

31  
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

*Facultad de Economía*



**POLITICA SOCIAL EN MEXICO: 1983-1994**

**TESIS**

Que para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**

*P r e s e n t a :*  
**FERNANDO CERVANTES GUZMAN**

Director:

Lic Mauro Rodriguez García



México, D.F.  
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1998

263269.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A mis padres:**

Por la vida, por su cariño, por mi formación.

### **A mis hermanos:**

Por la convivencia diaria, por su apoyo y su afecto.

### **A mi tía Lupe:**

Quien nunca dejó de apoyarme e insistirme  
en la culminación de este trabajo.

### **A mis Profesores:**

Por sus enseñanzas, por las valiosas experiencias  
que forjaron y reafirmaron mi vocación  
como economista.

**A la Lic. Eunice Bañuelos Flores,**  
Coordinadora Técnica de la  
Dirección de Estudios Sociodemográficos del INEGI.

Por su valiosa ayuda.

**Al Lic. Rigoberto Mendoza Javier,**  
condiscipulo y amigo.

Por su generosa y desinteresada ayuda.

**A todos y cada uno, muchas gracias.**

---

**I N D I C E**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO I</b>	<b>6</b>
<b>MARCO TEORICO</b>	<b>6</b>
1. IMPORTANCIA Y EFECTOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO	6
2. LA PARTICIPACION ECONOMICA DEL ESTADO EN PAISES SUBDESARROLLADOS	14
3. EL CASO DE MEXICO (1970-1982)	17
RESUMEN	24
NOTAS	25
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA REFORMA EN POLITICA SOCIAL: 1983-1988</b>	<b>27</b>
1. POLITICA EDUCATIVA	31
2. POLITICA DE SALUD	37
3. POLITICA DE VIVIENDA.	41
4. POLITICA ALIMENTARIA	45
5. POLITICA AMBIENTAL	51
6. SEGURIDAD PUBLICA	57
RESUMEN	63
NOTAS	65
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA CONTINUIDAD DE LA POLITICA SOCIAL: 1989-1994</b>	<b>68</b>
1. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)	68
2. EL LIBERALISMO SOCIAL	78
NOTAS	85

---

<b>CAPITULO IV</b>	<b>88</b>
<b>BALANCES Y PERSPECTIVAS</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO ESTADISTICO</b>	<b>91</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>125</b>
<b>HEMEROGRAFIA</b>	<b>126</b>
<b>DOCUMENTOS</b>	<b>127</b>

## INTRODUCCION:

La presente investigación tiene como finalidad el análisis de las transformaciones experimentadas en el campo de la política social entre 1983 y 1994. El problema es abordado desde la perspectiva de las acciones realizadas por el gobierno federal en el contexto de la severa recesión económica de los ochenta, y los efectos producidos en el nivel de calidad de vida de la población.

El primer capítulo aborda los aspectos teóricos de la intervención económica del Estado y la polémica vigente en torno a dicha intervención. Este capítulo se divide en tres puntos los cuales analizan, respectivamente, la importancia y los efectos de la actividad económica del Estado; las similitudes y diferencias que implica el intervencionismo estatal en países subdesarrollados y, por último, la exposición del papel desempeñado por el Estado mexicano en el período inmediato anterior al desencadenamiento de la crisis: 1970-1982. El primer capítulo concluye con un pequeño balance preliminar del análisis expuesto en los tres puntos precedentes.

El segundo capítulo contiene el análisis desagregado del comportamiento de los diversos rubros que comprenden la política social en el período presidencial del licenciado Miguel De la Madrid Hurtado. En este capítulo se incluye la revisión de dos componentes de reciente incorporación a los proyectos oficiales de desarrollo social: la política de promoción y conservación del medio ambiente y las acciones emprendidas por parte de la autoridad en materia de seguridad pública. Este capítulo se acompaña también de su balance preliminar.

El tercer capítulo aborda la gestión en materia social y la continuidad de los planes delamadridistas en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Este capítulo se divide en dos puntos: el primero de ellos se refiere a la parte operativa de la política social salinista: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El segundo punto incluye la revisión de los intentos de construcción de un nuevo pacto social mexicano basado en un concepto histórica e ideológicamente irreconciliable: el *liberalismo social*.

---

El cuarto capítulo, titulado *Balances y Perspectivas* encierra una serie de reflexiones de carácter general sobre lo que ha sido el desempeño estatal en materia de promoción al desarrollo social y una serie de propuestas, también de carácter general, en lo concerniente a la transformación de las relaciones Estado-sociedad y la apremiante necesidad de incentivar la participación ciudadana en la detección de problemas, ejecución y vigilancia en la aplicación de los programas de desarrollo social.

## I: MARCO TEORICO

### 1: IMPORTANCIA Y EFECTOS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO:

Mucho se ha debatido y continúa debatiéndose en torno a la intervención económica del Estado. Para unos, dicha intervención es una condición necesaria para el desenvolvimiento del modo de producción capitalista. Para otros, la presencia económica del Estado origina distorsiones e imperfecciones en el mercado, que impiden alcanzar una situación de equilibrio.

Los orígenes modernos del debate se remontan hacia fines de los años veinte, con el surgimiento de la Gran Depresión. Esta profunda crisis de los países industrializados, que solo en los Estados Unidos significó el desplome de uno de los mercados financieros más sólidos del mundo, y en la esfera de la producción representó la bancarrota del 85 % de las empresas y 14 millones de desempleados, canceló abruptamente las expectativas de pronta superación de los estragos causados por la Primera Guerra Mundial y la consecución de una fase de crecimiento sostenido.

La Gran Depresión hizo manifiesta la incapacidad de la teoría neoclásica para explicar la realidad prevaleciente. Era imperativo, por tanto, la formulación de un nuevo paradigma adecuado a las circunstancias. La dura realidad económica rebasó la concepción neoclásica del libre mercado que tiende automáticamente al equilibrio.

Correspondió a John Maynard Keynes (1883-1946), la reformulación de la teoría en aras de aproximarla a una realidad económica al borde del colapso. Dicha reformulación tomó cuerpo fundamentalmente en su libro: "Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero". Keynes desarrolló la racionalización de las políticas económicas implementadas durante casi treinta años. La teoría keynesiana sostuvo la inexistencia de un mecanismo de ajuste automático mediante el cual la regulación económica se llevara a cabo, el consumidor maximizara su bienestar y en forma simultánea el inversionista maximizara sus utilidades, estableciéndose así un patrón de producción *ideal*. Para el keynesianismo, no existen mecanismos de

asignación óptima de recursos al interior de mercados de competencia. Por ello, la única forma de paliar los efectos de la depresión radica en actuar sobre la demanda a través del Estado. La implementación de programas de bienestar conllevaban no sólo la finalidad explícita de atender las necesidades más elementales de la población, sino también implicaron una política reguladora de mercado y un incentivo para reactivar el consumo.

La escuela keynesiana dotó al Estado de un instrumento de legitimidad y poder real fundamental al sostener que para crear una fase de expansión económica, ésta debía darse a partir de un régimen de economía mixta. Los dos fines esenciales perseguidos por el Estado intervencionista eran la acumulación de capital y la legitimación del poder constituido. En este contexto, el gasto público representó el principal mecanismo operativo; mediante dicho gasto se establecían las prioridades en materia económica.

A partir de la aparición de la Teoría General, y hasta finales de los años sesenta, las funciones del Estado ganaron importancia y diversificación; estableció vínculos tanto con actividades del orden económico como programas de beneficio social. La creciente importancia y penetración del poder estatal en el ámbito socioeconómico desembocó en el correspondiente elevamiento de sus atribuciones normativas.

En términos generales, las atribuciones del Estado comprendían cuatro categorías:

1: Organizaciones de seguridad social y otros compromisos públicos en materia social (salud, educación, política alimentaria, vivienda). La importancia de ésta categoría se encuentra en función de la tendencia política del grupo gobernante y la influencia y combatividad de las organizaciones sociales.

2. Implantación y fomento de sectores básicos de la estructura productiva, así como la creación del marco jurídico que regulara la operación de dichos sectores.

3: Seguridad militar; tratándose de enfrentar amenazas del exterior o en la preservación de la estabilidad y preservación del orden interno

4: Gastos referentes a las funciones tradicionales del Estado (administrativos, inversiones públicas, subsidios).

Las atribuciones normativas del Estado se extendieron hacia la recaudación impositiva, las normatividades jurídicas, la facultad de establecer racionamientos y otras restricciones al suministro de determinados bienes y servicios, control de las fuerzas de seguridad, etcétera. Todo este campo de actividad estatal era ejecutado y supervisado mediante la política económica.

La política económica debe ser entendida como la formulación de decisiones emanadas desde y referidas a un poder político constituido, cuya máxima expresión es el Estado. Los objetivos de carácter económico contenidos en la política económica se encuentran simultánea y estrechamente vinculados a la preservación de la estructura institucional sobre la que descansan y de las que se desprende ese poder. La política del Estado, al explicitar la prioridad de los objetivos económicos, implícitamente está delineando objetivos políticos.

*"Los propósitos de la Política Económica pueden entonces distinguirse en un momento dado por dos razones mancomunadas: por su papel atenuador de ciertos problemas económicos (su aspecto u objetivo económico explícito) y por el papel de salvaguardar, dentro de ciertos límites, la cohesión política de las estructuras de las que emanan las decisiones (su aspecto u objetivo político implícito). En lo fundamental, la especificidad de la Política Económica se establece desde el momento en que se comprende que a través de sus objetivos económicos se entienden cubiertos y se contemplan simultáneamente ambos aspectos y no uno de ellos. indistinta o preferentemente ". (1)*

La Política Económica contempla cuatro categorías básicas: (2)

1: El centro o poder de decisión: Estado, gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables.

2: Prácticas o mecanismos de decisión: Acciones, medios, instrumentos, variables instrumentales, medidas, etc.

3: Destinatarios sociales de las decisiones: Sectores, actividades, unidades, entes-objeto, clases sociales, grupos, etc.

4: Propósitos de las decisiones: Fines, objetivos, metas, conductas, comportamientos, etc.

El gasto público se divide en dos categorías: gastos estatales en capital físico y gastos estatales en capital humano. *"El capital físico comprende toda la infraestructura económica física (carreteras y autopistas, aeropuertos, líneas férreas, puertos y demás medios de transporte; los servicios de utilidad pública - agua, gas, electricidad, alcantarillado - y todos los que facilitan la expansión industrial; las instalaciones y el material relacionados con la enseñanza y la investigación; las investigaciones para un mejor aprovechamiento del suelo y del subsuelo, así como los referentes a la explotación agrícola y minera y a los trabajos de construcción que llevan aparejadas; las obras de remodelación urbana, tales como establecimientos comerciales, polideportivos, aparcamientos, etc.)"*(3)

El gasto en capital físico se subdivide a su vez en inversiones complementarias e inversiones discrecionales. *"Las inversiones complementarias consisten en instalaciones y servicios sin los cuales las actividades del capital privado dejarían de ser rentables; se determinan exclusivamente en función del ritmo de acumulación del capital privado (o de los sectores en los que el capital privado ha decidido introducirse), y de las relaciones técnicas o coeficientes entre las inversiones privadas concretas y las complementarias. Por esta razón las inversiones complementarias pueden considerarse como una forma de inversión privada; no existe un límite técnico a las instalaciones y servicios financiados por el Estado que complementan las inversiones privadas. El ejemplo más puro de inversión complementaria lo constituyen los trabajos de infraestructura realizados en las economías capitalistas en vías de desarrollo"*. (4)

Las inversiones discrecionales tienen como finalidad otorgar estímulos para una mayor acumulación de capital privado. *"Estos proyectos no se juzgan, por lo general, en base a la rentabilidad de una empresa o industria concretas, sino más bien en base a la rentabilidad global de una comunidad o región. Ocurre a menudo que una inversión sea a la vez*

*complementaria y discrecional. (...) No obstante, las inversiones complementarias forman parte del crecimiento normal del capital, mientras que las inversiones discretionales suelen realizarse en tiempos de crisis, cuando hay una falta de oportunidades lucrativas para el capital en toda la economía, o cuando alguna región en particular se halla en grave situación por el decaimiento de sus industrias locales". (5)*

Los gastos en capital humano realizados por el Estado se aplican directamente en el campo educativo. La lógica prevaleciente en este rubro de gasto radica en que tanto la acumulación de capital como el crecimiento se encuentran en función de la innovación tecnológica y la producción de nuevos insumos y nuevos bienes. *"Si los servicios de investigación científica y técnica y una población laboral bien preparada científica, técnica y administrativamente han sido siempre elementos importantes para el crecimiento económico (y, con frecuencia, el acicate para la acumulación de capital), en la actualidad se han vuelto indispensables. Los avances técnicos también empiezan a guardar una íntima relación con la acumulación de capital. (...) La acumulación de capital y el crecimiento económico están en función de las fuerzas productivas, compuestas por la tierra, las materias primas, los combustibles y demás formas de capital constante, los métodos de la organización del trabajo, la población laboral y sus diversas especializaciones, y la tecnología". (6)*

El Estado socializa costos de producción; líneas arriba se hizo mención de los costos educativos, a los cuales deben añadirse los costos por servicios de salud, de transporte público, de subsidios a bienes y servicios, entre otros. La socialización de costos implica enormes cargas presupuestarias en la medida que estos adquieren mayor importancia, la cual se encuentra determinada por las necesidades propias de la acumulación.

El Estado intervencionista evolucionó hacia una faceta que es fruto directo de las políticas keynesianas: el *Welfare State* (Estado de Bienestar). Durante más de 25 años, el Estado benefactor demostró su funcionalidad con gran éxito asegurando y elevando los niveles de vida, la ocupación, los servicios sociales básicos, proporcionando incentivos al funcionamiento de mercados y la producción, y preservando el orden institucional. *"El objetivo primario del desarrollo del Welfare State no fue la nacionalización de la producción o la colectivización del consumo, sino intervenir públicamente en la distribución y estabilización de las oportunidades*

---

*iguales de vida sobre la base de los derechos humanos. Esto llevó a la creación de un sistema complementario de rentas y a la previsión de algunos servicios esenciales en áreas como la educación y la salud, donde la producción y el consumo están muy implicados". (7)*

El *Welfare State* se encontraba basado en la generación del excedente económico capitalista. Por lo tanto, su estructura y funcionamiento estaban sujetas a las leyes que rigen este sistema económico: *"Así pues, fundado sobre el excedente económico y el consenso político, y restringido por la lógica y el funcionamiento de las instituciones capitalistas y democráticas, el Estado de Bienestar tiene el efecto de contribuir a la reconciliación entre capitalismo y democracia. Por ello el impacto del Welfare sobre la estructura social es ambivalente, y mantiene tanto las tendencias igualitarias como la preservación del status".(8)*

Sin embargo, el *Welfare State* enfrentó a lo largo de su existencia un sinnúmero de críticas por parte de numerosas fuerzas de las más variadas tendencias políticas, desde las corrientes derechistas más radicales hasta la izquierda marxista; los primeros lo enjuician como una barrera para el crecimiento y propugnan un giro sistemático hacia el *laissez-faire* y el monetarismo. Los segundos lo consideran como una conducta defensiva de la clase dominante.(9)

James O'Connor, uno de los más importantes teóricos del Estado, puso al descubierto el carácter contradictorio del Estado benefactor. Para O'Connor las contradicciones inherentes al *Welfare State* radicaban en la acumulación de las cargas fiscales para subsidiar los gastos del Estado y la legitimación de la acumulación capitalista.

