizadas, de ahí que después de 1985 el gobierno haya abierto locales de participación en algunas acciones, sobre todo en las referidas a la protección civil y a las de vivienda.

Por otro lado, la caída vertical de los precios del petróleo de 1986 en el mercado internacional fue, nuevamente, el móvil para acelerar las transformaciones en los ámbitos económico, financiero y político-administrativo. En el primero, su efecto fue la formulación del Programa de Aliento y Crecimiento, base de los famosos Pactos de Estabilidad, Crecimiento,

---

<sup>1</sup> Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Cuarto año. Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 21-22.

<sup>2</sup> “Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal”, en *El mercado de valores*, Nacional Financiera, año XLVIII, número 22, 15 de noviembre de 1988, p. 6.

Solidaridad y Desarrollo Económico; cambios en la orientación de la política económica y financiera estatal y su expresión en el proceso de privatización; la incorporación de México al GATT, y la transformación estructural que implicó conformar una política favorable a la exportación de productos no petroleros. En el aspecto financiero y político-administrativo, los cambios se dieron a partir de lo que conceptualmente se denominó redimensionamiento del Estado y cuya expresión práctica se presentó, en esta fase, en la reconversión industrial y en la aceleración de la desincorporación de las empresas pertenecientes al sector paraestatal. En este año, el gasto público se redujo en términos reales en 64 por ciento, pasando de 170 billones de viejos pesos en 1981 a 109 billones en 1987; se incrementaron los precios en los bienes y servicios públicos, y se buscarán nuevos financiamientos; “de igual forma se implementó una nueva negociación de la deuda externa cuyo monto en ese año era de alrededor de 88 mil millones de dólares- para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía”.<sup>3</sup>

Todo tenía como objetivos apoyar decididamente a la inversión privada, “la que se debería convertir, con menor participación pública, en uno de los motores del crecimiento económico, tal y como ya lo venía haciendo desde 1984-85, cuando su participación creció 9 y 14 por ciento, respectivamente; apoyar a la política de exportaciones no petroleras, principalmente las manufacturas que liberaron la economía nacional al pasar de 38 por ciento en 1980 a 82 por ciento en 1987”<sup>4</sup>; profundizar la política de desregulación y simplificación de trámites y procedimientos; reestructurar la política tributaria para reducir la evasión de impuestos; y adecuar la política de precios y tarifas para evitar rezagos frente a la inflación. De igual forma seguiría “la

<sup>3</sup> “Programa de aliento y crecimiento”, en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, año XLVI, número 20, 30 de junio de 1987. pp 631-632.

<sup>4</sup> Carlos García Moreno, “El cambio estructural y la participación del sector público en la economía”, en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, año XLVIII, número 22, 15 de noviembre de 1988, pp. 19-20.

desincorporación de las empresas públicas a través de venta, fusión, extinción y liquidación. En 1982, el sector público poseía un total de 1155 entidades paraestatales, a finales de 1988 quedaban en su poder 412<sup>5</sup>; es decir, el Estado se deshizo de 66.8 por ciento del patrimonio público. Las profundas dificultades económicas y las severas políticas restrictivas afectaron seriamente a los grupos sociales mayoritarios. Algunas cifras ilustran esta situación: el PIB tuvo sólo 0.1 de crecimiento promedio anual, la inversión total decreció en -4.4 por ciento anual (-10.7% la inversión pública y -0.5% la privada), por concepto de servicio de la deuda externa se pagaron 90 mil millones de dólares de 1983 a 1988 y al final de su mandato el país debía aún 110 mil millones<sup>6</sup>; la inflación presentó altibajos: en 1983 fue del 80.8 por ciento, en 1984 del 59.2, en 1985 del 63.7, en 1986 del 105.8, en 1987 del 159.2 y en 1988 del 51.7<sup>7</sup>. El gasto en desarrollo social disminuyó de 6.9 por ciento en 1978 a 5.6 en 1988; el de educación pasó de 9.2 por ciento en 1982 al 3.4 en 1988; los gastos de salud se redujeron en 30 por ciento en el mismo periodo y, para 1986, dos millones de familias carecían de vivienda, 6.8 millones se encontraban hacinadas y 2.9 millones de viviendas se tenían que reponer.

Para enfrentar la crisis, el Estado tuvo que trastocar la estructura económica y social de la nación. En la práctica, se trataba de una refundación, para la cual la sociedad había invertido, sin previa discusión y acuerdo, los recursos acumulados a lo largo de casi cuarenta años. La situación económica tuvo su expresión política en las elecciones de julio de 1988; fue en esa fecha cuando la sociedad realmente expresó su situación real. A pesar de la duda sobre los resultados electorales, los grupos opositores no lograron arrancarle el

---

<sup>5</sup> El proceso de enajenación de entidades paraestatales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (S/F.), 1991, p. V

<sup>6</sup> Héctor Guillén Romo, "Del endeudamiento a la exportación del capital. la consecuencia del ajuste", en Esthela Gutiérrez, Testimonios de la crisis 4. Los saldos de la crisis, pp. 62-108.

<sup>7</sup> Héctor Guillén Romo, op. cit., p. 98

poder a la estructura gobierno-partido. Los cambios habían trascendido al propio Estado, a los grupos activamente políticos y finalmente a la sociedad en general. A partir de esta fecha existiría un proceso continuo para transformar las relaciones políticas y sociales del gobierno y la sociedad.

#### **IV.2. LA POLÍTICA SOCIAL EN LA REFORMA DEL ESTADO**

El sexenio de Salinas de Gortari inició con fuertes críticas de la oposición; inaugurado con un discurso reformista y renovador comprometido con el combate a la pobreza desproporcionada de grandes grupos poblacionales, pero sin olvidar la apertura económica indiscriminada. A partir de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari todos los recursos serían pocos para remontar las condiciones políticas. De igual forma, la reformulación dio lugar a la recomposición acelerada de la clase política a través de la incorporación paulatina al gobierno de perfiles ajenos a la formación tradicional del PRI, con una nueva visión de la realidad política y económica del país. La nueva élite gobernante tuvo como característica fundamental su poca militancia partidista y preparación en el extranjero.

El gobierno de Salinas de Gortari, bajo el discurso de modernización y reforma del Estado, estableció desde el principio una clara tendencia de continuidad y profundización con el gobierno precedente, con la ventaja de poder sistematizar, ubicar y precisar más sus propósitos. Su estrategia se orientó en tres dimensiones: la económica, hacia las transformaciones de las relaciones de propiedad y producción; la social, vinculada a la necesidad de “transformar las profundas desigualdades e inequidades socio-económicas”; y la política, dirigida a establecer “las nuevas reglas para acceder al poder y a construir un ejercicio diferente de las autoridades en las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Las dimensiones política, económica y social de la modernización confluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94,

definidas, respectivamente, por los acuerdos nacionales para la Ampliación de la Vida Democrática, la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida”<sup>8</sup>.

Durante todo el sexenio, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios fue el centro de acción del gobierno en materia económica. La dimensión social de la llamada modernización adquirió una forma particular, con rasgos instrumentales claros y novedosos, con objetivos delimitados y precisos. Su novedad implicó la creación de instancias institucionales emergentes, de métodos de trabajo más legítimos y participación activa (a través del Programa Nacional de Solidaridad), pero también de críticas por la discrecionalidad en el uso de los recursos, y la coacción y cooptación política de los grupos participantes. La dimensión política se constituyó en una plataforma discursiva que pretendió mostrar un proyecto global e integral. Sin embargo, estuvo limitada y sujeta más a acuerdos secretos, concesiones, concertaciones y cooptaciones que a normas institucionales y marcos consensuados y legítimos. En este periodo se continuó privilegiando a la economía por encima de la política, cuya legitimidad se argumentó a partir de lo social y sus nuevas formas de expresión.

La recuperación con el acuerdo respectivo se articuló en tres grandes apartados o estrategias: a) la estabilización continua de la economía, b) la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y c) la modernización económica.

*- La estabilización continua de la economía se basó en:*

1) La política de ingresos públicos, que cubría los ámbitos federal, estatal y municipal de la administración pública y buscaba aumentar los ingresos del

---

<sup>8</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989. p. 143

gobierno federal a través de una política tributaria que ampliaba la base gravable, disminuía las tasas de los impuestos y simplificaba la impositiva al activo de la empresas; por el otro, reforzaba la fiscalización y la disminución de las cargas fiscales a niveles internacionales para facilitar la competencia internacional. De igual forma se continuó con la privatización de las empresas no estratégicas, “cuyos recursos serían destinados para el bienestar social”. Y la política de bienes y tarifas de servicios públicos apoyaría la estabilidad de precios, y tendría relación con la política salarial, el nivel general de precios y el tipo de cambio. La mayor novedad señalada por el gobierno fue la de “vincular los precios internos con los existentes con el mercado libre del exterior para los productos comercializables internacionalmente”<sup>9</sup>.

2) La política de gasto público se expresó en dos vertientes: a) el apoyo a la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado del mercado financiero; y b) la asignación entre diferentes sectores y programas, así como las medidas para asegurar la eficiencia en el manejo de los fondos públicos. El objetivo era constituir el gasto público en un instrumento de crecimiento económico y de desarrollo, por lo que debería ser con recursos no inflacionarios. El Plan Nacional de Desarrollo estableció prioridades para el gasto, entre las que se encontraban la infraestructura social (educación, salud, vivienda, agua potable, abasto, seguridad e impartición de justicia), la infraestructura económica (transporte, energía, etcétera), atención a necesidades extremas de la población de bajos ingresos, racionalidad y austeridad en la administración pública y recursos para inversión productiva. De igual forma, se impulsó una política de coordinación y concertación con el sector privado para fomentar la

---

<sup>9</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1990, p. 30



descentralización, la participación de las comunidades en los programas sociales y el ahorro, con el registro adecuado de transferencias y subsidios<sup>10</sup>.

3) Las políticas monetaria, financiera y crediticia, que fueron el centro de la política económica del gobierno de Salinas, delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo, pero sobre todo en el Plan Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94, que en síntesis establecía los lineamientos que siguió la economía para obtener recursos financieros para estimular las actividades de los sectores más productivos y de las áreas estratégicas y prioritarias.

El cambio estructural instrumentado en el sexenio 1982-88 permitió realizar la llamada “modernización financiera”, que buscó otorgar mayor flexibilidad operativa de sus instrumentos y una reforma global del marco jurídico y reglamentario del sistema financiero. A lo anterior se le sumó una serie de reformas de desregulación, para dar mayor libertad a las instituciones financieras, y el mejoramiento de los sistema de supervisión y control del sistema. Lo anterior requirió de reformas a la legislación (derogación del artículo 28 y 123 de la Constitución, *Diario Oficial* del 27 de junio de 1990) para introducir cambios sustanciales sobre todo al régimen mixto de la propiedad de la banca comercial, ya que se consideró que dejaban de ser estratégicas las sociedades nacionales de crédito.

4) La política cambiaria. Para una economía abierta la política cambiaria debe establecer una relación entre precios internos y externos, por lo que la de 1998-94 cumplió con el requisito y logró fortalecer las exportaciones, sustituir eficientemente las importaciones y conducir a una evolución satisfactoria la balanza de pagos. Además, el tipo de cambio evitó tendencias inflacionarias, creando una disciplina en el ritmo de crecimiento de los precios internos,

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, Poder Ejecutivo Federal, op. cit., pp. 60-62.

reduciendo incertidumbre en los agentes económicos y logrando compromisos de inversión a largo plazo.

5) La política de concertación, la cual se sustentó en los diversos pactos entre los sectores público, privado y social como mecanismo extraeconómico eficaz para el tratamiento de los problemas macroeconómicos, como la inflación, pero sin resolver los problemas microeconómicos y sociales.

*- La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.*

Se sustentó principalmente en: políticas orientadas a fortalecer el ahorro interno (público y privado), y políticas para la modernización financiera y la reducción de transferencias de recursos al exterior.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94, elaboró tres programas estratégicos: a) ahorro e inversión pública, cuyos objetivos eran aumentar el ahorro del gobierno federal, fortalecer financieramente el sector paraestatal y apoyar el ahorro de los gobiernos estatales y municipales; b) modernización financiera, a través de reformas institucionales (liberalización y competitividad del mercado financiero) y normativas (autonomía de gestión e incremento de la capacidad de supervisión de las instituciones financieras); c) de ahorro externo, principalmente por la renegociación de la deuda externa para reducir la transferencia de recursos al exterior, el valor de la deuda histórica acumulada, asegurar recursos financieros por periodos largos para eliminar la incertidumbre que generan las continuas negociaciones y el valor real de la deuda externa y su proporción con respecto al PIB; pero también a través de la promoción de la inversión extranjera directa<sup>11</sup>, por lo que se creó toda una estructura jurídica que acelerara el

---

<sup>11</sup> Idem. p 68

proceso de apertura (desregulación, modificación arancelaria, simplificación administrativa, convenios de cooperación técnica, financiera y de inversión, asociación de firmas, etcétera).

*- La modernización económica.*

Fue el sustento ideológico, pero también estratégico y multidimensional, del gobierno de Salinas para impulsar una mayor productividad y eficiencia en las diferentes áreas y sectores productivos, lo que implicó elaborar programas destinados a mejorar la eficiencia del sector público, un sistema de regulación económica que alentara la competencia, una conceptualización más práctica de la educación y mayor capacitación de la fuerza de trabajo, así como estrategias para producir donde existieran mayores ventajas para los capitales externos.

En este sentido, el gobierno diseñó programas para todas las áreas económicas del país: Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, “para elevar la producción y la productividad en el campo y aumentar los niveles de vida de la familia rural”, a través de la modificación del artículo 27 Constitucional, anunciando el fin del reparto agrario, seguridad en la tenencia de la tierra y la inversión a través de las “<<nuevas formas de organización, concertación y asociación entre productores agrícolas>>”; Programa Nacional de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos 1990-1994 sobre todo para acrecentar el intercambio interno y externo de los productos pesqueros, fomentar empleos e impulsar nuevos productos y sistemas de producción, y promover la asociación del sector social con la inversión privada”<sup>12</sup>; Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, donde por primera vez se destacan los “recursos escasos”: agua, bosques, mantos acuíferos, “Áreas Naturales Protegidas”, áreas ecológicas protegidas, etcétera; Programa Nacional de

---

<sup>12</sup> Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno 1990. Poder Ejecutivo Federal, p 32

Modernización Energética 1990-1994, cuyos objetivos principales fueron “garantizar la suficiencia energética, fortalecer su vinculación con la economía, la sociedad y la protección ambiental, contribuir a la generación de divisas y recursos fiscales y crear un sector energético moderno e integrado”<sup>13</sup>; Programa Nacional de Modernización de la Minería 1990-1994, donde se introdujeron modificaciones a su normatividad; se hicieron cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional con el fin de “incentivar la inversión nacional y extranjera”<sup>14</sup>; Programa de Modernización del Sistema de Carreteras e Infraestructura de Comunicaciones y Transportes, que propició la participación de los particulares “mediante la figura de la concesión... para fortalecer la colaboración de los sectores de la sociedad en el sector público; de ninguna manera la sustitución de éste último”<sup>15</sup>; Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, que pretendía responder a los procesos de globalización financiera y regionalización comercial, y cuyo objetivo fue (es) construir las condiciones para celebrar negociaciones comerciales y aumentar el intercambio con las áreas más dinámicas de mundo (Estados Unidos, Canadá, la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Económica Europea) así como con los que nuestro país mantiene vínculos históricos (América Latina). El tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá es la expresión de la política externa destinada a incorporar a México a las exigencias del capitalismo moderno, con el ingreso a otros mercados (no siempre en situaciones de competencia justa, *i.e.*, jitomate, atún, vidrio, cemento, etcétera), establecer reglas de comercio, intercambiar bienes y nuevos servicios, incrementar inversiones, reglamentar la propiedad individual y establecer un marco para solucionar controversias (por supuesto que esto no siempre con las

---

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDXL, número 4, 7 de mayo de 1990, p.11.

<sup>14</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno 1990*, Poder Ejecutivo Federal. Anexo, Talleres de la Coordinación de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República, México, 1990, p.64

<sup>15</sup> *Plan Nacional de Desarrollo*, Poder Ejecutivo Federal, op cit., p 80.

mejores ventajas para todos los empresarios del país). Programa Nacional de Modernización del Abasto, que “tuvo como fin garantizar la oferta (calidad y precio), desarrollo comercial por los sectores social y privado, orientando a las empresas públicas, es decir creando las condiciones para transformar las condiciones del mercado interno”<sup>16</sup>. En el sector turismo se estableció un programa para convertirlo en uno de los pilares de desarrollo y la obtención de divisas, por supuesto con la participación del capital extranjero. Para ello se facilitó la inversión en transportes, seguridad en carreteras y turismo náutico; se ampliaron las funciones de Fonatur (agilizando trámites y siendo una ventanilla única para este sector) y creando un Sistema Nacional de Información Turística con el fin de planear su desarrollo. El Programa Nacional de Ciencia y Modernización tecnológica 1990-94 ocupó un lugar prioritario en la estrategia de modernización y estableció una distinción entre política científica y política tecnológica, por lo que se aumentarían los recursos públicos, de manera gradual y sostenida, a favor de la infraestructura (física y humana) y las actividades de investigación científica. Asimismo, “se propone atraer recursos privados en la medida que la comunidad científica oriente sus trabajos (...) a la solución de problemas vinculados al desarrollo nacional a largo plazo”<sup>17</sup>, además de actualizar los planes de estudios universitarios, apoyaría a la investigación que tenga resultados prácticos para el desarrollo productivo, estimularía la descentralización de las actividades científicas, fomentaría los convenios y las relaciones de cooperación entre instituciones nacionales y extranjeras, daría un carácter integral a su desarrollo y al “aumento de la productividad y de la competitividad requerido para la recuperación del crecimiento económico. La vinculación explícita de estrategias e instrumentos de la política tecnológica con los requerimientos del aparato productivo nacional constituirá el elemento

---

<sup>16</sup>idem, p. 38.