O'Connor denomina *crisis fiscal del Estado* a la tendencia del gasto gubernamental a crecer más rápidamente que la captación de ingresos. De tal manera: *"Cada clase y grupo económico y social quiere que el gobierno gaste crecientes sumas de dinero en un número creciente de cosas. (...) Las demandas de la sociedad sobre los presupuestos locales y estatales parecen ilimitadas, pero la voluntad y la capacidad de los ciudadanos de pagar los gastos que estas conllevan resultan estrechamente limitadas. (...) No es que haya una ley inflexible por la que el gasto tenga que crecer siempre con mayor rapidez que los ingresos,*

*pero es un hecho que las necesidades crecientes a las que sólo el Estado puede hacer frente producen mayores demandas sobre el presupuesto estatal".(10)*

La tendencia a la crisis fiscal del Estado se determina también por la lucha interna entre agentes económicos o clases sociales: *"Ni el volumen y la composición del gasto del Gobierno ni la distribución de las cargas fiscales están determinados por las leyes del mercado, sino que reflejan los conflictos sociales y económicos entre grupos y clases y están estructuralmente determinados por ellos".(11)*

Los elementos descritos convergieron en el agotamiento funcional del *Welfare State* hacia finales de la década de los sesenta. La crisis fiscal marca la culminación de un proceso de desgaste inherente al funcionamiento del Estado benefactor. Durante los veinte años siguientes, los países capitalistas enfrentarían una doble problemática, similar a la ocurrida durante la Gran Depresión: la irrupción de una profunda crisis económica y teórica, manifestada la primera en estancamiento económico y acelerado crecimiento de precios, y la segunda en la incapacidad de explicar la simultánea aparición de dos fenómenos que el keynesianismo consideraba excluyentes: desempleo e inflación.

Efectivamente, la teoría suponía la alternativa de elegir entre una mayor inflación a cambio de un mayor nivel de empleo, o viceversa. Al manifestarse al mismo tiempo un acelerado crecimiento de la tasa de inflación y el surgimiento de un gran número de desempleados, superar la estanflación mediante la administración keynesiana de la demanda era poco factible.

Así, la crisis económica de finales de los sesenta... *"es crisis del keynesianismo y, por lo tanto, del paradigma dominante de la política económica después de la segunda guerra mundial en los años de prosperidad. (...) La suposición fundamental de este concepto de política era el de las reacciones de conjunto flexibles en el sector privado, con respecto a señales estatales en el ámbito de la demanda efectiva. Este concepto de la política se ha visto en dificultades y finalmente se precipitó en la crisis cuando el sector privado no respondió a señales políticas estatales con reacciones de conjunto, sino con reacciones de precios". (12)*

La crisis fiscal del Estado apareció como resultado del Estado intervencionista, y es en el contexto de la recesión dónde cobra su mayor significado, expresado en la contradicción entre la creciente y necesaria participación activa del Estado y los limitados medios disponibles. Paradójicamente, una eventual recuperación económica radicaría en la plena utilización del potencial intervencionista del Estado, paralizado por la propia crisis.

De la misma forma que la Gran Depresión representó el abandono del paradigma neoclásico de ajuste automático del mercado vía el mecanismo de precios relativos, la crisis del capitalismo mundial suscitada hace tres décadas significó el límite de funcionalidad de la teoría keynesiana y, con ella, la liquidación del *Welfare State*. Sin embargo, lejos de suscitarse una nueva revolución en el pensamiento económico, en los años setenta y ochenta la ortodoxia ocupa nuevamente un espacio preponderante en el diseño y ejecución de la política económica, lo cual trae consigo graves implicaciones.

*"En el sentido de la política económica el cambio de paradigmas significa el abandono de la política fiscal y la transición hacia la política monetarista. En eso se refleja la suposición de los efectos desestabilizadores de la compensación estatal de las deficiencias de la economía privada y, a la inversa, la suposición de la esencial estabilidad del sector privado. El Estado sólo debe establecer el marco en el cual puede realizarse la expansión económica. El aumento de la cantidad de dinero en relación al grado de expansión, más una tasa de inflación calculada, pero que tiende a reducirse, es el contenido esencial político-económico, garantizado por el Banco Central, del credo monetarista". (13)*

La función legitimadora del proceso de acumulación por parte del Estado se mantiene; sin embargo, su campo de actividad se encuentra ahora supeditado no a lo que el monetarismo (visión radical del neoclasicismo) denomina como *exigencias desmedidas de recursos económicos*, sino a la condición de que su presupuesto permanezca neutral; entendiéndose por *presupuesto neutro* cuando el ritmo de crecimiento del gasto gubernamental no excede el potencial de producción de la economía.

*"Políticamente, el cambio de paradigmas significa una revocación del compromiso de clases que se ha expresado en la política keynesiana. Con el objetivo del pleno empleo, que sirvió y*

---

*sirve de base a la política keynesiana, han sido aceptados finalmente en la política económica estatal intereses de la clase obrera y ahí han sido filtrados con los intereses del capital para la mayor utilización posible del mismo. Frente a eso el renacimiento del neoclasicismo y del neoliberalismo significa la renovación del compromiso social y político que ha sido el contenido del keynesianismo". (14)*

Para los monetaristas, la aplicación de una activa política fiscal inevitablemente genera su preocupación central: inflación, sin conducir de forma efectiva hacia mayores niveles de producción y empleo. Así, bajo el contexto de crisis fiscal del Estado Benefactor, el desempleo es desplazado por aquélla como problema fundamental de análisis. La responsabilidad principal en los acelerados incrementos de precios en la economía, acusan los monetaristas, recae en el keynesianismo.

Esta vertiente ortodoxa del pensamiento económico ha traspasado las fronteras de los países desarrollados. Su aplicación encontró terreno fértil en naciones atrasadas, especialmente de América Latina; mas los supuestos beneficios de una economía liberalizada no se han manifestado; de hecho, el incremento de la polarización social y económica es la consecuencia más evidente de su aplicación. El Estado se encuentra prácticamente sin capacidad de decisión en la conducción y ejecución de la política económica en tanto que la teoría, en idéntica situación a la ocurrida durante la Gran Depresión, se encuentra en crisis. en la peor crisis de su historia.

## **2: LA PARTICIPACION ECONÓMICA DEL ESTADO EN PAISES SUBDESARROLLADOS:**

En la sección precedente establecimos en términos generales la destacada participación y los efectos que implicaron la actividad económica del Estado a partir de los años treinta. El crecimiento económico experimentado durante tres décadas a nivel mundial como consecuencia del intervencionismo estatal, propició el avance de la teoría económica sobre problemáticas distintas al análisis y superación de las fases recesivas de la economía. Entre ellas destacan las investigaciones enfocadas al estudio del desarrollo y subdesarrollo. Fruto de dichas investigaciones fue la conformación del cuerpo teórico conocido como estructuralismo cepalino, en virtud de constituir la base intelectual de la Comisión Económica

---

para América Latina (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas fundado en 1948 y que agrupa la totalidad de los países del continente americano.

La importancia de abordar el análisis de las formas de intervencionismo estatal y sus consecuencias al interior de países subdesarrollados reside en un solo elemento: el progresivo incremento de la brecha entre países ricos (identificados por el estructuralismo como centros de poder político y económico) y países pobres (denominados países *periféricos* por la misma escuela). El Estado interventor en un país dependiente y subordinado adquiere un matiz diferente, persigue objetivos y emplea mecanismos de intervención también diferentes.

El estructuralismo cepalino rechaza la idea de etapas de crecimiento mediante las cuales determinadas naciones alcanzaron grados de desarrollo superiores a los de otras. Aquellos países incapaces de absorber el progreso tecnológico y las relaciones de producción propias de países desarrollados no se encuentran en una fase del tránsito al desarrollo, sino que las razones de su atraso radican en la dominación económica y política de unos pocos países sobre la mayoría.

Las raíces históricas de la dependencia estriban en la expansión del capitalismo comercial, posteriormente transformado en capitalismo industrial. Tras el arribo de los navegantes europeos al continente americano, los países del Nuevo Mundo se transforman en colonias exportadoras de metales preciosos y bienes exóticos que incrementan la oferta mundial de mercancías, propician la expansión de medios de pago e incentivan el acelerado desarrollo del capitalismo bajo sus modalidades bancaria y comercial. Dada la consolidación del capitalismo comercial al incrementarse los mercados internacionales, comienza a gestarse el surgimiento de la Revolución Industrial.

El impacto de dicha Revolución en América Latina se hace patente a comienzos del siglo XIX, una vez finalizados los conflictos políticos en la región. El neocolonialismo capitalista se manifiesta no ya en el sometimiento a un determinado monarca europeo, sino en la gravitación de los países latinoamericanos a las grandes metrópolis capitalistas a través del intercambio comercial y la ayuda financiera. *“Los flujos de mercancías y, posteriormente, de*

*capitales , tienen en éstas su punto de entroncamiento: ignorándose los unos a los otros , los nuevos países se articularán directamente con la metrópoli y en función de los requerimientos de esta: entrarán a producir y exportar bienes primarios a cambio de manufacturas de consumo y - cuando la importación supera sus exportaciones - de deudas". (15)*

Para Ruy Mauro Marini (16) el surgimiento de la dependencia tiene lugar en forma posterior a la división (o especialización) de las actividades productivas por países ; Marini define la dependencia como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, bajo la cual las relaciones de producción de aquellos países bajo subordinación se transforman de tal manera que garanticen y reproduzcan la dependencia, estrechando los vínculos metrópolis-satélites.

La división internacional del trabajo favoreció la expansión del comercio mundial en la medida que se desarrollaba la especialización por países. La gradual aparición de nuevos productos que diversificaron la oferta mundial de mercancías y, consecuentemente la demanda, además de las innovaciones tecnológicas resultaron en nuevos tipos de manufacturas a menores costos, lo que no ocurre con los productos primarios (17). Este proceso genera una diferente evolución temporal en los precios de ambos tipos de bienes, rezagándose coyunturalmente estos respecto de los primeros, dando lugar al deterioro de los términos de intercambio en que comercian los países periféricos respecto de la metrópoli.

El Estado, bajo esta perspectiva, implementa una estrategia orientada al crecimiento sostenido y el desarrollo social. La regulación estatal se manifestará a través de la planificación, impulsando modelos de industrialización substitutiva de importaciones, priorizando el desarrollo *hacia adentro* mediante el reforzamiento del mercado interno y el establecimiento de la normatividad jurídica y financiera que proteja la planta productiva nacional. Las recomendaciones de la CEPAL en lo que respecta a la intervención del Estado, se sintetizan en los siguientes puntos :

1. Incremento del coeficiente de ahorro nacional.
2. Participación directa del estado en la asignación de créditos de mediano y largo plazo.

3. Captación de recursos nacionales y extranjeros que estimulen las inversiones directas.
4. La inversión pública debe orientarse mayormente a la creación de infraestructura y la de carácter privado a la producción.
5. Delinear acciones tendientes a la reducción de la vulnerabilidad nacional frente a contingencias y fluctuaciones del exterior.
6. Diseño de políticas de desarrollo flexibles que faciliten la aplicación del proceso de industrialización substitutiva por fases.
7. Abatimiento del rezago en aquellos sectores mas vulnerables.
8. Canalización intersectorial de excedentes de mano de obra.
9. Estímulos a la investigación científica y tecnológica. **(18)**

La función social del Estado en países dependientes se orienta a la aplicación de políticas de empleo, capacitación de mano de obra y adecuaciones técnicas a los requerimientos de una economía periférica. Es necesario además establecer políticas salariales fijadas en materia de la distribución del ingreso y de los objetivos sociales del desarrollo. Así, en la teoría estructuralista, el Estado intervencionista se considera el principal agente para revertir el desempleo y la marginalidad.

### **3: EL CASO DE MEXICO (1970-1982):**

En los primeros años de la posguerra ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos la implementación de una estrategia de industrialización substitutiva de importaciones. Notablemente influenciada por la teoría económica cepalina, la industrialización substitutiva perseguía dos objetivos fundamentales: elevar la potencialidad económica del área y abatir las profundas contradicciones económicas.

Existía en América Latina un consenso relativamente amplio para reconocer al Estado el papel de impulsor y rector de este proceso, fijándose grandes expectativas en las empresas y organismos descentralizados públicos como instrumentos efectivos para alcanzar las metas descritas con anterioridad. El papel de las empresas públicas y su significación potencial para impulsar el desarrollo latinoamericano creció de manera sustancial.

Así, el Estado y sus entidades implantadas en la base económica pretendían directa o indirectamente apoyar la acumulación privada de capital y su rentabilidad. El apoyo estatal consistió en la creación de infraestructura requerida por el patrón de acumulación vigente, provisión de financiamiento, suministro de insumos básicos e insumos importados y adecuación del marco jurídico y legal con la finalidad de brindar protección al mercado interno y a la planta productiva nacional.

La experiencia latinoamericana confirmó al Estado como rector en la promoción del crecimiento y la diversificación de las economías nacionales. El surgimiento de empresas e instituciones de carácter público para la atención de objetivos de inversión, producción, financiamiento o con fines redistributivos considerados socialmente convenientes tuvo general aceptación e incluso en determinadas circunstancias fue demandado por diversos sectores de la comunidad, incluidos empresarios. Los avances de la intervención económica del Estado se inscribieron mayormente en proyectos de desarrollo con definido sello capitalista, que buscaban de manera implícita la modificación de las bases del orden social imperante.

Los conflictos surgieron cuando el Estado incursionó en empresas que capitalistas privados tenían interés en explotar y convertir en fuente de lucro, o cuando las ganancias privadas resultaron afectadas por la concurrencia de empresas estatales. En forma adicional, la expansión del campo de actividad económica del Estado multiplicó el número de empresas e instituciones públicas, lo que trajo consigo el incremento de gastos administrativos y la frecuente duplicidad de funciones.

Durante largo tiempo la proliferación y funcionamiento de las empresas públicas y la creciente presencia económica del Estado giró en torno a las necesidades y problemas de diversa

---

indole planteados por el proceso de industrialización sustitutiva, eje y meta central del pretendido desarrollo latinoamericano. En ese contexto, el Estado mexicano adquiere un perfil keynesiano, insertándose de lleno en el proceso de sustitución de importaciones. Integra un sistema financiero (encaminado principalmente hacia actividades de fomento), adquiere empresas (algunas mediante expropiaciones) y crea otras en sectores estratégicos: Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos y Conasupo, las más representativas.