<sup>17</sup>idem, p. 92

crucial de la modernización en este ámbito (...) se emprenderá un esfuerzo sin precedente en materia de capacitación laboral, en el que se vinculen estrecha y eficientemente los programas de capacitación con la demanda de trabajo especializada de las empresas en procesos de modernización tecnológica”.<sup>18</sup> En función del Reglamento de la Ley para promover la inversión extranjera (16 de mayo de 1989) se estimulará la inversión extranjera directa y la adquisición de tecnología avanzada.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari priorizó la economía sobre la política, hizo esfuerzos por transformar el diseño de la política social (política pública), pero marcadamente centralista. Su proyecto involucró la transformación de la totalidad de las relaciones económicas, como se describió anteriormente, fundamentalmente a través de la apertura a la inversión extranjera en la mayoría de los rubros. Si durante el sexenio de 1982-88 se realizaron reformas constitucionales, entre la más importante la del artículo 25, que consagró la rectoría económica del estado y estableció tres formas de propiedad: pública, privada y social, durante el gobierno de Salinas de Gortari se volvieron realidad a través de programas y proyectos. Se dio “prioridad al fortalecimiento financiero de la economía”<sup>19</sup>; según José Córdoba, uno de los secretos del éxito del programa de estabilización en México se explicaría por la peculiar circunstancia de que los funcionarios responsables de la política económica ocuparon posiciones técnicas durante el régimen del presidente López Portillo y “habían vivido, sin poder impedirlo, las consecuencias de un manejo económico que subordinó la política fiscal a otros objetivos políticos. Ello hizo que cobraran una aguda conciencia de la necesidad de mantener las

---

<sup>18</sup> *idem*.

<sup>19</sup> José María Córdoba Montoya, “Diez lecciones de la reforma económica en México”, revista *Nexus*, número 158, febrero, México, p. 31.

finanzas públicas bajo una estricta disciplina, a pesar de los costos a corto plazo que ello pudiera significar”.<sup>20</sup>

Por ello, “las necesidades y demandas sociales crecientes, las condiciones objetivas de la economía nacional y el saneamiento de las finanzas del Estado son razones internas que, en el marco de los nuevos arreglos de la economía internacional, obligan a pensar modificaciones a las reglas de reproducción, a los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar de la población y a los términos de la competencia por el poder y el imperio de la ley”.<sup>21</sup>

En el aspecto social podemos mencionar que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari –actualmente también son prioridades–, las principales demandas se referían a la procuración de la justicia, disminuir las escandalosas violaciones a los derechos humanos y los rezagos y desvíos de la impartición de justicia, lo que fue un reclamo no sólo nacional sino también una forma de presión internacional. En este aspecto el gobierno decidió aplicar un programa de desconcentración de los órganos de procuración, así como la promoción de un servicio de méritos, que nunca funcionó. La PGR, desconcentró servicios administrativos, de igual forma continuó “el combate al narcotráfico”, con los resultados ya conocidos. En lo concerniente a los servicios de salud, asistencia y seguridad social, se impulsó el programa IMSS-Solidaridad para atender a las poblaciones, principalmente grupos indígenas, excluidos del radio de acción tradicional. De igual forma se continuó con los programas nacionales de vacunación. También, se desregularon y simplificaron los trámites de control sanitario y la liberación de licencias sanitarias para las microindustrias; se impulsó con mayor ahínco el programa de planificación familiar y salud reproductiva. El IMSS y el ISSSTE descentralizaron funciones y atención especializada a centros de población importantes.

---

<sup>20</sup> idem

<sup>21</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado", revista *Nexos*, número 148, Abril de 1990, México, p. 28

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (*Diario oficial*, tomo CDXLII, 5 de julio de 1990, número 4) impulsó una política de autoconstrucción, de abaratamiento de materiales de construcción y de créditos a la palabra con el fin de atender a mayores grupos. El Plan Nacional de Población 1989-1994 de la Secretaría de Gobernación, propuso un conjunto de iniciativas que permitieron considerar la variable población en la definición de proyectos y programas. El Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer llevó a cabo un diagnóstico para conocer la situación de las mujeres en las zonas rurales y urbanas. En mayo de 1991 se creó el Consejo Nacional Civil 1990-1994 (*Diario Oficial*, tomo CDLII, 29 de mayo de 1991, número 20) como órgano consultivo y coordinador de acciones entre los diferentes niveles de gobierno y como instancia de participación social para resolver desastres naturales. La atención al problema ecológico (acentuado sobre todo por el crecimiento demográfico, el desarrollo económico, la descapitalización del campo, la ausencia de una legislación competente y la falta de una adecuada percepción social de su gravedad) tuvo un lugar en la política de desarrollo urbano, en la política industrial y en la protección a los recursos escasos. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994 (*Diario Oficial*, tomo CDXLII, 10 de julio de 1990, número 7) impulsó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, y formuló la Ley Federal de Derechos en Materia de Impacto Ambiental y de Prevención y Control de la Contaminación.

#### **IV.3. LA POLÍTICA SOCIAL DE SOLIDARIDAD**

Los resultados del cambio de modelo de intervención pública, la crisis económica y la ausencia de espacios de participación política, se sumaron a las profundas desigualdades sociales existentes desde inicios de la década de los setenta pero ampliadas en los años ochenta de forma dramática. Sin embargo,



estas condiciones le permitieron al gobierno instrumentar una inteligente estrategia social y política para acompañar su proceso de cambio. A través de la política social se intentó modernizar las relaciones entre grupos sociales organizados y las instituciones públicas; por ello el gobierno impulsó un programa de combate a la pobreza con el fin de disminuir las desigualdades sociales y atender “la pobreza extrema”, eficientar el uso de los recursos públicos, promover esquemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y concertación con nuevos actores, atender a los grupos sociales más desprotegidos y promover la participación social en la solución de los problemas sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 reconoció que la nueva condición de economía abierta podía generar desigualdades y pobreza en aquellas poblaciones y regiones que no lograban incorporarse a las dinámicas del mercado, por lo que estableció una política social destinada a “corregir” dichos efectos, por un lado, y, por el otro, a disminuir los procesos de empobrecimiento que vivió la población desde el inicio del cambio de modelo económico. En este sentido, el gobierno definió un programa para “elevar” la capacidad competitiva de los segmentos de la sociedad que por sus condiciones sociales, culturales, económicas y políticas estaban imposibilitados para acceder a los “beneficios” del mercado. Se consideró que estos grupos, aparentemente pasivos, bajo determinadas situaciones y circunstancias (léase procesos electorales, movimientos de resistencia pacífica, huelgas, etc.) pueden desequilibrar o desestabilizar el sistema y afectar los tiempos de los cambios y las reformas. Es por ello que el gobierno requería una política social que asistiera a grupos sociales capaces de entregar apoyo político a cambio de la solución de demandas básicas. Pero esta política no podía correr los riesgos y los costos de la política social dirigida al corporativismo tradicional.