La política de industrialización sustitutiva adoptada por el Estado en aquellas fechas sentó las bases de la fase de la economía mexicana denominada *Desarrollo Estabilizador*, la cual proveyó al país de cierta estabilidad económica y política durante dos décadas aproximadamente. La singular estructura corporativa del Estado mexicano facilitó la puesta en marcha de dicha política. De hecho, la férrea disciplina que impera en los cuadros gobernantes y los del partido en el poder, han permitido el desenvolvimiento capitalista en México en forma más o menos fluida.

Sin embargo, desde la perspectiva histórica, la fuerza del Estado mexicano es muy relativa. Opera en un país dependiente de la más importante metrópoli capitalista: los Estados Unidos, que acapara prácticamente las dos terceras partes del comercio exterior de México. Confluyen también otros elementos, de los cuales destacan la deuda externa, la inversión extranjera y la presencia de enormes empresas monopólicas transnacionales. El resultado es la configuración de un capitalismo subdesarrollado y dependiente.

Los lazos de dependencia, en el caso de México, no se manifiestan en una dependencia de país a país, sino que se matizan transformándose en dependencia de país y Estado a empresas de capital transnacional y unas pocas nacionales. De tal manera, los objetivos sociales del Estado encuentran en la elevada concentración del capital monopólico privado su más grande obstáculo.(19)

México emerge del Desarrollo Estabilizador con signos de recesión económica y descontento social. La autoridad del Estado y su legitimidad son cuestionadas por amplios sectores sociales ávidos de transformaciones económicas y políticas. En cierta forma, simultáneamente al agotamiento del modelo económico sobre el cual se sustentó el

Desarrollo Estabilizador se hizo manifiesta una crisis al interior de la estructura social mexicana.

En el terreno económico, éstos eran los grandes problemas a comienzos de la década de los setenta : (20)

1. La crisis fiscal del Estado.
2. El estancamiento agrícola.
3. Desequilibrios externos.
4. La necesidad de crear nuevos campos para la actividad industrial.

En su diagnóstico como candidato a la presidencia de la República, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) reconoce, además de los problemas anteriormente descritos, serios brotes de inconformidad social que venían manifestándose a partir de los últimos años de la década de los sesenta; destacan el movimiento estudiantil de 1968, la aparición de grupos guerrilleros y la ejecución de actos terroristas en diversos puntos del país.

El presidente Echeverría adoptó una política de carácter populista, entendiendo el término *populismo* como la utilización de la movilización política, la retórica y el uso de símbolos recurrentes destinados a inspirar al pueblo. Los regímenes populistas encierran características comunes, las cuales se enuncian continuación:(21)

La primera de ellas estriba en la insatisfacción con el desempeño económico del país, ya sea porque este atraviesa etapas sucesivas de moderado crecimiento, estancamiento o franca depresión. La baja en los niveles de subsistencia y la desigualdad dan como resultado que un programa alternativo resulte atractivo y se haga de amplio consenso. La ausencia de restricciones, es decir, el amplio poder de decisión que goza el grupo gobernante (tal es el caso de México), facilita el camino de la aplicación de un programa de corte expansivo; en opinión del Estado, la capacidad ociosa existente, las reservas internacionales y la capacidad

---

de racionamiento de divisas así como la trivialización de los riesgos que implica el gasto deficitario gubernamental amplían el margen de maniobra necesario para activar el programa expansionista.

El populismo delinea tres propósitos fundamentales: reactivación económica, redistribución del ingreso y restructuración económica. El fondo del populismo es *reactivación con redistribución*.

Así, Echeverría establece los ejes de transformación económica de su gobierno:(22)

- a) Crecimiento económico con distribución del ingreso.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- c) Reorganización de las transacciones internacionales.
- d) Modernización del sector agrícola.
- e) Racionalización del desarrollo industrial.

Sin embargo, la política económica echeverrista se enfrentaba con grandes contradicciones de carácter histórico y fricciones al interior del grupo dominante. Es decir, existían serias dificultades para dar coherencia y unidad a sus diversas funciones y simultáneamente evidenciaba su incapacidad de garantizar la sumisión del interés particular e inmediato al interés general, nacional y estratégico del sistema en su conjunto.(23)

La expansión del intervencionismo estatal entre 1970 y 1976 se dio fundamentalmente a través del incremento del gasto público total, creación de amplio número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal e importantes reformas jurídicas y legales en el terreno económico.

---

El cuadro 1 muestra el comportamiento del Gasto Público total entre 1971 y 1982. Los substanciales incrementos registrados en este de 1971 a 1976 avalan la magnitud del expansionismo estatal bajo el régimen de Echeverría. El gasto ejecutado en el sector desarrollo social daría pauta para pensar que durante dicho régimen presidencial el Estado realizó un esfuerzo sin precedentes por atacar las carencias de las mayorías, ya que en promedio la proporción de este respecto del gasto total representó más del 30%.

Sin embargo, el consenso social del Estado paulatinamente comenzó a desgastarse. En ello influyeron elementos diversos, entre los cuales sobresalen la pugna suscitada entre sectores de la clase gobernante, la ausencia notable de planes coherentes de programación de inversiones y coordinación de actividades, la frecuente utilización irracional y corrupta de fondos públicos y la simultánea intensificación de la represión militar y policiaca en contra de la guerrilla (principalmente en Jalisco, Guerrero, Nuevo León y la Ciudad de México), universidades y sindicatos no oficialistas.

Con la crisis de 1976, causada fundamentalmente por la crisis de las finanzas públicas y la desconfianza empresarial (creando estancamiento productivo y desinversión), se abrió la puerta al ingreso paulatino de posiciones más conservadoras en lo referente a la utilización y asignación del gasto gubernamental y la actividad económica del Estado.

El populismo echeverrista fue objeto de duras críticas por parte del presidente José López Portillo. Al asumir la presidencia de la República en diciembre de 1976, López Portillo propone la racionalización de la intervención económica estatal, superar contradicciones estructurales heredadas por el régimen anterior y recuperar para el Estado la confianza de la sociedad.

Al igual que lo ocurrido en el sexenio precedente, la política de reactivación económica lópez-portillista encaró numerosos obstáculos. En el discurso la superación de las contradicciones estructurales implicarían impulsar la diversificación económica a través de revertir el heterógeno grado de desarrollo a nivel de sectores productivos. Sin embargo, con el descubrimiento y posterior explotación de enormes yacimientos de petróleo que transformaron a México en uno de los principales productores a nivel mundial, el perfil económico de la nación se transforma adquiriendo carácter monoexportador.

---

Consecuentemente, gracias al flujo ininterrumpido de dólares durante casi 5 años merced a la petrolización, el régimen de López Portillo abandona la tan pretendida racionalidad de las finanzas públicas e inicia una política de gasto expansivo que conducirá al incremento sustancial de la deuda pública.

Los datos contenidos en el cuadro 1 muestran la continuación de la política expansiva de gasto entre 1977 y 1982 sustentada en la enorme facilidad de la que el Estado disponía para acceder a líneas de crédito gracias a los altos precios internacionales de energéticos. El gasto se incrementa en casi 100 % en cinco años (1977 a 1981), el gasto social del Estado registra incrementos importantes llegando a representar casi el 24 % del gasto total en 1981.

La escasa repercusión del gasto social, no obstante los importantes volúmenes asignados al sector, radica en la corrupción y el prevalecimiento de criterios discrecionales por encima de las verdaderas responsabilidades del Estado en materia de atención social. Así, los recursos correspondientes se asignan con fines partidistas ó de lucro personal de funcionarios públicos.

La baja en los precios internacionales del petróleo a comienzos de 1982 exhibieron las limitaciones del modelo monoexportador impuesto por el gobierno. Resalta la gran susceptibilidad del volumen de exportaciones y captación de recursos a las oscilaciones en la demanda de energéticos. Simultáneamente el endeudamiento público constituyó la gran restricción a la disponibilidad de nuevos recursos internacionales. Los provenientes del auge petrolero, lejos de propiciar la diversificación de la producción nacional, reforzaron la monoexportación energética manteniendo intactas las heterogeneidades estructurales de la planta productiva nacional.

Se inició así el auge del conservadurismo económico y el ascenso de la tecnoburocracia a los puestos claves de la Administración Pública. Las políticas de ajuste aplicadas a partir de 1983 representan el inicio de una nueva fase en la economía mexicana, bajo la sombra de la recesión más severa enfrentada hasta entonces.

---

**RESUMEN:**

La experiencia histórica muestra que el Estado ha buscado atender un amplio espectro de objetivos entre los que destacan propiciar y estimular las condiciones favorables al crecimiento, la permanencia del orden jurídico, administrativo e institucional, mediar en el terreno de los conflictos sociales y, en el contexto de un mercado mundial en expansión, procurar la rápida y adecuada integración de los mercados locales al internacional.

El Estado durante gran parte del presente siglo coordinó y supervisó la planeación del desarrollo ; así se originó la participación dinámica del Estado en el ámbito de la producción y el mercado, articulando su actividad a las fases cíclicas de la economía.

En los países subdesarrollados el Estado se desarrolló en condiciones sociales de mayor atraso, las cuales merecieron una participación mas intensa y amplia en terrenos tales como el impulso a la industrialización, los problemas agrarios y los de carácter financiero y fiscal.

En el caso mexicano, la intervención estatal se ha manifestado sólo en sectores estratégicos para impulsar su desarrollo y paralelamente asumir la responsabilidad de otorgar servicios de desarrollo social. En consecuencia, el Estado fue necesario no solo para hacerse cargo de los sectores menos lucrativos en términos de capital, sino también para aplacar conflictos sociales. La expansión del gasto público entre 1971 y 1982, que en promedio creció al 11.7 % anual, nunca logró colocar a la economía en la senda del crecimiento sostenido, ni dio solución a los desequilibrios estructurales que limitaron la capacidad de crecimiento desde fines de los sesenta. El gasto social en los años 1971-1982 representó en promedio casi el 32 % del total ejercido y tuvo un crecimiento medio anual de 7.6 % La tendencia expansiva del gasto público sin recuperación es el factor desencadenante de la crisis fiscal del Estado mexicano. La severa recesión de inicios de los ochenta creó mayores presiones hacia los gobiernos para atender las demandas de desarrollo social. La respuesta a dicha presión desembocó en la disyuntiva entre priorizar el bienestar y desarrollo social o canalizar el gasto al pago de la deuda. Finalmente, se impuso la segunda opción.

**NOTAS:**

- 1) Samuel Lichtensztejn, "Enfoques y categorías de la Política Económica" en Lecturas de Política Económica, Facultad de Economía, UNAM, 1982, p. 22
- 2) Samuel Lichtensztejn, Op. Cit., pp. 17-18
- 3) James O'Connor, La crisis fiscal del Estado, Ediciones Península, Barcelona, 1981, p. 132
- 4) James O'Connor, Op. Cit., p. 132
- 5) Idem, p. 133
- 6) Ibidem, pp. 146-147
- 7) Josep Picó, Teorías sobre el Estado de Bienestar, Siglo XXI Editores, 1987, p. 124
- 8) Josep Picó, Op. Cit., p. 132
- 9) Idem, p. 133
- 10) James O'Connor, Op. Cit., p. 20
- 11) Idem, p. 21
- 12) Elmar Altvater, "Política económica y crisis" en Cuadernos Políticos # 22 (Octubre-Diciembre de 1979), Ediciones ERA, p. 23
- 13) Elmar Altvater, Op. Cit., p. 26
- 14) Idem, pp. 26-27

- 
- 15) Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones ERA, 1986, p. 17
- 16) Ruy Mauro Marini, *Op. Cit.*, p. 18
- 17) Osvaldo Sunkel, Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, 1989, pp. 59-60
- 18) Octavio Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, 1987, pp. 151-184
- 19) Pablo González Casanova, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Ediciones ERA, 1985, pp. 84-85
- 20) Alejandro Álvarez B., *La Crisis Global del Capitalismo en México*, Ediciones ERA 1987, p. 19
- 21) Rudiger Dombüsch, Sebastian Edwards, "La Macroeconomía del Populismo en América Latina" en *El Trimestre Económico* # 225 (Enero-Marzo de 1990) . pp. 7-8
- 22) C. Gribomont, M. Rimez, "La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría" en *El Trimestre Económico* # 176 (Octubre-Diciembre de 1977), p. 783
- 23) José Ayala, "Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal: 1970-1976" en *Lecturas del Trimestre Económico* # 39, Fondo de Cultura Económica, 1981 pp. 575-584

## II: LA REFORMA EN POLITICA SOCIAL 1983-1988:

Cuando abordamos la problemática en política social durante los últimos años, debemos tener presente los orígenes del Estado mexicano en su faceta intervencionista. El Estado postrevolucionario mexicano asumió como objetivo primordial asegurar el bienestar de las mayorías. La figura del Ejecutivo Federal concentraba íntegramente la autoridad pública. Sobre él recayó el cumplimiento del objetivo de bienestar. Sin embargo, no existía un contacto directo entre la autoridad y el pueblo; las demandas sociales eran canalizadas a través del partido oficial, quien se autoadjudicó la representatividad política de las grandes mayorías y el papel de benefactor social. En consecuencia, surgió el denominado *pacto social* que aseguró casi sesenta años de estabilidad política en el país.

La crisis de los ochenta significó la liquidación de dicho pacto. La implementación de medidas ortodoxas en política económica castigaron con especial énfasis aquellos grupos sociales más vulnerables (obreros y campesinos, principalmente). La base de consenso del Estado fue minándose en la medida que los efectos recesivos del ajuste se hicieron sentir.

Al asumir la presidencia de la República, Miguel De la Madrid Hurtado propuso una enérgica estrategia gubernamental que en el corto plazo contuviera los efectos de la crisis y sentara las condiciones necesarias para iniciar una nueva fase de crecimiento, transformando las bases sobre las cuales se asentaba la economía nacional hasta comienzos de los años ochenta. En su diagnóstico de la situación nacional, el jefe del Poder Ejecutivo resaltaba siete puntos fundamentales: (1)

- 1) Duplicación de la tasa de desempleo, ascendiendo al 8 % en 1982, consecuencia directa del deterioro del mercado laboral.
- 2) Estancamiento de la producción en varios sectores, siendo de los más afectados el agrícola y el sector manufacturero.

---

3) Un gran número de empresas al borde de la bancarrota debido a la carencia de recursos para adquisición de capital de trabajo, insumos o pago de obligaciones.

4) Altas tasas de inflación, la cual creció en 100 % solo en un año.

5) Contracción del producto e ingreso nacionales. Crecientes dificultades del sistema financiero en la captación de ahorro interno, que implicaban grandes limitaciones al otorgamiento de recursos para financiar inversiones.

6) El déficit fiscal y el servicio de la deuda constituían enormes limitantes a la reorganización económica.

7) Virtual suspensión de pagos al exterior.

La característica fundamental que definió la administración presidencial de la madridista es la disciplina fiscal. Alrededor de ella se instrumentó una política de carácter fuertemente ortodoxo la cual, si bien en el terreno económico contuvo parcialmente el crecimiento inflacionario, en el plano social generó sustanciales deterioros en los niveles de bienestar de la población. Implícitos en el contenido del discurso gubernamental, la austeridad y el férreo control del gasto serían la constante a lo largo del sexenio.

Estos eran los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo : (2)

1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

2) Vencer la crisis.

3) Recuperar la capacidad de crecimiento.

4) Transformaciones cualitativas en la estructura económica, política y social.

El logro de dichos objetivos eran la finalidad general del Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El problema fundamental - siempre desde la perspectiva gubernamental - se sintetizaba en los siguientes términos: desequilibrio del aparato productivo y distributivo, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y creciente desigualdad social. Por ello, el PIRE comprendía lineamientos tales como la disminución en el crecimiento del gasto público, reforzamiento de las condiciones necesarias para garantizar la disciplina fiscal del Estado, incremento de los ingresos públicos como una alternativa de saneamiento fiscal, priorización y selectividad en otorgamiento de créditos y restructuración de la Administración Pública Federal.

Desplazada de las prioridades del nuevo régimen, la política de atención a las necesidades sociales entró en un período de estancamiento. Si bien fue considerada en el diagnóstico oficial y la elaboración del PND, en la práctica quedó supeditada y entendida como objetivo no prioritario. De acuerdo al comportamiento observado en el plano de la reactivación de las actividades productivas, la política social desempeñaría una mayor o menor participación en la política económica.

Los Cuadros 2 y 3 indican la magnitud del ajuste ortodoxo de la madridista. Tan solo en seis años el gasto público total se contrajo en -30.5 % respecto del nivel de 1982. La tendencia general a nivel sectorial es similar. A continuación se señalan los porcentajes de caída generalizada en el comportamiento del gasto gubernamental y por sectores de 1983 a 1988:

GASTO PUBLICO TOTAL	-30.5 %
Desarrollo Rural	-60.3 %
Desarrollo Regional y Urbano	-61.9 %
Pesca	-70.7 %
Desarrollo Social	-28.0 %
Comunicaciones y Transportes	-29.4 %
Abasto	-30.1 %
Turismo	-63.6 %
Energético	-29.2 %
Industrial	11.9 %

---

Administración	-12.3 %
----------------	---------

Resulta alarmante el hecho de que solo un sector observara comportamiento positivo en el periodo 1983-1988. La magnitud de la contracción en el gasto total y sectorial configuraron un panorama francamente recesivo, donde se privilegió el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, aunque ello implicara inmolar la economía nacional. Los Cuadros 4 y 5 señalan las magnitudes absolutas y porcentuales del gasto ejercido en el sector desarrollo social. Se observa primeramente una contracción del orden del 25 % en 1983 respecto de lo ejercido el año anterior. Tiene una ligera recuperación el año siguiente (1.8 %), manteniéndose en ascendencia moderada en 1985 (2.8 %). Para 1986 y 1987 nuevamente vuelve a contraerse y se mantiene estático durante 1988. Las participaciones porcentuales asentadas en el Cuadro 5 revelan la composición del gasto a nivel subsectores, destacando en orden de importancia el subsector Educación Pública, IMSS e ISSSTE. Sin embargo, estos dos últimos revelan pérdidas en sus respectivas asignaciones de entre 6 y 7 mil millones de pesos de 1983 a 1988.

La razón fundamental del comportamiento irregular en los niveles de gasto por sectores y en el caso particular del sector desarrollo social reside en el hecho que los altos índices inflacionarios registrados en el periodo 1983-1988 redujeron el valor real de los mismos casi hasta niveles registrados en 1978 (ver Cuadro 1). En los años correspondientes a la gestión del presidente De la Madrid, la proporción del gasto ejercido en desarrollo social respecto del gasto público total cae a niveles por debajo del observado en 1971 (Cuadros 1 y 3). Y si en el periodo comprendido entre éste año y 1982 la tasa de crecimiento en ambos manifiesta crecimiento sostenido (con excepción de éste último), en solo seis años se revierte la tendencia positiva, como lo indican las siguientes tasas de crecimiento anual, considerando 1982 como año base:

---

	GASTO PUBLICO TOTAL	DESARROLLO SOCIAL
1983	-15.6 %	-26.2 %
1984	-10.8 %	-24.8 %
1985	-15.8 %	-22.6 %
1986	-21.4 %	-25.9 %
1987	-25.1 %	-28.2 %
1988	-30.5 %	-28.0 %

Los efectos de la política de ajuste son por demás evidentes. En forma directa las actividades productivas y los programas de beneficio social fueron severamente afectados por la restricción fiscal. Si a ello aunamos que ésta última se encontraba en función del comportamiento de las primeras, el resultado final es la contracción de recursos tanto en el campo de la economía real como en la ejecución de programas de beneficio social. En las páginas siguientes, examinamos en forma desagregada la transformación cuantitativa y cualitativa del sector social durante los años 1983 a 1994.

#### **1: POLITICA EDUCATIVA:**

El diagnóstico oficial concerniente a la situación imperante en el sector educativo en los inicios de 1983 vinculaba los incrementos en la matrícula con un marcado descenso en la calidad de la enseñanza lo cual, a juicio de la autoridad, generaba altos índices de reprobación y deserción, especialmente a niveles básicos. Igualmente eran cuestionados los programas de estudio, en cuanto a su articulación y contenido.

La formación de docentes tampoco se encontró exenta de críticas. El número de profesionales de la educación y su preparación ni respondían a las necesidades reales del sector ni egresaban en número suficiente para cubrir los diferentes niveles educativos.

---

En cuanto a la educación superior: *"El sistema ha respondido a una demanda creciente. (...) Tal crecimiento ha dado origen a la universidad de masas. Este fenómeno es irreversible pero no debe hacer creer en la imposibilidad de racionalizarlo. La distribución de la matrícula no permite atender adecuadamente los principales problemas nacionales, lo que genera adicionalmente desempleo entre los egresados"* (3)

No se contemplaban únicamente carencias y logros en los diferentes niveles educativos. En el campo de la cultura, el deporte y la recreación surgieron señalamientos tendientes a su reorganización en la medida de las posibilidades financieras del Estado, haciéndolas accesibles para el grueso de la población. Por ello, se hacía imperativo atacar la heterogeneidad en contenido y aplicación de planes gubernamentales en los tres ámbitos mencionados.

Enfatizando en la deserción y reprobación, el analfabetismo, la excesiva centralización de funciones y el financiamiento como los principales problemas del sistema educativo nacional, el estado proponía la búsqueda de alternativas a fin de impulsar el desarrollo en el campo educacional.(4) El financiamiento a la educación constituía una preocupación central: de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, para 1983 alrededor del 80 % del gasto total ejercido provendría de las arcas públicas. En el marco de la recomposición en las finanzas, los criterios de asignación de recursos se transformaron. La consecución de fuentes alternativas de financiamiento a la educación tenía como finalidad, según lo contenido en el PND, liberar recursos públicos necesarios en otras áreas.

En términos de lineamientos de estrategia, el PND delineaba las siguientes proposiciones:

- 1) Constitución de la educación básica en diez grados.
- 2) Incremento en la calidad y número de servicios educativos de carácter público.
- 3) Impulsar la descentralización de actividades.

---

La finalidad última de los tres lineamientos residía en promover el desarrollo integral del individuo y la sociedad en general, así como ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.

Sin embargo, la carencia de recursos constituía la principal limitante a las estrategias propuestas por el Estado. La búsqueda de fuentes alternas de financiamiento a la educación implicaba la pérdida del control en la prestación de servicios por parte de la autoridad, y una mayor participación del sector privado y del clero. Bajo el argumento de la indispensable necesidad en la correcta evaluación de asignación de recursos y resultados alcanzados, el Estado mexicano, inmerso en el severo ajuste fiscal de sus finanzas, inició la marcha regresiva en el campo educativo.

Al hablar de modernización se habla de cambios, de realizar transformaciones, de renovación. Se reconoce la necesaria eliminación de obstáculos estructurales o administrativos que inhiben el desarrollo de una actividad determinada. Modernización es sinónimo de erradicación de vicios y prácticas nocivas. Es el rompimiento con las antiguas estructuras y búsqueda de alternativas viables. En ese sentido, una reforma educativa persigue dos conceptos fundamentales: calidad y excelencia. Sin ellos es imposible la conformación de un sistema de enseñanza efectivo.

Los planes de transformación cuantitativa y cualitativa en el sistema educativo nacional se materializaron en la llamada *Revolución Educativa*. Dado el escaso éxito obtenido por administraciones anteriores, la revolución educativa de la madridista planteaba tres metas básicas:

- 1) Integración de la educación básica en un ciclo de diez grados (ya establecido en el PND).
- 2) Transformación cualitativa de la educación a todos los niveles; descentralización administrativa y mayor coherencia en la homogeneización de programas de estudio.
- 3) Conferir grado de licenciatura a la educación normal; mejoramiento en las condiciones laborales del profesorado y creación de planes de capacitación y actualización profesional. (5)

Sin embargo, el proceso educativo no se circunscribe únicamente al salón de clases, sino que se hace extensivo al medio social en que el individuo se desenvuelve. Así una Revolución Educativa implica la simultánea transformación de todas y cada una de las formas de convivencia de la sociedad. *"Se trataba pues, de lograr la renovación y congruencia del todo social". (6)*

La magnitud del financiamiento como limitante al desarrollo del sistema educativo se hace manifiesta en los Cuadros 4 a 7. Dada la drástica contracción en el subsector Educación Pública a partir de 1983, el nivel de gasto se mantiene en un rango de 77.3 y 87.9 miles de millones de pesos de 1980, muy lejos del nivel observado en 1982. En términos porcentuales, la proporción respecto al gasto total ejercido en Desarrollo Social permanece entre el 29.1 y el 32 % durante el periodo 1983-1988 (Cuadros 4 y 5). En 1983 se reduce 15.6 % el gasto público total, idéntica situación se manifiesta en los recursos destinados a gasto social y educación pública, los cuales decrecen 39.8 y 33.2 % respectivamente. La pérdida real observada en el periodo 1982-1988 a niveles de gasto total, desarrollo social y educación pública es de -30.4 %, -41.4 % y -32.9 % respectivamente.

El Cuadro # 6 muestra el gasto federal ejercido por nivel educativo en el mismo periodo. El gasto total experimenta una violenta contracción en 1983, reduciéndose en más del 30 % respecto del año anterior. Los dos años siguientes registra ligeras recuperaciones, sin aproximarse al nivel de 1982. La segunda mitad del sexenio marca declinación paulatina en el gasto ejercido.

El análisis por niveles revela que la educación inicial se mantuvo en términos constantes (0.4 miles de millones de pesos) excepto en 1985 cuando se incrementó a 1.1 miles de millones. Por su parte la educación básica se contrae fuertemente en 1983 (-37.5 %), y se mantiene con ligeras oscilaciones durante el resto del periodo. Igual comportamiento registran niveles como Educación Media (-26.3 %), Educación Superior (-22.2 %), Investigación y Posgrado (-31.3 %), Educación Indígena (-35.9 %), Educación y Deporte (-23.7 %).

---

La Educación para Adultos y los gastos en Administración tuvieron su más importante declinación en 1986 con -23.5 % y -42.3 % respectivamente. Es obvio apreciar que ya sea a nivel agregado o por desagregación, la característica común a todos los niveles educativos es la disminución en sus asignaciones.

El Cuadro # 7 señala las inversiones ejecutadas en Infraestructura Educativa a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). De igual manera que los gastos estatales por niveles educativos, se observa una declinación agregada y general entre 1983 y 1988, tras una fuerte contracción en el monto de recursos de aquel año respecto a 1982. Los niveles de infraestructura más castigados en el periodo fueron el Medio Superior, Primaria y Capacitación - formación técnica, de especial interés para el Estado en sus objetivos modernizadores - (-70 %). Al cierre de 1988, las inversiones ejecutadas en Infraestructura Educativa fueron 53.2 % menores a las realizadas en 1982.

La carencia de fondos estatales repercutió negativamente en el proyecto reformador del sistema educativo nacional. La integración de la educación básica en 10 grados quedó en suspenso cuando el titular de la Secretaría de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, falleció en 1985. La desarticulación entre los niveles básicos, fuertemente criticada por De la Madrid en el PND, no tuvo trazos de revertirse.

De igual manera, los programas de capacitación y actualización profesional para docentes no significaron una mejoría real tanto en la preparación de los maestros como en sus percepciones económicas. Ante la depresión de los salarios reales, un gran número de profesores vióse obligado a incorporarse a otros tipos de actividades remuneradas complementarias para afrontar su pérdida de poder adquisitivo, con su consecuente influencia nociva sobre la calidad de la enseñanza.

La constitución de la educación normal con grado de licenciatura no representó transformaciones importantes. La formación recibida por los estudiantes fue la misma que recibieron generaciones anteriores, sólo que ahora con otro grado académico.

En la medida que las limitaciones al gasto educativo crecieron, la participación de particulares cobraba mayor relevancia, trayendo otras implicaciones. El proyecto educativo privado, en el cual la superación académica e intelectual del hombre se encuentran subordinadas a los requerimientos de producción, desplazó paulatinamente la concepción tradicional de la formación educativa como motor del desarrollo humano y espiritual de los individuos, en aras del bienestar común. Así la *Revolución Educativa* consistió en la eficientización de la inversión estatal en el terreno educativo.

Evidentemente, un proyecto como lo es la educación particular (en la cual dominan los criterios empresariales e influye grandemente el clero católico), no precisamente se plantea el desarrollo social como objetivo prioritario. Para ellos el sistema educativo público no se vincula de manera efectiva a los problemas del país, y en consecuencia, es incapaz de resolverlos.

Para el proyecto educativo privado, los egresados de educación superior deben contar con la adaptabilidad necesaria para usar la gran y creciente gama de tecnologías modernas. Su propuesta de reforma a la enseñanza reside en impulsar la formación técnica-industrial privilegiándola por encima de otras disciplinas que no exigen una formación marcadamente instrumental intensificando la generación de mano de obra barata la cual cuente con los conocimientos adecuados para insertarse en una rama industrial específica. Los tres parámetros fundamentales para cuantificar la capacidad laboral del individuo son: productividad, eficiencia y calidad. Paradójicamente, ante la reducción de ingresos de la mayoría de la población, se incrementó la demanda de servicios educativos públicos.

Estos son los efectos más evidentes en el campo educacional en el período 1983-1988:

- 1) Declinación general en el financiamiento a la educación pública a nivel sectorial, niveles de enseñanza y creación de infraestructura.
- 2) Persistencia de la desarticulación entre niveles educativos.
- 3) Insuficiencia de planes de capacitación y actualización docente.

En la medida que el gobierno mexicano ha cedido terreno en la política educativa, el sector empresarial cuenta con mayores posibilidades de imponer su propia visión individualista y excluyente. Si anteriormente se concebía que el Estado tenía dentro de sus primeras obligaciones brindar educación pública y gratuita a sus ciudadanos, desde inicios de la década pasada, en que la concepción del Estado se restringe y al individuo se le define más como individuo egoísta que como ente social, resulta lógico que se pretenda que la educación deba ser asunto de particulares y no un asunto del interés público.