El gobierno de Salinas planteó un esquema de intervención diferente al formulado por el Estado benefactor, también reconocía que para consolidarlo era necesario regular y disminuir las desigualdades mediante el gasto social sin pasar por alto la estabilidad económica. Bajo este esquema, las acciones dirigidas a combatir la “pobreza extrema” (concepto que utiliza el PND) requerían de una política social de contención, ya que “los rezagos sociales y la ausencia de crecimiento minarían las bases mismas del acuerdo social sobre las que descansa no sólo la operación de las instituciones económicas, sino la convivencia en armonía, la corresponsabilidad y la cohesión social”.<sup>22</sup>

La llamada estrategia de modernización social formulada por el Plan no respondía a un interés solamente instrumental (una prueba de ello fue la constitución de un gabinete especializado en bienestar social) sino, lo más importante, era parte de la modernización económica. Más aún, sin resultados evidentes en la “modernización social” (políticas incluyentes y participativas, racionalización en el uso de los recursos y reconocimiento de nuevos actores políticos) sería imposible obtener una economía de mercado abierto estable. Pero, “la solución de los problemas económicos no garantiza automáticamente el mayor avance en el mejoramiento social de los trabajadores (...) la estrategia de mejoramiento del nivel de vida busca impulsar el aumento de las remuneraciones y de su poder adquisitivo y proteger el bienestar social mediante acciones directas e indirectas”.<sup>23</sup>

En este sentido, el Plan 1989-1994 difirió significativamente de las concepciones teóricas que el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) ofrecieron en el pasado para intentar solucionar la pobreza. Es en el Programa Nacional de Solidaridad donde se establecieron los

---

<sup>22</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Op. cit., p 97

<sup>23</sup> Idcm, p 8.

nuevos mecanismos y acciones para enfrentar la pobreza de los setenta (campesinos y grupos indígenas) y la nueva de los ochenta (zonas urbanas, trabajadores asalariados) que sumadas alcanzaban en 1987 a “41.3 millones de personas”<sup>24</sup>.

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad realizó una radiografía de la pobreza y la pobreza extrema en México, y de su perfil ocupacional y regional; propuso las estrategias alternativas para combatirla (áreas de atención prioritaria: salud alimentación, educación, vivienda; grupos prioritarios: mujeres, niños, jornaleros del campo, jóvenes e indígenas; proyectos productivos y criterios de acción), los instrumentos económicos para hacerla factible (gasto público, política tributaria, precios, empleo, crédito y movilización de recursos) y la incorporación de nuevos actores sociales.

El Pronasol, creado por acuerdo del Ejecutivo el 5 de diciembre de 1988, reconocía ocho circunstancias y directrices relevantes: 1) escasez de recursos; 2) su utilización selectiva con un fin de hacerla más eficiente y productiva; 3) nuevos sujetos sociales demandantes, participantes y ajenos a las estructuras burocráticas; 4) nueva relación entre el Estado y la sociedad a través de mecanismos de concertación, participación, colaboración y corresponsabilidad; 5) establecimiento de instancias de vigilancia y control (sobre el uso de los recursos y su utilidad); 6) asociaciones voluntarias (Comités de Solidaridad) relacionadas con las instancias federales y estatales, pero sobre todo, con las municipales; 7) relaciones entre el Pronasol y sus beneficiarios no sectoriales sino territoriales; y 8) necesidad de consolidación de la capacidad productiva de los grupos sociales para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso e incorporar a los más pobres no sólo como consumidores sino también como productores.

---

<sup>24</sup> El combate a la pobreza. lineamientos pragmáticos, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1990, p. 20.

El universo social sobre el que actuó el Pronasol se integró principalmente por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares marginados. Las demandas sociales que integraron el paquete inicial fueron alimentación (abasto y precios accesibles); regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares; vivienda (financiamiento accesible, autoconstrucción y materiales de la región); procuración de justicia; apertura y mejoramiento de centros educativos (becas, instalaciones, mayor cobertura); salud (instalaciones y organización comunitaria); electrificación y agua potable; infraestructura agropecuaria (pequeñas obras de irrigación, reforestación, comunicaciones con mano de obra local); y proyectos de inversión recuperable (establecimiento de pequeñas empresas comunitarias generadoras de ingresos y empleo).

Los instrumentos para cumplir los objetivos fueron: concentración y orientación del gasto social público a través del Pronasol; establecimiento de un “mapa de la pobreza”: zonas indígenas y colonias populares; participación bipartita, gobierno y sociedad (grupos organizados); disminución de costos con el uso de materiales de la región y mano de obra de la comunidad; establecimiento de mecanismos de participación social, colaboración y corresponsabilidad en la solución de las demandas; aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, este último cedió el contacto directo con los grupos sociales interesados; participación de otros sectores –profesionales, académicos, industriales, organizaciones sindicales, organismos internacionales, etcétera; y la incorporación de las mujeres y los jóvenes en la formación de las organizaciones sociales comunitarias.

Con la creación de una Comisión intersecretarial (integrada por SHCP, SPP, SECOFI, SARH, SEDUE, SEP, SSA, STPS, SRA, SP, DDF, IMSS, CONASUPO, INI, FONART, CONAZA) presidida por el Ejecutivo e inscrita en el Sistema Nacional de Planeación, se buscó darle al Pronasol la autoridad

política y financiera capaz de generar un marco institucional más ágil, eficiente y desburocratizado.

El Programa Nacional de Solidaridad sería también una estrategia para transformar a los interlocutores políticos y sociales, establecer nuevas relaciones con las organizaciones, promover nuevos liderazgos, enfrentar la crisis del corporativismo estatal, construir un discurso plural y un ideario político acorde con las nuevas exigencias de los grupos organizados y cooptar a los nuevos movimientos sociales con el fin de garantizar la permanencia de su proyecto de economía abierta, competitiva e integrada a los mercados internacionales.

#### **IV.4. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO ACTUAL 1994-1997**

Durante los tres últimos años hemos visto que la política social ha perdido centralidad dentro de las prioridades del gobierno. A pesar de que en todos los discursos del poder ejecutivo se escuchan reiteradamente alusión a la política de combate a la pobreza, en los hechos no parece ocurrir nada trascendente. Esta situación no sólo se debe a la reiterada crisis económica y a los “errores de diciembre” de 1994, sino también al desmantelamiento de una estrategia y definición elaboradas en el sexenio pasado. Es decir, si en el periodo pasado existió un programa “estrella”, el Pronasol, que como ya fue mencionado no sólo concentraba recursos sino facultades político-administrativas y apoyo presidencial, en la actualidad aún no aparece el programa sustituto que comprometa a los diferentes niveles de gobierno. Al parecer dentro del proyecto de gobierno de Ernesto Zedillo la prioridad es controlar la inflación, los mercados cambiarios y garantizar el ingreso de inversión extranjera a costa de la deuda social acumulada de más de veinte años.

Como dice Denisse Dresser, la política social en México está aturdida, no sólo porque no se decretó ni la muerte ni la continuidad del Pronasol, sino

también porque, probablemente, no existen los recursos suficientes para realizarla o, por lo menos, mantenerla. Actualmente, la política social y la superación de la pobreza están constreñidas por un clima político cambiante y una situación económica que no alcanza a ser del todo clara. El combate a la pobreza, en los tres años de gobierno, ha presentado las siguientes características: falta de coordinación, no se ven acciones importantes en ningún estado; desmantelamiento de la participación comunitaria, uno de los principios de Solidaridad; el ejercicio discrecional de los recursos en los programas operantes; desvío de la política de descentralización de las funciones de los niveles gobierno; y un férreo control del presupuesto destinado a los grupos sociales.

Con el Pronasol se crearon empleos temporales, se fomentaron políticas públicas, se promovieron pequeñas obras y servicios, se mitigó marginalmente el desarrollo desigual, pero también se cooptaron organizaciones independientes, se transformaron los cacicazgos locales y aumentó la competencia política en los espacios locales. Es decir, la política social no sólo tenía que cumplir con sus objetivos tradicionales sino también transformar las relaciones de poder y grupos gobernantes. Demasiados objetivos para un instrumento de política.

La cercanía de las acciones de la política social, incluyendo su aspecto propagandístico, ha disminuido notablemente. No se ve vinculación entre la estructura institucional y las comunidades marginadas, lo que hace suponer que se ha regresado al esquema tradicional de la política: una asignación presupuestal a través de educación, salud y vivienda, y, por otro lado, para los grupos marginados, una política asistencial y, en algunos rubros, compensatoria, que es incapaz de responder a la magnitud del problema de la pobreza en México.

Al inicio del sexenio la Alianza Nacional para el Bienestar, concebida como un “pacto entre las organizaciones de los estados y los municipios”, fue el programa de atención social a través de la descentralización de los recursos a los municipios para su programación, y parecía tener como objetivos reales un proceso de adelgazamiento y descentralización de la Sedesol, por ser la institución encargada de operar los programas sociales y la eliminación paulatina de la política social como un concepto global integral.

Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social y sus organismos sectorizados, en su programa de trabajo ha mencionado que su presupuesto para este año se acerca a los 18 mil millones de pesos. De los cuales el 65 por ciento del total de esos recursos, denominado Ramo 26, que corresponde específicamente al gasto para la superación de la pobreza, será manejado directamente por los municipios con la participación organizada de las comunidades. Este porcentaje equivale a más de 8 200 millones de pesos, las cuales fueron asignados a los llamados Fondos de Desarrollo Social Municipal. Además, establece que la fórmula para distribuir los recursos de este fondo ha sido aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para garantizar que los municipios con mayores índices de marginación sean los que reciban proporcionalmente más recursos.