## **2: LA POLITICA DE SALUD:**

En el campo de la salud pública, el diagnóstico oficial asentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 resaltaba el incremento en la esperanza de vida en 62.3 años para los hombres y 66.1 para las mujeres hacia finales de 1980. De acuerdo con dicho Plan, la tasa anual de mortalidad se contrajo en 19.2 % entre 1930 y 1978. El decremento en el índice de defunciones se debió a la aplicación permanente de campañas de vacunación y programas sanitarios implementados en la totalidad del territorio nacional. (7)

La irrupción de la crisis económica expuso grandes problemas al interior del sector salud; problemas generados durante la década de los setenta, principalmente. Entre los más importantes destacaban el acelerado crecimiento en los casos de enfermedades crónico-degenerativas, accidentes laborales y de tránsito, brotes regionales de enfermedades consideradas como erradicadas, además de enormes diferencias en niveles de salud entre un estado y otro. Estos factores causantes de la problemática situación en la prestación de los servicios de salud pública y en la salud de la población en general encuentran su explicación en la polarizada distribución de la riqueza.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo delineó cuatro propósitos fundamentales mediante los cuales el Estado garantizaría una eficiente prestación de servicios del sector salud: (8)

1) Cobertura nacional de servicios de salud con niveles de calidad garantizados.

- 2) Impulsar el mejoramiento en las condiciones de salud de la población en general, especialmente en regiones rurales o urbanas con altos índices de marginación.
- 3) Compatibilizar el crecimiento demográfico con el desarrollo económico.
- 4) Establecer programas de protección social dirigidos a la población de escasos recursos, especialmente menores de edad, ancianos y minusválidos.

Las líneas de estrategia establecidas implicaban la intensificación de las campañas nacionales de vacunación, inversiones en programas de detección oportuna de enfermedades como fiebre reumática, cáncer, diabetes e hipertensión. Suministro informativo continuo y detallado a la población sobre aspectos de nutrición, prevención y riesgo de contagio de enfermedades, higiene personal, salud pública y servicios proporcionados por el Sistema Nacional de Salud, así como la implementación de proyectos de saneamiento del medio ambiente y mayor rigidez en los controles sanitarios de aduanas y fronteras.

Se pretendía, además, la creación de una Coordinación del Sistema Nacional de Salud, cuyas funciones básicas serían orientadas, de acuerdo a lo establecido en el PND, a mejorar e incrementar la infraestructura, elevar la capacidad profesional de médicos, enfermeras y trabajadores administrativos, incrementar la oferta y calidad de medicamentos producidos por el Sector, y mantener constante comunicación interdependencias.

El Cuadro # 8 muestra el gasto total ejercido por organismos públicos entre 1983 y 1988, a pesos constantes de 1980. En 1983 el monto total del gasto ascendió a 122.4 miles de millones de pesos (mmp), en los años siguientes como puede observarse, se encontró sujeto a altibajos. Para 1984 el gasto total se contrajo a 114.7 mmp, recuperándose ligeramente entre 1985 y 1986. Experimenta otra fuerte contracción en los años 1987 y 1988 en los cuales el gasto total se situó en 111.1 y 109.5 miles de millones de pesos respectivamente.

La política de austeridad impulsada por el presidente De la Madrid impactó claramente con un efecto contraccionista en los volúmenes de gasto asignados al ámbito de la salud pública.

Hacia fines de 1988 el gasto total en salud por organismos públicos se había reducido, en términos reales, en 12.9 miles de millones de pesos respecto a 1983.

El gasto ejercido por el Instituto Mexicano del Seguro Social registró una pérdida real de 6.5 mmp. de 1983 a 1988. La proporción porcentual de recursos utilizados por el IMSS osciló entre el 26.8 y el 22 % del total; es en 1988 cuando el gasto asignado al Instituto sufrió su mayor contracción: 26.3 miles de millones de pesos. (Cuadros 8 y 9)

La mayor proporción del gasto por organismos públicos corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE), pese a las oscilaciones sufridas en su volumen de recursos. En términos porcentuales el gasto ejercido por el ISSSTE se mantuvo a un nivel constante en general (Cuadro 9). No ocurre así en cifras absolutas. En 1983 el gasto total del Instituto ascendía a 87 mmp., contrayéndose al año siguiente hacia 84.1 mmp. En 1985 se mantiene la tendencia descendente; en 1986 el gasto se incrementa a su máximo nivel en el período, equivalente a 90.3 mmp. Hacia 1987 el gasto cae drásticamente a 79.2, afectado por el elevado crecimiento inflacionario, recuperándose ligeramente en 1988 (80.2 mmp.).

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) observó también un comportamiento oscilante en sus recursos. En 1983 su gasto total ascendió a 1.9 mmp. Entre 1984 y 1985 mantiene tendencia creciente; de hecho, es en 1985 cuando registra su máximo nivel de recursos cuantitativa (3 mmp.) y porcentualmente (2.6 % del total ejercido ese año). En la segunda mitad del sexenio muestra descenso sostenido culminando en 1988 con 2.3 mmp. En cuestión de porcentajes, la proporción de recursos destinados al DIF respecto del total se ubicaron en un rango de 1.6 a 2.6 %.

El financiamiento al Instituto Nacional de Cardiología y otros organismos del Sector Salud se mantuvo constante. Al primero le fueron destinados 0.2 mmp. en términos reales durante el período. Igualmente, la proporción porcentual permaneció constante (0.2 %), a excepción de 1987 (0.1 %). Por lo que respecta a organismos minoritarios, el gasto asignado en conjunto para los mismos permaneció a niveles constantes en cifras absolutas (0.5 mmp., excepto en

1984); en cuanto a la participación porcentual respecto del total ejercido, ésta se ubicó en un rango de 0.4 a 0.5 % .

El cuadro # 10 indica la cobertura en seguridad social de 1983 a 1988. De acuerdo a la información contenida en dicho cuadro, los dos principales organismos públicos de salud: ISSSTE é IMSS, atienden al 50 % de la población total. aproximadamente. El mayor número de derechohabientes en el período corresponde al IMSS; idéntica situación ocurre con el número de asegurados permanentes. Las proporciones de usuarios en ambos organismos se mantuvieron en términos constantes durante los seis años.

En resumen, el Sector Salud tuvo como rasgos distintivos los siguientes aspectos:

- 1) Ausencia de coordinación de actividades.
- 2) Deterioro en la calidad del servicio: se atiende una creciente población asegurada con recursos cada vez menores.
- 3) Limitaciones en la contratación de personal.
- 4) Carencia de insumos para la operación de unidades.
- 5) Falta de mantenimiento de la infraestructura.
- 6) Descentralización de funciones del Sector Salud inconclusa.

*"Si los servicios de salud se proporcionan por instituciones diversas, de calidad variable y de cobertura poblacional determinada, es porque corresponde a la estratificación social y a las características de los grupos. Las modalidades del servicio, de cobertura abierta, de asistencia social y privada, además de responder también a la división en clases y sectores sociales, tienen un origen histórico social. En consecuencia, la desarticulación de los servicios de salud, sus diferencias de cobertura y de recursos y el propio modelo de servicio (curativo*

*tardío y escasamente preventivo), responde a las características de la sociedad mexicana." (9).*

Siendo un modelo de atención fundamentalmente de reparación, que actúa sobre las causas del daño, el Sistema de Salud mexicano incide de forma directa no sobre los niveles de salud de la población, sino sobre la enfermedad y muerte.

### **3: LA POLITICA DE VIVIENDA:**

La vivienda constituye un elemento clave en toda estrategia de desarrollo. Sin embargo, el derecho de los mexicanos a tener un hogar ha sido utilizado frecuentemente a lo largo del México postrevolucionario como táctica de cooptación política del Estado hacia amplios sectores de la población. *"La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona la salud, la educación y la alimentación. Es un elemento clave en el desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de los mexicanos". (10)*

En el marco de un adecuado desarrollo urbano, las estrategias gubernamentales en materia de vivienda rebasan con amplitud todo proyecto sexenal. La carencia de continuidad en el campo habitacional se materializa en inadecuada planeación regional y concentración en unas cuantas ciudades de la mayoría de la población.

No es nuevo el propósito de alcanzar un desarrollo urbano equilibrado basado fundamentalmente en el adecuado aprovechamiento del uso de suelo y la creación de infraestructura. Sin embargo, la polarización en el desarrollo regional prevalece, el caótico crecimiento experimentado por ciudades como Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey (las más representativas) plantea al Estado problemas de carácter tal vez irreversible: deficiencias en el suministro de agua potable, carencia del servicio de energía eléctrica en amplias zonas urbanas marginales, deforestación y diversos tipos de contaminación ambiental (aire, agua, auditiva).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 planteaba los siguientes propósitos en materia de vivienda: (11)

1) Apoyar la superación de carencias en el aspecto habitacional urbano y rural.

2) Transformación del denominado *proceso de desenvolvimiento de la vivienda*, es decir, la corrección paulatina de la inadecuación entre oferta y demanda de espacios habitacionales.

Simultáneamente se propuso la creación del Sistema Nacional de Vivienda, el cual fungiría como coordinador jurídico y administrativo. Financiamiento para construcción y adquisición de viviendas (principalmente de interés social), flexibilidad crediticia e hipotecaria, fortalecimiento y expansión de la industria de la construcción, eran las metas.

En los inicios de 1983 dos grandes problemas descollaban en los ámbitos urbano y rural: subutilización de la infraestructura existente, causada por la severa restricción de recursos públicos, y excesiva concentración poblacional en pocos estados.

El panorama general era desalentador: de acuerdo a información contenida en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano Y Vivienda (PRONADUVI), el cual a su vez basó su análisis en el Censo Nacional de Población 1980, entre 30 y 40 % del total de viviendas existentes contaban únicamente con un cuarto; 10 % de las familias vivían hacinadas con otras en la misma vivienda; más de la mitad carecían de suministro de agua potable y drenaje; 25 % no contaban con energía eléctrica; 62 % presentaban deficiencias estructurales y 33 % tenían una situación jurídica irregular. **(12)**

El problema de la vivienda posee carácter eminentemente estructural; una crisis de vivienda significa inadecuación entre oferta y demanda de la misma en el mercado habitacional. La inadecuación obedece a insuficientes ingresos percibidos por el grueso de los demandantes, incapaces de sufragar el alquiler o adquisición de una vivienda decorosa.

El Cuadro # 11 indica la cantidad de viviendas existentes en el período 1983-1988. De acuerdo a lo asentado en dicho cuadro el número total de casas-habitación creció en casi 3 mil unidades. Existe una proporción de casi 3 a 1 en lo referente a la propiedad sobre el inmueble (proporción que, en términos generales, se mantiene constante). De la información

proporcionada por el Cuadro 11 se observa que 2 de cada 3 familias son propietarias del espacio que habitan.

Por lo que respecta al número de cuartos, los informes oficiales indican para 1983 que el 61 % del total de viviendas contaban con sólo 2 cuartos en su interior; hacia fines de 1988 la proporción habíase incrementado al 67 %. Con un rango de 3 a 5 cuartos el número de viviendas se incrementó de 25.5 % en 1983 a 27 % para 1988. Las viviendas con más de 5 cuartos representaban a inicios del período 5 % del total. Al cierre de 1988 la proporción creció hasta llegar al 5.8 %.

El Cuadro # 12 muestra la inversión en vivienda ejecutada por organismos públicos. La inversión total representó en 1983 43.7 miles de millones de pesos constantes, de los cuales casi el 92 % se concentró en tres organismos: INFONAVIT (17 mmp), FOVI-BANCA (19.2) y FOVISSSTE (4.1). En el bienio 1984-1985 la inversión total se incrementó en 38 y 9 % respectivamente; algunos organismos minoritarios percibieron asignaciones ligeramente mayores, como FONHAPO y PEMEX.

Durante la segunda mitad del sexenio la inversión ejercida se comportó de forma irregular. En 1986 ascendía a 59.6 mmp. (10 % menos respecto al año anterior); entre 1987 y 1988 el 98 % de la inversión ejercida tiende a concentrarse en 5 organismos (INFONAVIT, FOVI-BANCA, FOVISSSTE, FONHAPO y PEMEX).

Los proyectos gubernamentales resultaron severamente afectados por los terremotos de Septiembre de 1985, que obligaron al replanteamiento en prioridades y asignaciones extraordinarias de recursos financieros. Si bien los sismos fueron un fenómeno regionalizado, la magnitud de la tragedia implicó un esfuerzo adicional del Estado para atender con prontitud la emergencia. El Cuadro # 13 indica la cantidad de recursos destinados a la reconstrucción. Dichos recursos fueron encauzados mayoritariamente a programas de renovación habitacional en el Distrito Federal, área metropolitana y varias zonas de la costa del Pacífico. Entre los programas más importantes destacaron el Programa Emergente de Vivienda, Programa de Renovación Habitacional Popular, Programa de Reconstrucción de la Unidad

---

Habitacional Nonoalco-Tlatelolco y otros ejecutados en provincia (caso de Ciudad Guzmán, Jalisco).

Se revisó y expidió un nuevo reglamento de procedimientos de construcción y se incrementaron las ofertas de emprender una efectiva descentralización de actividades que propiciara la desconcentración poblacional. La tragedia provocó el surgimiento de organizaciones independientes, quienes reactivaron los movimientos urbanos (principalmente en la Ciudad de México).

Los programas de reconstrucción demostraron la viabilidad de producir viviendas populares en lapsos cortos y a bajos costos; demostraron además que la intervención estatal en el campo habitacional no necesariamente se circunscribe al otorgamiento de facilidades crediticias para la adquisición de inmuebles, es posible además, sostener políticas subsidiarias a la compra de superficies de construcción y a las construcciones mismas. (13)

A fines de 1988 el gobierno realizó un balance de actividades en el que establecía el cumplimiento de los objetivos delineados en el PND y el PRONADUVI. Cabe, sin embargo, hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, los programas oficiales de vivienda no repercutieron significativamente en los precios de oferta de casas-habitación, manteniéndose la inadecuación entre cantidad de viviendas disponibles y demanda de las mismas.

En segundo lugar, el despliegue de un gran aparato propagandístico pretendió cubrir rezagos en el campo habitacional.

Continuaron prevaleciendo los criterios políticos por encima de las necesidades reales de la población; es decir, la necesidad de vivienda siguió siendo utilizada como táctica de cooptación del régimen.

Partiendo de las consideraciones anteriores se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1) Encuadramiento de los programas de vivienda en una estructura corporativa.
- 2) Ausencia de coordinación efectiva en las acciones públicas en materia habitacional.
- 4) Manejo político en la regularización de terrenos y, consecuentemente, en el uso del suelo.