De tal forma que para el actual gobierno la política social está orientada para atender sólo a los grupos más necesitados a través de una ejecución selectiva de localidades con población entre mil y cinco mil habitantes. La finalidad es que no empeoren su situación y aceleren la transformación de la pobreza rural en urbana (transferencia directa de recursos, creación temporal de empleos, establecimiento de nexos con organizaciones no gubernamentales y aplicación de programas eficientes de desarrollo urbano) tomando en cuenta que esta última es más fácil de enfrenta con políticas macroeconómicas.

Por otro lado, las poblaciones rurales entre 100 y 500 habitantes serán atendidas a través de programas específicos como la tarjeta inteligente y el Programa de Alimentación Salud y Educación (PASE), anunciado en febrero de 1997. Dicho programa se ha planteado como objetivos contribuir a mejorar la ingesta de alimentos a la familias de escasos recursos, otorgar un paquete básico de salud con énfasis en los niños menores de cinco años y en las mujeres embarazadas y mejorar el aprovechamiento escolar de los hijo de familias pobres, en regiones prioritarias en los estados de Puebla, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, Guanajuato, Guerrero, Campeche, Chihuahua, Coahuila y Chiapas. Los mecanismos de operación son el levantamiento de una cédula socioeconómica para identificar a la población objetivo y así elaborar un padrón único de beneficiarios a los que se les entrega una tarjeta de identificación, quienes pueden asistir a las unidades de salud, educación y alimentación (Diconsa) a través de vales de despensa. Las poblaciones que no cuenten con estas condiciones reciben otros apoyos, tales como una pequeña contribución económica mensual. A todas luces estos programas dejan fueran el aumento en las capacidades para el empleo y la producción en los sectores menos favorecidos, es decir son solamente acciones limitadas y asistenciales dirigidas estratégicamente.

En el discurso del Presidente de la República Ernesto Zedillo, durante la presentación del Programa de Trabajo 1997 SEDESOL, el 17 de febrero de 1997 mencionó que “a partir de la recuperación de nuestra economía, podemos y habremos de dar un nuevo impulso a todas las vertientes de la política social. En 1997, el gasto social de la federación será de 277 mil 420 millones de pesos. Esta cifra significará la proporción más alta del gasto programable en los últimos diez años, ya que llegará a 9 por ciento del producto interno bruto estimado para este año. Esta cifra significa también que gastaremos 56 centavos de cada peso del presupuesto federal en ese gasto social. De este



modo, él registrará en 1997 un crecimiento de 9.3 por ciento en términos reales”.

“El 30.7 por ciento de toda la inversión pública federal para 1997 -continuó el Primer Mandatario de la Nación- se destinará a mejorar y extender la infraestructura física para el desarrollo social. A la superación de la pobreza se destinará el 12.8 de la inversión física total... con parte de estos recursos y con una coordinación, sin precedente, entre las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Educación Pública, iniciaremos el Programa de Alimentación, Salud y Educación, que comenzará a ser aplicado en 12 estados con una erogación de 1 350 millones de pesos”. Estas cifras son raquíticas proporciones si tomamos en cuenta los millones de pobres que existen en el país.

El anunciado PROGRESA sustituye al PASE, pero mantiene su estrategia y población atendible, es por ello incomprensible que en seis meses de inoperancia sólo se sustituya el nombre y se decida complementarlo con una aportación monetaria (90 pesos mensuales) para las familias, la cual resulta insuficiente. También se dice que “buscará complementarse con otros programas sociales, como los de mejoramiento de la vivienda, agua potable y capacitación para el trabajo... Dentro sus estrategias, Progresas busca mejorar la condición de la mujer, valorando y apoyando el decisivo papel que desempeña en favor del desarrollo familiar y comunitario. Para ello, busca satisfacer sus necesidades de salud, nutrición, así como promover su desarrollo personal. Al atender de manera integral y sostenida la educación, la salud y la alimentación, se fortalecerá la capacidad de las familias más pobres del país para que sus integrantes desarrollen cabalmente su potencial humano y puedan así ampliar y aprovechar sus oportunidades sociales, económicas y culturales”<sup>25</sup>. Resulta

---

<sup>25</sup> El Nacional. 12 de agosto de 1997, pág. 11

difícil creer que con estas medidas se pueda combatir seriamente la pobreza de México.

En este sentido resulta fundamental mencionar el problema de las comunidades indígenas. Está ampliamente aceptado que los grupos indígenas son los más pobres de los pobres, y que no sólo enfrentan dificultades económicas y sociales, sino también jurídico-políticas y culturales. Para atender de manera integral a este grupo social no sólo se hacen necesarios recursos sino modificaciones constitucionales que les permitan ejercer sus derechos colectivos (uso de sus recursos naturales, respeto a sus sistema de representación, aprovechamiento de sus conocimientos, etcétera). Sin embargo la postura del gobierno ha sido la de rechazar en los hechos cualquier cambio que, según su propia percepción, ponga en riesgo la integridad del territorio nacional y la unidad de todos los mexicanos. Frente a esta compleja situación resulta difícil creer que los programas de política social puedan modificarse substancialmente la situación de los indígenas.

Ante las actuales condiciones del país, una verdadera política social deberá formar parte de la reforma política (por ejemplo, discusión pública de su diseño y recursos) y dejar de tener como objetivo principal contener asistencialmente a los grupos desfavorecidos por la política económica. La política social deberá complementarse con una política económica que busque la creación de empleos, el aumento del capital humano a través de la educación, un apoyo integral al campo y a las microempresas y una quehacer apartidista.

## CONCLUSIONES

Los problemas de la igualdad y la justicia han estado presentes en la mayoría de los modelos teóricos, ya sean políticos, económicos, sociales o culturales. Sin embargo se ha hecho énfasis en el aspecto económico, ya que se acepta que la organización de una sociedad depende en gran medida de las relaciones productivas que se establezcan. Está demostrado que la desigualdad crecerá proporcionalmente si existe una concentración de medios y recursos. Ahora bien, las relaciones económicas también determinan el tipo de instituciones, las reglas del juego y las normas que regulan la actividad de los ciudadanos y el Estado, lo que a su vez configura los ámbitos público y privado que delimitan la acción individual y colectiva de los grupos sociales. Por ello el papel del Estado en la economía es determinante para establecer y regular los procesos de crecimiento y desarrollo económico y de la distribución de los bienes.

La creación de los Estados modernos se ha fundamentado en su compromiso para buscar y satisfacer el bienestar general, para ello ha creado una estructura político-jurídica que le permite delimitar sus funciones y compromisos, pero también establecer intereses y preferencias. Como ejemplo tenemos el caso de los países socialistas y comunistas que decidieron eliminar las diferencias sociales y las desigualdades económicas a través de la participación del Estado en todos los ámbitos de la vida social. Los resultados sobre la vida política e individual fueron más que desastrosos. Por otro lado, los modelos que excluyen la participación del Estado en la economía y todo lo dejan en "las libres fuerzas del mercado" han producido niveles de pobreza por demás humillantes. La justicia e igualdad, como proyectos de gobierno, es cada vez más un discurso ético que carece de acciones concretas y beneficios específicos. En los últimos tiempos las sociedades han visto aparecer y

desaparecer gobernantes y proyectos que no resolvieron la pobreza y, por el contrario, han aumentado las desigualdades.

La humanidad ha experimentado todos los proyectos de centralización y descentralización, de políticas de desarrollo, de modelos de distribución, de medidas de asistencia social, de intercambio de experiencias y de buenas voluntades y filantropía, pero nada parece detener los niveles de marginación y pobreza. La solución actual debe ser el establecimiento de un marco jurídico que permita la discusión abierta, permanente y creativa que contribuya a eliminar iluminismos, sectarismos y exclusiones. La participación activa de los ciudadanos en el diseño de las políticas económicas y sociales es el principio para enfrentar la injusticia y desigualdad.

En nuestro país, como se observa en el desarrollo del trabajo, la política social ha estado ligada al desarrollo del modelo económico y al proyecto nacional. El mejoramiento en el nivel de vida de la población han dependido sobre todo de la concepción que cada gobierno tiene de la política social, del empleo y de la movilización social, pero sobre todo del establecimiento de acuerdos políticos clientelares.

A partir de 1917 el Estado mexicano promovió diferentes programas e instituciones tendientes a elevar las condiciones de vida de los grupos sociales que emergieron del proceso revolucionario. Pero en este mismo proceso, por la misma forma en que se organizan (clientelares, burocráticas, partidistas, etcétera), así como por la falta de continuidad y complementaridad también se han fortalecido elementos generadores de desigualdad y pobreza entre grupos y regiones. Todo parece indicar que el Estado otorgó beneficios bajo una lógica de apoyo político y control social, sobre todo de 1930 a 1980, dejando fuera a los grupos más pobres (indígenas, ancianos, niños, migrantes, sectores populares). Las estrategias se basaron en una relación corporativa (obrero, campesina y empresarial), lo que provocó que la política social fuera un

instrumento generador de privilegios, propiciando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio de los grupos vinculados a la práctica dominante.

El acceso a la educación, a la salud, al empleo y a la vivienda giraban en torno al proceso de industrialización y por lo tanto al de urbanización, esto llevó aparejado un abandono (tanto público como privado) del campo en regiones del país y a una nascente crisis estructural. Esta situación llegó a su límite en la década de los setenta, sobre todo por el aumento de la población, el incremento del gasto público y el creciente endeudamiento, la burocratización y una inusitada exigencia de participación política.

Es a partir de los años ochenta cuando el Estado inicia un cambio estructural empujado por las recurrentes crisis. También es el periodo de mayor desempleo, inflación, desajustes que afectan principalmente a la población marginada la cual se empobrece más. Pero también se ven afectadas las clases medias urbanas, las cuales iniciaron un cambio político a partir de 1988. Los saldos de este año para el régimen político lo obligan a redimensionar la política social y a buscar nuevas formas de vinculación con los grupos sociales. Es en este escenario de cambio y recomposición del modelo económico en donde emerge el controvertido PRONASOL, del que hasta la fecha el gobierno no se ha podido resarcir por falta de un programa alternativo que realmente lo sustituya.

Sin embargo, la experiencia del Programa Nacional de Solidaridad ha mostrado un conjunto de aspectos que tendrán que ser retomados por la política social. En primer lugar que en ausencia de medidas concretas, eficaces y aplicadas de manera eficiente la economía de mercado ahondará la desigualdad social entre los mexicanos. En segundo lugar solidaridad demostró que la política social no puede quedarse sólo con la participación de los segmentos que tradicionalmente han intervenido en la vida política del país, sino que

tendrá que hacer un esfuerzo adicional para incorporar a aquellos segmentos de la población que por razones culturales, sociales, políticas, ideológicas o religiosas tienden a mantenerse al margen de las instituciones públicas. En tercer lugar, con base en el punto anterior, ha quedado demostrado que la política social no es sólo un problema técnico ni está al margen de los demás aspectos que dan cuerpo a la nación. Esto es, la experiencia ha demostrado que la política social sólo podrá avanzar y lograr los objetivos de equidad y bienestar generalizado para la población en tanto también la democracia lo haga.

**ANEXO :**

**CIFRAS  
DE LA POBREZA  
EN MÉXICO**

CUADRO 1

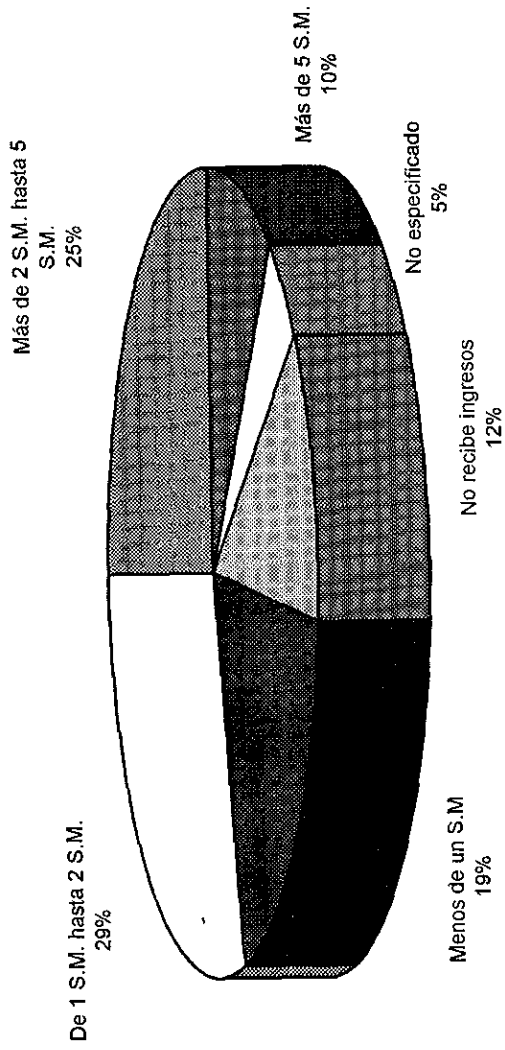
DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LAS GRÁFICAS

GRÁFICA NÚMERO	DESCRIPCIÓN	COMENTARIO
2	Distribución por grupo de ingreso de la población ocupada	60% de la población ocupada recibe menos de dos salarios mínimos.
3	Salario mínimo real	El salario mínimo real perdió de 1988 a la fecha 39% de su poder adquisitivo y para el año 2000 será 53%.
4	Población urbana y rural	México dejó de ser un país rural para ser urbano hace relativamente poco tiempo.
5	Porcentaje de población por grupo de edad	La población cuya edad se encuentra entre 12 y 24 años constituye 40% del total.
6	Porcentaje de población económicamente activa por grupo de edad	32% de la PEA tiene menos de 24 años.
7	Población de 12 años y más por instrucción escolar	25% de la población mayor de 12 años sólo ha cursado hasta tercer año de primaria. 56% de la población total sólo ha alcanzado el sexto año de primaria.
8	Población económicamente activa por nivel de instrucción escolar	24% de la PEA sólo ha cursado tercer año de primaria. 52% de la PEA sólo ha cursado hasta sexto año de primaria.
9	Distribución de la población indígena por entidad federativa	El mapa de la pobreza en México coincide casi absolutamente con el de la población indígena.