*"Si las líneas tradicionales de la política habitacional del gobierno mexicano han demostrado su ineficacia no solo para reducir significativamente el rezago de la oferta habitacional respecto a la demanda existente, sino también para atenuar problemas que se presentan desde hace décadas en torno a la vivienda como los incrementos desorbitados en los alquileres, la especulación con las viviendas, el incumplimiento de normas de seguridad, el hacinamiento, etc., no cabe sino preguntarse cual podría ser una política habitacional alternativa dentro de los márgenes que la crisis económica impone hoy día al Estado y con las ventajas que en el terreno político le han dado las viejas prácticas". (14)*

En conclusión, la política gubernamental habitacional se encuentra en función de dos elementos: la disponibilidad de recursos del Estado, y la correlación de fuerzas entre participantes de la producción y consumo de vivienda.

#### **4: LA POLITICA ALIMENTARIA:**

El sexenio 1982-1988 implicó importantes transformaciones en el campo de la política alimentaria mexicana. El diagnóstico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (15) confirmó el desigual ritmo de producción de alimentos básicos debido a la evolución subordinada del sector rural respecto del desenvolvimiento del sector industrial, dando lugar, en consecuencia, a la creación de intercambios intersectoriales desiguales. lo cual es un rasgo característico que ha recorrido enteramente el proceso de industrialización en México . La supeditación de los patrones de cultivo al devenir industrial implicó la transformación de éstos y de uso de la tierra en favor de la expansión de las actividades de ganadería extensiva, avicultura y porcicultura.

La importación de alimentos (debida a la lenta producción interna) creció enormemente en los años precedentes.. La estructura del mercado interno en cuanto a la comercialización y abasto de alimentos se encontraba fuertemente polarizada en establecimientos de pequeño y mediano tamaño (la gran mayoría única fuente de ingresos para numerosas familias) y grandes empresas de capital mexicano y transnacional. Valiéndose de su enorme capacidad económica, estas grandes empresas consiguieron transformar tanto los volúmenes y tipos de alimentos producidos en función de sus requerimientos de producción y, simultáneamente, transformar los hábitos de consumo de la población, orientándolos principalmente a la adquisición de productos industrializados de escaso valor nutritivo.

El diagnóstico gubernamental abarcó también la crítica al sistema de abasto y comercialización de alimentos en virtud de constituir un freno a la *integración eficiente de la cadena alimentaria* (sic). Las razones aducidas en ese sentido se basaban en la concentración de la infraestructura del sistema de abasto en núcleos reducidos de zonas de riego y grandes ciudades, fomentando la expansión del intermediarismo con sus lógicas repercusiones tanto en precios como en disponibilidad de productos. La especulación y la escasez de alimentos se hacían sentir con especial intensidad en las áreas rurales.

En el campo nutricional ésta era la situación: *"Aún cuando en los últimos años se han mejorado las condiciones alimenticias de la población, subsisten desigualdades en los patrones de consumo y persisten grupos de la población afectados por una escasa ingestión calórica y protéica. (...) Las carencias nutricionales se acentúan en las zonas rurales. Los cambios en los hábitos de alimentación han reflejado la sustitución de alimentos tradicionales de elevado contenido nutricional, por productos industrializados de escaso o nulo valor. La promoción de un modelo de consumo que enfatiza la ingestión de proteínas de origen animal, cuyo costo es más elevado, ha incidido negativamente en el balance nutricional de la población de bajos ingresos."* (16)

Para revertir el deterioro alimenticio y nutricional de la población se estableció la necesidad de contar con un Programa Nacional de Alimentación que buscara la consecución de la soberanía alimentaria y la procuración de los niveles adecuados de nutrición.

Dicho Programa se propuso la protección de los niveles de nutrición existentes en ese entonces, fomentarlos y ampliar la oferta de alimentos básicos a precios bajos. En el ámbito estructural el Programa buscaría impulsar la expansión de la producción interna de alimentos (aunque no precisa en que forma) en especial en zonas de temporal. Dicha expansión, desde esta perspectiva, cubriría la demanda interna de alimentos además de generar excedentes de exportación, crearía empleos, generaría ingresos en zonas empobrecidas y propiciaría la descentralización de los servicios de abasto y comercialización hacia los propios centros de producción.

El mejoramiento en la dieta de los mexicanos implicaría no solo la preservación y aumento del consumo de determinados alimentos elementales de la misma, sino incrementar también la ingestión de aquellos poco consumidos por la población en general (tal es el caso de los productos de origen pesquero). El objetivo fundamental era, como se mencionó con anterioridad, mayor diversificación y reorientación de los hábitos de consumo de la población en general, con mayor niveles nutricionales y a bajos costos.

El Plan Nacional de Desarrollo proponía transformaciones estructurales tanto a nivel de producción de alimentos como en las fases subsiguientes. Sin embargo, dichas transformaciones fueron supeditadas a la disponibilidad sectorial de recursos.: *"El gasto público se racionalizará, identificando claramente los programas y recursos presupuestales destinados a las actividades del proceso alimentario y sujetándolos a estrictas prioridades."* (17)

La actividad estatal se tradujo a lo largo del sexenio en cambios efectivos en los patrones de consumo y niveles de nutrición de la población, mas estos no se dieron en la dirección propuesta en el PND; además, la selectividad al momento de priorizar el gasto en este rubro se encontró en función mayormente de la recomposición del gasto gubernamental en el marco de la política de ajuste que en los objetivos y estrategias del Programa Nacional de Alimentación.

Los cambios en los patrones de consumo se dieron principalmente en una mayor concentración del gasto familiar en la adquisición de alimentos y bebidas, posponiendo ó

decreciendo los gastos en otros rubros importantes de las necesidades familiares. Pero, ante el deterioro salarial experimentado en el período, la transformación de hábitos de consumo redundó en un mayor gasto en alimentos con un nivel nutricional inferior. La adquisición de alimentos industrializados se elevó, en parte por su bajo costo y en parte por la carencia de una verdadera política educacional en lo que a nutrición se refiere. En materia de actividad del Estado, destaca la recomposición de la política subsidiaria hacia alimentos básicos a través del Consejo Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). En términos generales, CONASUPO refleja con fidelidad la tácita renunciación del Estado a un esquema subsidiario sostenido durante años.

El esquema de subsidios otorgados a dicho organismo se sintetizan de la siguiente forma:

- 1) A través del subsidio a los precios, materializada en las transferencias hacia la comercialización de productos básicos. El subsidio vía precios es la resultante en la diferencia entre precio de venta y costos de adquisición, operación, administrativos y financieros en que incurre CONASUPO.
- 2) Mediante aplicación directa del subsidio hacia la actividad industrial (principalmente harinera y productoras de alimentos balanceados), materializado en la diferencia existente entre costos de producción (utilidades incluidas) y el precio oficial de los bienes.
- 3) El tercer subsidio es aplicado vía los programas sociales de abasto, destacando el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Distribución de Bonos para la compra de Tortilla Subsidiada, operados respectivamente por LICONSA y DICONSA, ambas filiales de CONASUPO. (18)

El Cuadro 14 contiene información del volumen de alimentos adquiridos por CONASUPO en el sexenio 1983-1988. El volumen total de adquisiciones decrece a lo largo del período con un ligero repunte entre 1987-1988. La compra de alimentos nacionales se mantiene con ligeras alzas durante la primera mitad del sexenio y declina en los tres últimos años. Las importaciones se contraen en más del 50 % entre 1983 y 1988, aunque en este año el volumen de adquisición de alimentos nacionales prácticamente se equipara con las

importaciones. Es evidente la reducción en la disponibilidad de alimentos comercializados por CONASUPO, los que en 1986 representaban únicamente 1/5 parte del volumen total de 1983.

El Cuadro 14 demuestra la paulatina contracción en la oferta de alimentos manejada por CONASUPO, reflejada tanto en el descenso de importaciones alimenticias como en la lenta progresión de la producción interna especialmente en el maíz, los granos forrajeros, semillas y oleaginosas.

Bajo la óptica de la política de ajuste no era justificable el sostenimiento de rezagos en los precios de bienes y tarifas públicas; la corrección de dichos rezagos implicó nuevos elevamientos de precios y simultáneas reducciones en el gasto gubernamental. Así, CONASUPO no estuvo exento de experimentar un proceso de reorganización administrativa y saneamiento financiero. Bajo dicho proceso los subsidios otorgados sufrieron importantes restricciones, como lo indica el Cuadro 15, dónde es identificable la declinación, en términos reales, de la proporción de subsidios otorgados a los diversos productos comercializados a través de CONASUPO; entre 1983 y 1988 el monto total de los mismos se contrajo en más del 50 %. Los casos más representativos, de acuerdo a la información proporcionada por el Cuadro 15, son el arroz, sorgo, frijol y oleaginosas. En 1987, únicamente el maíz y la leche en polvo permanecían subsidiados. En el caso del maíz, la orientación del subsidio adoptó nuevos esquemas de asignación, trasladándolo de la producción al consumo aunque, en términos generales, la drástica reducción global y desagregada de las transferencias otorgadas a los alimentos básicos manejados por CONASUPO impactó desfavorablemente tanto en la estructura de precios de aquellos como en la capacidad adquisitiva de grandes segmentos de la población. Sin embargo, en 1988 se reactiva la asignación subsidiaria merced a la estrategia de manejo de precios plasmado en el Pacto de Solidaridad Económica, que implicaba el ajuste periódico de precios a través de la concertación entre el Estado y los sectores económicos.

El Cuadro 16 indica los subsidios otorgados al Programa Maíz-Tortilla entre 1983 y 1988 de acuerdo a mecanismos de aplicación, que en términos reales experimentaron una franca declinación. La restructuración del programa se llevó a cabo disminuyendo las asignaciones a

la industria molinera y racionalizando las correspondientes a la harinera, bajo los siguientes lineamientos:

- 1) Reducir rápidamente el subsidio canalizado a dotaciones de maíz, cerrando la brecha entre el precio de venta del mismo y el costo de comercialización por parte de CONASUPO, que repercutió negativamente en el precio final del producto (la tortilla).
- 2) Traslación del subsidio de la producción al consumo redefiniendo el criterio de asignación desde el punto de vista social, destinándolo a zonas de consumo prioritario y a grupos de población preferente. **(19)**

El monto total del subsidio al Programa Maiz-Tortilla se contrae de forma sostenida a lo largo del sexenio, y el traslado de la producción al consumo en las asignaciones no fue llevado a cabo, de acuerdo a la información proporcionada por el Cuadro 16. La espiral inflacionaria minimizó el valor real de las transferencias, manteniéndose predominantemente la asignación de los subsidios vía precio sobre el consumo directo, aunque el deterioro en ambos se aprecia claramente.

El Cuadro 17 muestra las estimaciones de consumo aparente de productos alimenticios en el sexenio 1983-1988. Aunque se trata únicamente de cifras promedio, es evidente que el consumo de alimentos en México se vio considerablemente afectado en el periodo, luego de experimentar alzas en los años precedentes. **(20)**

De acuerdo al contenido del cuadro se concluye que el mexicano promedio ingirió menos pan, tortilla, arroz, frijoles, carne y leche (donde se registran importantes contracciones), aunque el consumo de huevo y pescado se elevan en el periodo en poco más de 3 y 1 1/2 kilogramos respectivamente, aunque en el primer caso se contó únicamente con la producción total, sin considerar importaciones ni exportaciones.

En conclusión, estos son los aspectos mas relevantes en el ámbito de la política alimentaria en el periodo 1983-1988:

- 1) Disminución de la oferta de alimentos básicos manejados por CONASUPO.
- 2) Restricción subsidiaria a productos básicos en mas del 50 % en el periodo.
- 3) Cambios en los patrones de consumo alimenticio, implicando mayores niveles de deterioro nutricional de índole calórico-protéica, materializado en una mayor ingestión de *alimentos chatarra*, mas accesibles al grueso de la población.

La crisis económica de los ochenta demostró claramente que la cadena alimentaria mexicana está caracterizada por la falta de articulación eficiente y ordenada entre sus distintas fases y por la ausencia de coordinación en los programas estatales enfocados a incidir en ella.

#### **5: LA POLITICA EN ECOLOGIA:**

El deterioro ambiental está ligado indisolublemente a los problemas de desarrollo del país. El patrón de utilización de los recursos naturales ha deteriorado la base material del desarrollo. En México, el reconocimiento de la inadecuada utilización de la biodiversidad se dio en forma tardía, concretamente, en los inicios de la década de los ochenta. Así, la incorporación de normatividades de carácter ecológico en las políticas de Estado es un fenómeno muy reciente.

En el régimen presidencial de Miguel De la Madrid se ubica el primer intento serio por replantear el papel que la política pública en materia de ecología desempeñaba en el marco de las estrategias de crecimiento y desarrollo económico. Es decir, además de elaborar un diagnóstico sobre los principales problemas ambientales en nuestro país, se emprendió en forma simultánea la búsqueda de medidas alternativas que propiciaran el aprovechamiento racional y equilibrado de la naturaleza.

Anteriormente, la temática ambiental se encontraba bajo responsabiilidad del sector salud como fenómeno de carácter secundario, que ejercía escasa influencia sobre el diseño de programas de salud pública.

---

Desde esta parcial perspectiva, no se contemplaba el carácter multidisciplinario del deterioro ecológico: *"La problemática ambiental del desarrollo se manifiesta en todas las áreas de la actividad económica y a través de la interconexión de diferentes procesos de orden físico, biológico, tecnológico y social. Estos problemas de carácter interdisciplinario, han sido atendidos sectorialmente por la administración pública y divididos en campos específicos del conocimiento para su estudio e investigación por diferentes disciplinas científicas. La perspectiva ambiental introduce una percepción más compleja sobre los problemas del desarrollo, al analizar las interrelaciones de los diferentes procesos que intervienen en su causalidad múltiple y en el tratamiento de soluciones integradas."* (21)

Así, en términos estructurales, el deterioro experimentado por el medio ambiente en México se encuentra determinado mayormente por el sistema económico, con patrones de producción altamente depredadores del entorno natural no solo en lo que a excesiva e inadecuada utilización de recursos concierne, sino también en cuanto a la contaminación.

El desenvolvimiento del capitalismo mexicano, ha configurado a lo largo de su historia un modelo de acumulación basado principalmente en la explotación intensiva de recursos naturales, alterando en forma simultánea ciclos, ritmos y condiciones de conservación de la naturaleza.