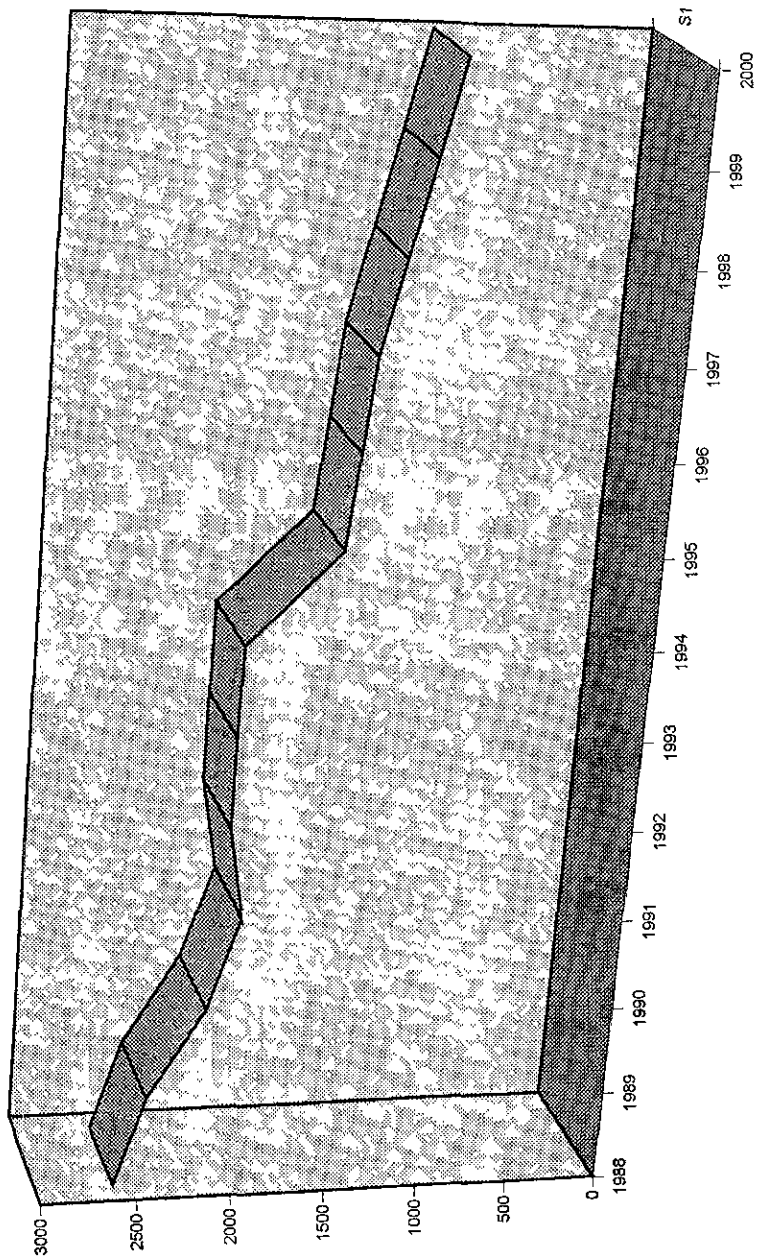
## GRÁFICA 2

### DISTRIBUCIÓN POR GRUPO DE INGRESO DE LA POBLACIÓN OCUPADA

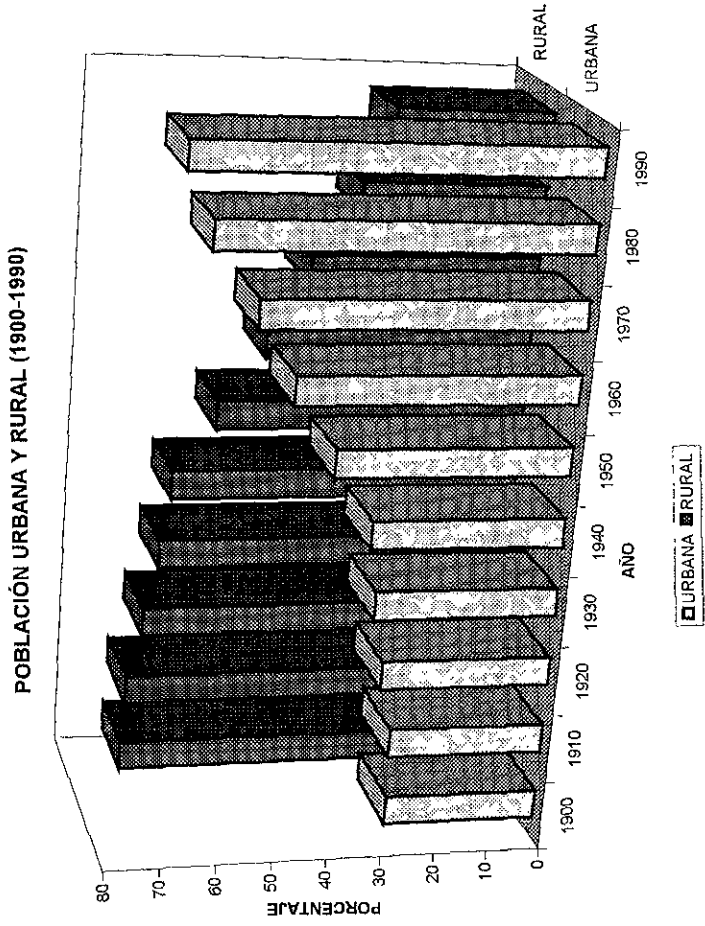


**GRÁFICA 3**

**SALARIO MINIMO REAL  
(1988=100)**



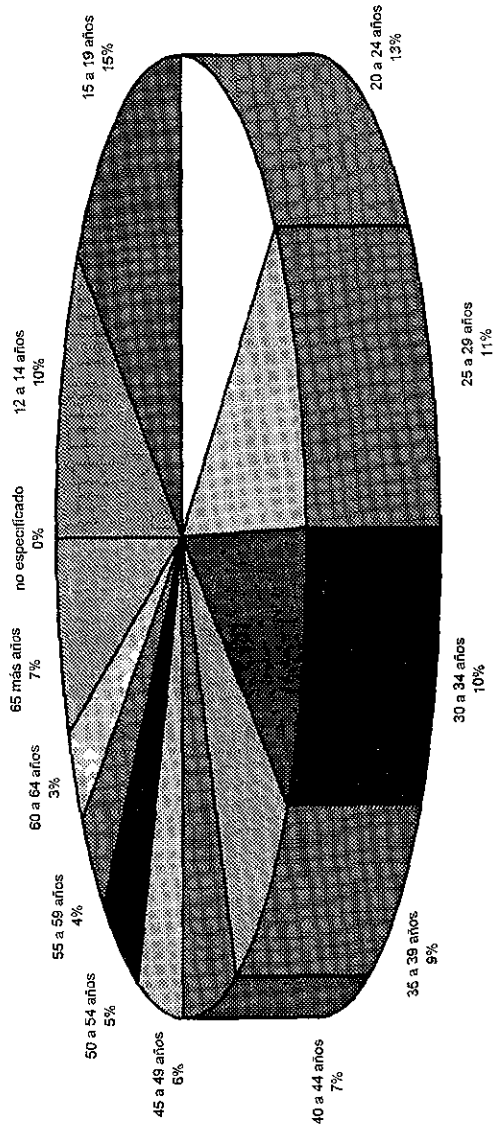
GRÁFICA 4



de

GRÁFICO 5

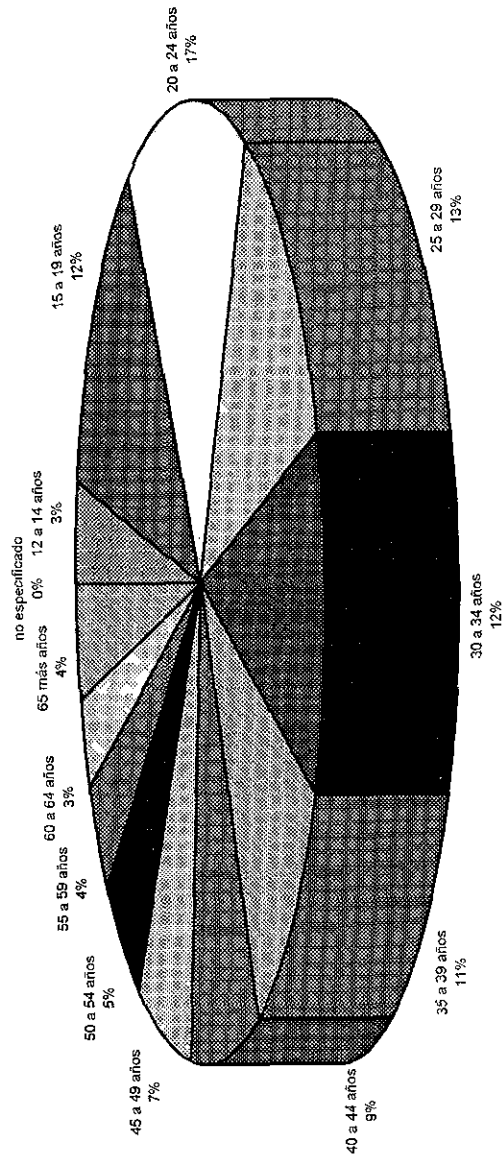
PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD



70

# GRÁFICA 6

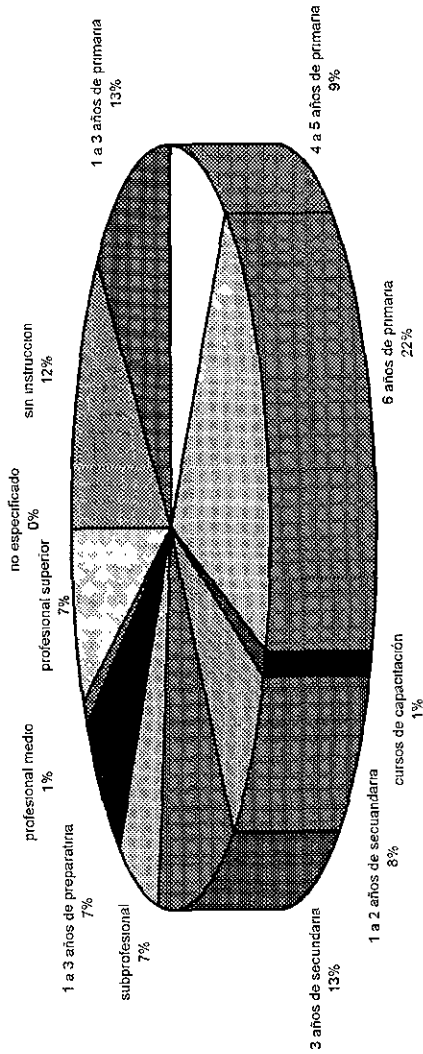
## PORCENTAJE DE POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR GRUPO DE EDAD