*"No se ha tomado en cuenta que la necesidad de la conservación de recursos es mucho más que un problema del ámbito biológico de preservación de especies y ecosistemas. (...) Se trata, además, de evitar el deterioro, agotamiento o extinción de los ecosistemas, porque son precisamente éstos la base material en la cual se sustenta la producción y el desarrollo presente y futuro del país. (...) Se ha argumentado que las actuales formas de producción, dadas las condiciones económicas y el estado del conocimiento científico y tecnológico son las únicas posibles que pueden aplicarse y se encubre, bajo el argumento de la carencia de mejores tecnologías, que un aspecto medular del deterioro es una cuestión política. Los recursos se están agotando porque de ellos se extrae una producción mayor de lo que la propia naturaleza es capaz de reproducir."* (22)

En efecto, el incremento en la biomasa de un ecosistema se encuentra en función de un determinado ritmo natural de reproducción. Si la extracción de dicha biomasa es superior a su ritmo de reproducción se suscita entonces la sobreutilización y posterior agotamiento del capital natural. Así, el modelo de acumulación seguido en México ha inducido efectos negativos en los diversos ecosistemas que comprende el territorio nacional:(23)

El diagnóstico resalta el acelerado crecimiento demográfico experimentado en la década de los setenta, la carencia de planteamientos de reordenación industrial y una más estricta reglamentación sobre uso de suelo; la alta generación de desechos industriales y basuras, motivados fundamentalmente por la modificación de patrones de consumo (principalmente en las áreas urbanas). Por lo que respecta al ámbito rural, el PND señala la deforestación, la erosión y la desertificación como los principales factores de degradación del medio. De igual manera, se enfatiza la poca atención dedicada a la conservación del patrimonio natural del país, reflejada en la desigual distribución de parques nacionales, reservas y áreas protegidas. (24)

Sin embargo, la generalidad del diagnóstico oficial ignora las situaciones específicas de las diversas regiones del país, dando por sentada la homogeneidad del problema ambiental en la totalidad del país. Únicamente se hace referencia sobre la imperiosa necesidad de controlar y reducir el impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente y emprender programas de restauración ecológica con una perspectiva regional.

*"De esta manera, se dejan de lado posibilidades de prácticas sociales y políticas alternativas que discutan o cuestionen el plan adoptado. mientras queda en discusión la validez de un plan nacional globalizador, que tiende a borrar la diferencia que se plasma no solo en el ámbito económico, sino también político y social. Se determina ahí una manera de ver y atacar el deterioro del ambiente, la generalización no sólo borra la particularidad sino que también establece una sola manera de enfrentar la problemática que queda restringida en un megaproyecto de Nación, donde grupos, movimientos e individuos tienen poca o ninguna diferencia. Al quedarse en el nivel de la generalidad crea graves consecuencias. pues impone desde arriba una visión poco eficaz ante las condiciones reales del país." (25)*

---

En este punto nos encontramos con dos cuestiones interesantes: la primera de ellas radica en la creciente concientización de la sociedad que, bajo la forma de incipientes organizaciones ecologistas, fue un factor de presión determinante para modificar la tradicional concepción que imperaba en México sobre desarrollo económico y preservación del medio ambiente. La segunda cuestión consistió en la inclusión de la política ecológica en la política social.

En términos generales, especialistas y Estado coinciden en la enumeración de los grandes problemas ambientales de México, los cuales se indican a continuación:

- 1) La deforestación de áreas de vocación no agrícola, en beneficio de la ganadería.
- 2) En consecuencia, la población de ganado en el país supera a la población humana, lo que conlleva a la desestructuración del medio físico.
- 3) El 65 % del territorio nacional se encuentra erosionado. 35 % del mismo se considera de alto grado.
- 4) Los principales ecosistemas afectados son las selvas húmedas, de las cuales se ha perdido alrededor del 90 %.
- 5) Contaminación de las principales cuencas hidrológicas.
- 6) Alrededor del 15 % de la flora mexicana se encuentra en peligro de extinción.
- 7) Interpretación y ejecución erróneas de políticas territoriales.
- 8) Acelerado incremento poblacional e importantes movimientos migratorios (principalmente de áreas rurales hacia los grandes centros urbanos).
- 9) Carencia de una verdadera política educativa en cuanto al medio ambiente y la importancia de su adecuado uso y preservación se refiere.

En 1983, en forma simultánea al PND, el presidente De la Madrid envía al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual contendría a la Subsecretaría de Ecología, cuya responsabilidad fundamental radicaría en la planeación e implementación de la política ambiental, tanto jurídica como programáticamente.

Así, en 1984 dicha subsecretaría dio a conocer el Plan Nacional de Ecología 1984-1988, con dos lineamientos de estrategia generales:

- 1) De carácter correctivo, controlando y reduciendo la emisión de contaminantes, así como revirtiendo el deterioro ecológico.
- 2) De carácter preventivo, abarcando la reordenación ecológica del territorio nacional, aprovechamiento racional y conservación de la biodiversidad y concientización de la sociedad.

El Cuadro # 18 indica el monto del gasto ejercido por SEDUE entre 1983 y 1988. Como puede observarse, la reducción en términos reales del gasto ejercido se manifiesta sostenidamente en la segunda mitad del sexenio. Las partidas administrativas rebasan con amplitud al rubro operativo de SEDUE (obras públicas). Pese a las contracciones en el gasto total ejercido, los rubros de servicios personales y transferencias acapararon entre el 77.7 % y el 70.5 % del mismo entre 1983 y 1988, restando eficacia al quehacer de la secretaría. Hacia la segunda mitad del sexenio se inicia, en forma paulatina, una recomposición que pese a todo continúa privilegiando los gastos en administración por encima de las obras públicas. Sólo en 1988 los recursos ejercidos en éstas superan al resto de las partidas de gasto.

El Cuadro # 19 señala las acciones emprendidas para proteger la flora y fauna silvestres. Se aprecia lentitud, cuando no estancamiento, en la mayoría de la actividad programática de SEDUE. El mayor dinamismo se dio a nivel de protección y preservación de especies animales, sobre todo a nivel de criaderos oficiales, campamentos tortugeros y número de especies protegidas, aunque en renglones complementarios como decomiso de especímenes y reproducción de especies, los resultados dejan mucho que desear. Por lo que respecta a las acciones emprendidas para proteger la flora silvestre sólo se aprecia mayor actividad entre

1986 y 1988, aunque la producción de plantas y la instalación de viveros oficiales se encontraba en declive.

El Cuadro # 20, que contiene información sobre la protección de áreas naturales, presenta la misma situación que el cuadro anterior, observándose estancamiento tanto en el número de áreas protegidas como en el total de hectáreas acumulado de 1983 a 1985. En la segunda mitad del sexenio el promedio acumulado de hectáreas por áreas naturales protegidas es substancialmente mayor.

La discreta operatividad de SEDUE se explica por lo expuesto en el Cuadro 18. Solo en el momento en que los gastos administrativos comienzan a reducirse, la participación de los operativos respecto del gasto total se incrementa, materializándose en resultados concretos a partir de 1986. Pese a que la creación de SEDUE constituyó un avance importante en la política ecológica oficial, las limitaciones financieras y la inexperiencia de los funcionarios de dicha Secretaría no pudieron dar satisfactorias respuestas a la compleja problemática ambiental.

Los resultados más notorios en materia de actividad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pueden sintetizarse de la siguiente manera: **(26)**

La escasez de recursos económicos impidió la atención a fondo de la problemática ambiental. Esta no constituyó una prioridad gubernamental, claro indicativo de que, en éste ámbito, aún queda mucho por hacer.

La inexperiencia de la secretaría no permitió la correcta atención del gran rezago existente en adecuada utilización y preservación de los ecosistemas, dada la carencia de trabajo acumulado por parte de administraciones anteriores. Es decir, SEDUE inició actividades partiendo de cero.

No existían cuadros preparados para la gestión y administración de carácter ecológico, además, universidades y centros de investigación carecían de programas de formación de los mismos.

SEDUE careció de mecanismos efectivos para obligar al cumplimiento de la normatividad ecológica. Además, no existió corresponsabilidad de otras dependencias como SARH, SEPESCA Y SCT. Es decir, los principales problemas ambientales, indisolublemente ligados al desarrollo del patrón de producción primario-exportador mexicano, debieron abordarse desde el interior de los sectores productivos y secretarías de Estado pertinentes. Las resistencias al interior de cada sector y la indiferencia sobre el deterioro ambiental, nulificaron en gran medida el quehacer de la propia SEDUE.

La problemática de deterioro ecológico se agravó a la par de la profundización de la recesión, ya que la inestabilidad económica agrava las manifestaciones de malestar social. El medio ambiente implica no sólo la biodiversidad con la que contamos, sino también su uso. La falta aparente de recursos agrava la depredación de los ecosistemas, pretendiendo compensar nuestras carencias con una mayor sobreexplotación ambiental. (27)

Las alternativas a las exigencias del modelo de acumulación mexicano no deben limitarse a forzar las diversas condiciones que determinan el aprovechamiento equitativo y sustentable de los recursos a los principios de una racionalidad económica que únicamente valora el patrimonio de recursos naturales y humanos en términos de capital, es decir, del valor de la fuerza de trabajo y de las materias primas que fijan los mecanismos de mercado.

Es necesario, en consecuencia, desarrollar nuevas formas de articulación de una economía global sustentable con economías locales fundadas en el mejoramiento del potencial ambiental de cada localidad, que resulten altamente productivas al mismo tiempo que preservan la base de recursos naturales y la diversidad biológica de los ecosistemas.

## **6: SEGURIDAD PUBLICA:**

La cuestión de la seguridad pública en el país quizá no sea entendida como un integrante de la política social. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 la considera en el apartado relativo a seguridad nacional y fuerzas armadas. En dicho apartado el Estado

---

reafirma su compromiso de mantener la vigencia del Estado de Derecho y respetar las garantías individuales tanto de la población en general como de los infractores de la ley.

La política de seguridad pública es incluida en este análisis partiendo de la perspectiva que el pueblo mexicano, de la misma forma que constitucionalmente se garantiza su derecho a la educación, a una alimentación sana, a un techo digno, a vivir y desarrollarse en un medio ambiente sano y acceder a servicios de salud y seguridad social, también debe garantizársele certidumbre y seguridad en el desenvolvimiento de sus actividades cotidianas.

Así, el régimen del presidente De la Madrid propuso una amplia serie de medidas encaminadas al abatimiento y reversión de la criminalidad. Sus principales determinantes radican en elementos tales como la carestía, falta de ingresos y oportunidades de trabajo. Así a la vez que se incrementaba la criminalidad también crecía la sensación de inseguridad en la población. **(28)**

En enero de 1984 se implementa el Programa Nacional de Seguridad Pública, el cual perseguía como fines primordiales la profesionalización, renovación moral y modernización de mecanismos de actuación de las corporaciones policíacas, severamente cuestionadas el sexenio precedente. Entre las medidas propuestas en el Programa Nacional de Seguridad Pública **(29)** se encontraban el establecimiento de convenios interdependencias para la coordinación de actividades y proyectos a niveles estatal y federal, así como la revisión y actualización de los marcos jurídicos estatales para definir con claridad la competencia y los límites de las distintas corporaciones. Se propuso la creación de una Ley Reglamentaria del Servicio Civil de Seguridad Pública en aras de transformar los métodos de reclutamiento, selección y capacitación de policías, además de la redefinición de las prestaciones e incentivos que la ley establecía para impulsar el mejoramiento del servicio.

El Cuadro # 21 indica la ejecución del gasto federal en seguridad pública. El propio régimen reconoció la insuficiencia de recursos pese a que dicho gasto, en cifras totales y desagregadas creció en la primera mitad del sexenio en tanto que durante la segunda experimentó ligeras variaciones registrando un comportamiento en general al alza, a

---

diferencia de otras asignaciones públicas de recursos (como las expuestas en las secciones precedentes).

La dependencia estatal que mas financiamiento recibió en el periodo fue la Secretaría de la Defensa Nacional cuyo gasto total ejercido representaba el 61.6 % del total en 1983 y para 1988 significó el 53.9 %, siguiéndole en orden de importancia la Secretaría de Marina, que pasó de 18.6 % en 1983 a 21.9% en 1988 y la Secretaría de Gobernación, cuyas erogaciones representaron el 11.3 % en 1983, manteniéndose prácticamente al mismo nivel en 1988 (11.5 %).

La pobreza presupuestal del Estado impidió una importante aplicación de recursos que, via el gasto social, contrarrestaran las crecientes tendencias delictivas. Conforme surgieron obstáculos para la recuperación económica se generalizó la convicción de que la criminalidad pronto se convertiría en un problema apremiante y que cada vez habría un mayor número de individuos que, para tratar de afrontar su difícil situación, se incorporarían a ella. Desafortunadamente estas expectativas se convirtieron en realidad: por una parte la carestía y la falta de ingresos y oportunidades orillaron a muchas personas a la comisión de actos ilegales. Por otra, la crisis se convirtió también en un pretexto que justificaba la delincuencia. Se hablaba con insistencia del aumento en el crimen organizado y que muchos ex-policías despedidos o que habían formado parte de corporaciones anticonstitucionales participaban activamente en aquel.

El Cuadro # 22 resume el número de delitos del fuero común realizados entre 1983 y 1988. Este tipo de ilícitos se encuentran determinados por el agravamiento de la crisis y sus consecuentes efectos de los cuales se hizo mención con anterioridad (inflación, carencia de remuneraciones, desempleo).

Los delitos del fuero común crecieron en 95 % en solamente seis años. Destacan poderosamente el total de delitos patrimoniales (robos) y los producidos en hechos violentos estrechamente relacionados con los anteriores (lesiones). A diferencia de otros delitos especificados en el Cuadro 22, que muestran tendencia descendente, tanto los robos como los ilícitos que implicaron lesiones crecen o se mantienen en niveles constantes. La

recomposición cuantitativa y porcentual en la estructura de delitos del fuero común confirman que entre éstos y el deterioro económico existen estrechos vínculos.

El Cuadro # 23 consigna el número de delincuentes sentenciados por la comisión de delitos del fuero común entre 1983 y 1988, agrupados por edades. El total de individuos se incrementa en 40.3 % en el período. La mayor incidencia delictiva se manifiesta en sujetos de 20 a 24 años, que representaron poco más del 25 % del total a lo largo del sexenio. Le siguen los agrupados entre los 30 y 39 años, que significaron alrededor del 21 % en el mismo período aunque, en este punto, cabe destacar que en individuos de 25 a 29 años y de 40 años en adelante también se consignan elevamientos significativos.

Si bien los delitos del fuero común se vieron notablemente incrementados durante el período 1983-1988, el gran enemigo del Estado en la lucha por la preservación del orden público sin duda alguna lo fue el narcotráfico, un problema de seguridad nacional que trascendió el ámbito de la producción y consumo de estupefacientes logrando infiltrarse en otros ámbitos de la vida pública.

En términos generales, a diferencia de los delitos de fuero común, los de carácter federal, donde se ubica el narcotráfico, son relativamente autónomos al desenvolvimiento de la economía, manteniendo cierta independencia de las oscilaciones propias del ciclo. Potencias mundiales como los Estados Unidos, Canadá e Inglaterra son ejemplos representativos. Con el advenimiento del capitalismo las drogas, que habían venido siendo utilizadas por la humanidad desde tiempos muy remotos con fines religiosos y culturales, se convierten en mercancías y como tales sujetas a las leyes del mercado.