88

# GRÁFICA 7

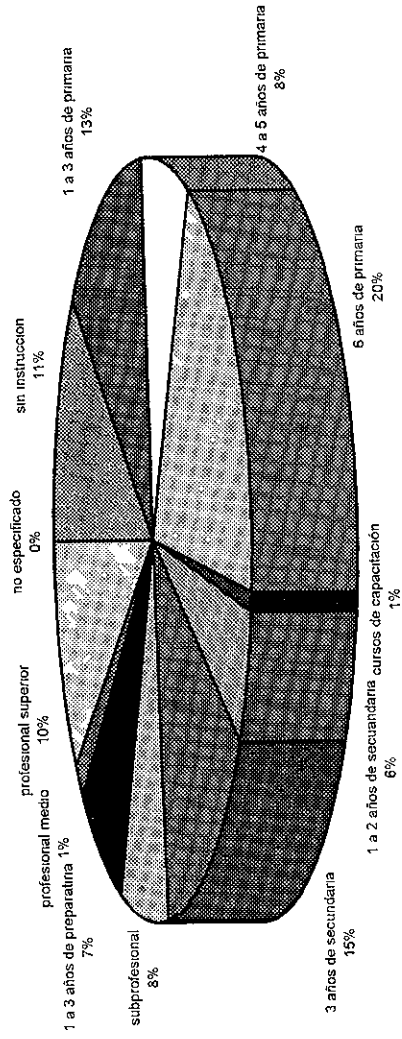
## POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN ESCOLAR



89

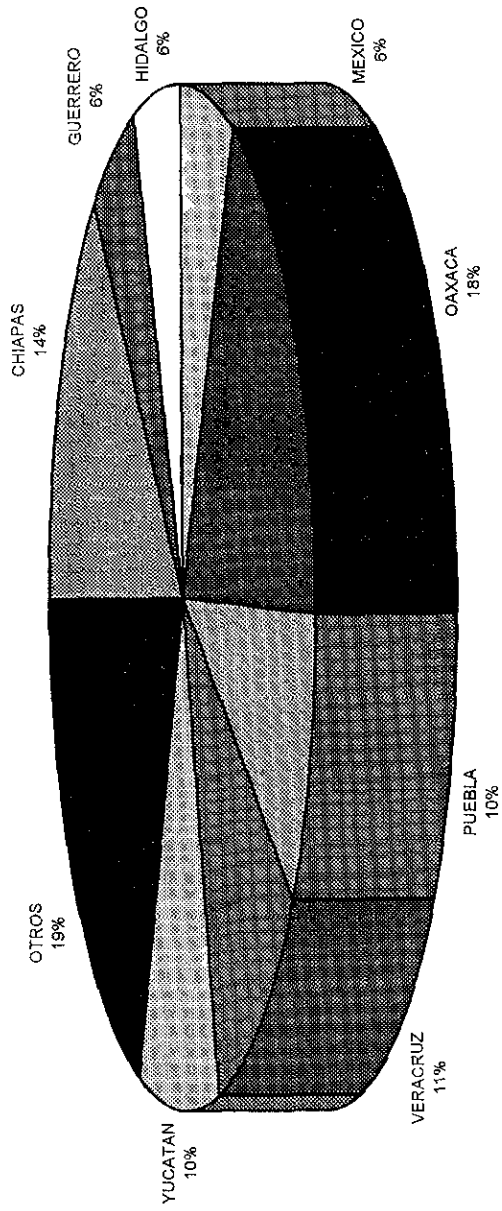
# GRÁFICA 8

## POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN ESCOLAR



# GRÁFICA 9

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA





## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Camín, Héctor, Después del milagro, Editorial Cal y Arena, México, 1988.
- ATKINSON, A, B, La economía de la desigualdad, Editorial Crítica, Barcelona España, 1981.
- AYALA Espino, José, Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), Fondo de Cultura Económica, SEMIP, México, 1988.
- BOLTVINIK Kalinka, Julio, Pobreza y estratificación social en México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1994.
- CAMPOS, Julieta, ¿Qué hacemos con los pobres?, Editorial Aguilar, México, abril 1995.
- CARREÑO Calderón, José y José Gamas Torruco, El Programa Nacional de Solidaridad, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- CLAVERO, Bartolomé, Derecho indígena y cultura constitucional en América, Siglo XXI editores, México, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo Tercero.
- CORDERA, Rolando y Enrique González Tiburcio, “Economía mexicana”: transición y crisis, Mimeo, México, 1991.
- CÓRDOBA Montoya, José María, “Diez lecciones de la reforma económica en México”, revista *Nexos*, número 158, febrero de 1989, México.
- Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDXL, número 4, 7 de mayo de 1990.
- El combate a la pobreza: lineamientos pragmáticos, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1990.
- El Proceso de enajenación de entidades paraestatales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (S/F.), 1991.
- GARCÍA Rocha, Adalberto, La desigualdad económica, El Colegio de México, México, 1986.
- GONZÁLEZ Salazar, Gloria, Aspectos recientes del desarrollo social de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y política social para una

economía abierta y en transición. Aspectos Teóricos y Prácticos, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.

GUILLÉN Romo, Héctor, “Del endeudamiento a la exportación del capital: la consecuencia del ajuste”, en Esthela Gutiérrez, Testimonios de la crisis 4, Los saldos de la crisis.

HERNÁNDEZ Laos, Enrique, Crecimiento económico y pobreza en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

HERNÁNDEZ Muñoz, Edgar A., Desarrollo social y administración de lo público. “Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988“, Avance 1988 y Balance Sexenal, en *El Mercado de Valores*, año XLVIII, número 22, Nacional Financiera, 15 de noviembre de 1988.

JUSIDMAN, Clara y Marcela Etemod, La participación de la población en la actividad económica en México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1994.

KEYNES Maynard, John, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, 1984.

KOUTSOYIANNIS, A, (1979), Microeconomía moderna, Amorrortu Editores. Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988, Cuarto año, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica presidencial, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

LOYOLA Díaz, Rafael, La crisis Obregón - Calles y el Estado mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI editores, México, 1980.

LUSTIG, Nora, Distribución del ingreso y crecimiento en México, El Colegio de México, México, 1981.

Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, Siglo XXI Editores, México, 1989.

MARTÍNEZ Hernández, Ifigenia, Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

MARX, Carlos, El capital, crítica de la economía política, tomo III, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

MONTENEGRO, Walter, Introducción a las doctrinas político económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

NARRO Robles, José, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

PASCUAL Moncayo, Pablo y José Woldenberg, Desarrollo, desigualdad y medio ambiente, Editorial Cal y Arena, México, 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

PONCE G., Dolores y Antonio Alonso C., México hacia el año 2010: política interna, CEPROS, Editorial Limusa, México, 1989.

“Programa de aliento y crecimiento”, en *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, año XLVI, número 20, 30 de junio de 1987.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1990.

Propuesta de la distribución de los recursos del Ramo 26 entre las entidades federativas, Secretaría de Desarrollo Social, México.

Revista Mensual de *Comercio Exterior*, volumen 32, número 9, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1982.

RUIZ Naufal, Víctor, Constitución, seguridad social y solidaridad, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1992.

SALINAS de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", revista *Nexos*, número 148, México, Abril de 1990.

SALINAS de Gortari, Carlos, Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo, Poder Ejecutivo Federal, Talleres de la Coordinación de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República, México, 1990.

SEN, Amartya, Elección colectiva y bienestar social, Alianza Universidad, Madrid

España, 1976.

\_\_\_\_\_, Sobre la desigualdad económica, Editorial Crítica, Barcelona España, 1979.

\_\_\_\_\_, Un aspecto de la teoría del desarrollo económico planificado, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

SOBERÓN, Guillermo Jesús Kumate y José Laguna (compiladores), La salud en México: testimonios 1988, tomo II Desarrollo Institucional, Asistencia Social, Fondo de Cultura Económica, México 1988.

SOBERÓN, Guillermo, Enrique Ruelas y Gregorio Martínez, La salud y la seguridad social en el desarrollo de México, revista Seguridad Social número 187, marzo-abril de 1994.

SRAFFA, Piero, Producción de mercancías por medio de mercancías, Oikos-tau, España 1983.

TELLO, Carlos, México, informe sobre la crisis (1982-1986), CIIH, México, 1989.

\_\_\_\_\_, La política económica en México (1970-1976), Siglo XXI editores, México, 1982.

TREJO, Guillermo y Claudio Jones (Coordinadores), Contra la pobreza, por una estrategia de política social, Editorial Cal y Arena, México, 1993.

VÁZQUEZ Rangel, Gloria y Jesús Ramírez López, Marginación y pobreza en México, Editorial Ariel, México, marzo 1995.

VÉLEZ, Félix, La pobreza en México, causas y políticas para combatirla, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

VILLARREAL, René, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructuralista, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

WARMAN, Arturo, La política social en México, 1989-1994, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

WERBOWSKY, R.J., Zuri, Más allá de la tradición y la modernidad, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

WOLFE, Alan, Los límites de la legitimidad, Ed, Siglo XXI, México, 1974.

ZEDILLO, Ernesto, Las políticas del bienestar, Partido Revolucionario Institucional, México, 1994.