*"El narcotráfico aparece entonces como una actividad relativamente nueva y como un delito moderno, ya que dichas mercancías, a diferencia de las mercancías comunes y corrientes, se encuentran sujetas a estrictas leyes dentro de la esfera del uso y del consumo. Debido a su carácter prohibitivo y al crecimiento de la demanda a partir de la segunda postguerra, principalmente en aquellos países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, pero sobretudo a partir de la postguerra del sudeste asiático y en el caso de los Estados Unidos de manera mas marcada, el narcotráfico se incrementa de manera notoria en una buena cantidad de*

---

*países del mundo. El narcotráfico, un subproducto del desarrollo del capitalismo del siglo XX, se convierte en uno de los negocios más lucrativos de la economía contemporánea y, por su carácter subterráneo y sus vínculos con el hampa internacional, en una amenaza para la seguridad nacional de los estados". (30)*

Pese a los esfuerzos realizados en el combate al narcotráfico, los resultados fueron más bien discretos. El Cuadro # 24 señala la incidencia delictiva en materia federal entre 1983 y 1988; si bien el volumen total crece en proporción menor a los delitos del fuero común en el mismo periodo (18 %), la comisión de delitos contra la salud y los relacionados con uso, portación y tráfico ilegal de armas (estrechamente vinculados al narcotráfico) crecieron escandalosamente alcanzando 157.1% y 315.9% respectivamente en tan sólo seis años. Por el contrario, como se aprecia en el Cuadro 24, otros delitos tipificados en materia federal manifestaron contracciones en sus cifras.

En el Cuadro # 25 se indica el número total y por edades de delincuentes sentenciados por la comisión de delitos del fuero federal. El número total de individuos sentenciados crece sostenidamente en 85.1 % de 1983 a 1988, principalmente por causa de delitos contra la salud y relacionados con armas. La mayor incidencia delictiva se manifiesta en sujetos de 30 a 39 años los cuales representaban para 1983 27.5 % del total y para 1988 el 26.7 %. Le siguen aquellos individuos comprendidos de 40 años en adelante (25.7 % en 1983, 19.3 % en 1988) y con participaciones porcentuales similares los sujetos de 20 a 24 y de 25 a 29 años.

Es evidente el florecimiento del tráfico de estupefacientes en el contexto de la severa crisis mexicana de la década de los años ochenta, aunque el problema reviste carácter mundial. Las acciones emprendidas contra el narcotráfico no sólo en México sino a nivel internacional constituyen una lucha parcial contra este problema; se ataca únicamente por el lado de la oferta y no por el de la demanda.

Para el caso de una nación como México, existen otras implicaciones: *"Resulta un enorme lujo socio-político el que exista una tendencia creciente a dedicar mayores recursos económicos y humanos a la campaña antinarcóticos. (...) Esta impresionante carga financiera y numerosa de mano de obra podría dedicarse a la construcción de escuelas, hospitales.*

---

*viviendas, etc., tan escasas. Existen otros costos para México en el combate para reducir la oferta de drogas a Norteamérica, ellos son los socio-políticos. En un plano particular podemos destacar las decenas de policías y soldados heridos o muertos en la batalla antidrogas así como civiles víctimas de la violencia regional o estatal. Un aspecto más general es el efecto corruptor del narcotráfico en las Fuerzas Armadas Mexicanas al tener contacto directo y sistemático con las múltiples redes de las drogas." (31)*

Para concluir, estos son los rasgos distintivos en materia de seguridad pública en el periodo 1983-1988:

- 1) Crecientes asignaciones presupuestales a instituciones policiacas y castrenses con la finalidad de combatir la alta incidencia delictiva, e implícitamente con carácter preventivo, dado el alto costo social que significó el ajuste.
- 2) Aumentos en la comisión de delitos patrimoniales y tráfico de enervantes.
- 3) Mayores atribuciones y, en consecuencia, mayor participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada, especialmente en la lucha contra el narcotráfico y otros delitos de carácter federal.

En el contexto de una nación que atraviesa por una aguda crisis económica, no resultan sorprendentes los incrementos presupuestales a las dependencias responsables del mantenimiento del orden interno, especialmente si el modelo elegido para afrontar la crisis establece la liquidación del Estado interventor y el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado como eje fundamental de la actividad económica. En virtud de que dicha crisis y las alternativas elegidas encierran el enorme riesgo de generar un descontento social que rebase los marcos del control político, la modernización de las corporaciones policiacas y militares así como su preparación para actuar ante cualquier eventualidad es una necesidad imprescindible del modelo económico seguido en los últimos años.

**RESUMEN:**

Durante décadas el Estado ha sido figura predominante en la vida social y económica de México. En su faceta como ejecutor de la política social impulsó la distribución de beneficios entre clases sociales y sectores como el empresarial y las fuerzas armadas. Cada uno de ellos, en mayor o menor proporción fue partícipe de las políticas de bienestar público.

Los problemas económicos manifestados entre 1970 y 1982 vulneraron el consenso social del Estado. A partir de 1983 la agudización de dichos problemas y la drástica intensidad de la política de ajuste hicieron sentir sus efectos sobre la mayoría de la población.

La supeditación de objetivos sociales al desenvolvimiento económico, la inadecuada formación del capital humano así como la creación de fuertes tensiones sociales fueron los efectos más evidentes que la política económica creó entre 1983 y 1988. La contracción del 28.2% en el gasto de desarrollo social no se corresponde con la política oficial. Se explica mas bien por el saneamiento de las finanzas públicas, uno de los principales compromisos financieros asumidos por el Estado con organismos internacionales.

No es posible hablar de bienestar económico y protección a las grandes mayorías cuando la inversión pública en educación se contrae 2.3% en seis años, ni cuando el gasto en salud manifiesta un retroceso mayor al 10% en el mismo lapso de tiempo, al igual que la cuantiosa contracción en la asignación subsidiaria a productos de abasto popular o programas como el Maiz-Tortilla. No es posible, en ese sentido, hablar de implantar normas efectivas tendientes a la preservación ambiental cuando la institución expresamente creada para tal fin es sujeta desde el comienzo a la restricción presupuestal.

Si nos referimos a la política de vivienda, debe tenerse presente que aunque esta manifiesta crecimiento positivo a lo largo del sexenio su aplicación se encontró en gran medida determinada por coyunturas políticas (como elecciones en estados considerados *de alto riesgo*), o por presión popular (como la suscitada tras los sismos de Septiembre de 1985).

---

El Estado decidió incrementar el financiamiento a las instituciones encargadas de preservar el orden público interno a medida que el ajuste económico se profundizaba. Antes que emprender la búsqueda de alternativas al mejoramiento de los niveles de subsistencia optó por lo que se conoce como *línea dura*, es decir, mantener buenas relaciones con las corporaciones policiacas y militares ante el riesgo latente de estallidos de violencia civil.

---

**NOTAS:**

1) Miguel De la Madrid Hurtado, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 102

2) Miguel De la Madrid Hurtado, Op. cit., pp. 254-255

3) Idem, p. 223

4) Ibidem, p. 225

5) Isaias Castillo, Ignacio Llamas, "Modernización y Política Educativa", en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Compiladores), Estancamiento Económico y Crisis Social en México 1983-1988, Volumen II, UAM Azcapotzalco, 1989, p. 401

6) Isaias Castillo, Ignacio Llamas, Op. cit., p. 400

7) Miguel De la Madrid Hurtado, Op. cit., p. 242

8) Idem, pp. 244-245

9) Rolf Meiners, "El Sistema de Salud", en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Compiladores), Op. cit., p. 396

10) Miguel De la Madrid Hurtado, Op. cit., p. 254

11) Idem, pp. 254-255

12) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, 1984, pp. 22-23

---

13) Guadalupe Reyes, "*Consideraciones Sobre la Política de Vivienda*", en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Compiladores), *Estancamiento Económico y Crisis Social en México: 1983-1988*, Volumen II, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1989, p. 272

14) Guadalupe Reyes, *Op. cit.*, pp. 275-276

15) Miguel De la Madrid H., *Plan Nacional de Desarrollo: 1983-1988*, Presidencia de la República, 1983, pp. 235-236

16) Miguel De la Madrid H., *Op. cit.*, p. 238

17) *Idem*, p. 236

18) Antonio Martín del Campo, Rosendo Calderón, "*Reestructuración de los Subsidios a Productos Básicos y la Modernización de CONASUPO*" en *Investigación Económica* # 194 (Octubre-Diciembre de 1990), p. 58

19) Antonio Martín del Campo, Rosendo Calderón, *Op. cit.*, p. 78

20) Julio Boltvinik, "La Satisfacción de las Necesidades Esenciales en México: 1970-1987" en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Coordinadores), *Op. Cit.*, Volumen I, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco 1989, pp. 528-529

21) Enrique Leff, "*Introducción a una visión global de los problemas ambientales de México*" en Enrique Leff (Coord.), *Medio Ambiente y Desarrollo en México*, Volumen I, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1990, p. 24

22) Julia Carabias, "*Las Políticas de Producción Agrícola, la Cuestión Alimentaria y el Medio Ambiente*", en *Op. cit.*, p. 345

23) Enrique Leff, *Ecología y Capital*, SigloXXI Editores-UNAM, 1994, pp. 162-163

- 
- 24) Miguel De la Madrid H., Op. cit., pp. 257-259
- 25) Miriam Alfie Cohen, "Las Transformaciones de la Política Gubernamental en Materia Ecológica", en El Cotidiano # 52 (Enero-Febrero de 1993), p. 52
- 26) Julia Carabias, "La Política Ecológica de la SEDUE" en Jesús Lechuga y Fernando Chávez, Op. cit., Tomo II, pp. 354-355
- 27) Jacobo Finkelman, "Medio Ambiente y Salud en México" en Enrique Leff (Coordinador), Op. cit., Volumen II, pp. 215-216
- 28) Miguel De la Madrid H., Las Razones y las Obras, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 391
- 29) Miguel De la Madrid H., Op. cit., pp. 394-399
- 30) Guillermo Vargas U., "Michoacán en la Red Internacional del Narcotráfico" en El Cotidiano # 52 (Enero-Febrero de 1993), p. 38
- 31) José Luis Piñeyro, "La Lucha Contra el Narcotráfico" en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Coordinadores), Op. cit., Volumen II, pp. 189-190

---

**III: LOS NUEVOS MECANISMOS DE POLÍTICA SOCIAL Y SU CONTINUIDAD: 1989-1994:****1: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD:**

La gestión presidencial de Miguel De la Madrid concluyó en medio de una crisis económica, social y política sin precedentes. El profundo descontento popular se materializó abruptamente en 1988 durante el polémico proceso electoral para elegir Presidente de la República en el cual el Partido Revolucionario Institucional recibió una histórica cantidad de votos en contra y del cual su candidato, Carlos Salinas de Gortari, emergió como nuevo Primer Mandatario de la Nación.

Salinas propuso en su discurso de toma de posesión tres grandes acuerdos para superar el estancamiento económico y la crisis social que seis años de ajuste dejaron como resultado. Dichos acuerdos fueron los siguientes: **(1)**

1. Acuerdo para la ampliación de nuestra vida democrática: Donde resaltaban puntos tales como la preservación del Estado de Derecho, el perfeccionamiento de los procesos políticos, la modernización del ejercicio de autoridad y la participación y la concertación a nivel social.
2. Acuerdo para la recuperación económica con estabilidad de precios, sobresaliendo en este último la ampliación de la inversión, la modernización económica así como la estabilización continua de la economía.
3. Un acuerdo para el mejoramiento productivo del nivel de vida, el cual comprendería la creación de empleos productivos y bien remunerados, atención de las demandas sociales prioritarias, la protección del medio ambiente así como la erradicación de la pobreza extrema.

Meses después, dichos acuerdos fueron incorporados en forma íntegra en la estructura general de estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.(2) Para efectos del análisis, en esta sección nos ocuparemos del tercer y último acuerdo así como la forma en que la operatividad de la política social salinista sentó un precedente en la historia de la actividad del Estado como promotor y garante del bienestar social.

*"Para los mexicanos, la noción de bienestar social se ha encontrado históricamente vinculada a los valores fundamentales de justicia y libertad, y se refiere al reclamo - expresado en los derechos sociales que consagra la Constitución - por asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos. (...) Lo económico adquiere relevancia en cuanto ataca los obstáculos materiales que impiden un mayor avance en lo social. La creación de condiciones económicas propicias es, por su parte, requisito para que el incremento del bienestar sea amplio y perdurable". (3)*

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo hacía énfasis en la necesidad de recuperar el crecimiento económico sin inflación de manera que los grupos sociales más desprotegidos no cargaran con el mayor peso de un ajuste ante la eventualidad de nuevos periodos de crisis. Sin embargo, tal parece que se estaba dando como un hecho que las duras medidas implementadas en años precedentes realmente habían sentado las bases necesarias para superar las restricciones al crecimiento, lo cual resulta verdaderamente dudoso.

Aún así, se hacía un importante reconocimiento a la imperiosa necesidad de atacar frontalmente la espeluznante miseria en que se debatían millones de mexicanos: *" Si no se corrigieran los aspectos más lacerantes de la miseria, el aumento del nivel general de vida se reflejaría en mayores diferencias sociales. Aliviar los extremos de la pobreza es la labor social más urgente; una responsabilidad inaplazable". (4)*

Mediante la aplicación del tercer gran acuerdo propuesto por Salinas el Estado buscaría regresar a lo básico: priorizar y fortalecer las actividades dirigidas a mantenimiento y creación de infraestructura y atención a las demandas sociales. En ese sentido, se otorgaría especial cuidado a la utilización del gasto sectorial en desarrollo social para mitigar los efectos que seis años de ajuste dejaron sobre la población y emprender la resolución de sus necesidades básicas.

Para ello el Plan estableció cinco líneas fundamentales de política:

1. Máxima prioridad del gasto social por sobre otras erogaciones públicas a nivel sectorial.

2. Concertación interdependencias para reafirmar la prioridad que tal gasto tendría dentro del presupuesto gubernamental.
3. Atención inmediata y eficaz a los numerosos reclamos en materia de seguridad pública e impartición de justicia.
4. Priorizar las necesidades básicas de la población en base a consultas populares directas a nivel regional.
5. Mejoramiento en la calidad del medio ambiente en la República

La erradicación de la pobreza extrema era considerada como el complemento de la atención inmediata a las demandas básicas de bienestar social, donde la participación comunitaria sería la piedra de toque para erigir el proyecto fundamental de atención a la miseria extrema de la administración presidencial de Salinas de Gortari: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El 8 de Diciembre de 1988 se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad presidida por el titular del Poder Ejecutivo e integrado por secretarios de Estado y los directores generales del IMSS, CONASUPO, INI, FONART y otros más. Dicha comisión fungiría como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones dirigidas al combate de los bajos niveles de subsistencia así como a supervisar el cumplimiento de los diferentes programas.

Simultáneamente se constituyó el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad con la finalidad de servir como organismo auxiliar de las funciones de la Comisión al interior del cual se encontrarían representados grupos y corrientes de diversas tendencias políticas.

Así el PRONASOL se define como: "(...) una estrategia de política pública para coordinar esfuerzos de dependencias públicas, sumar recursos de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, canalizar la inversión hacia grupos de menores recursos, así como

*modificar las formas de relación que se establecen entre las instancias públicas y las comunidades en la operación de los programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los pobres". (5)*

La comisión nacional del PRONASOL entapizaba la necesidad de agrupar y coordinar esfuerzos no sólo a nivel de las tres instancias de gobierno, sino extenderse a las realizadas por grupos sociales. *"El diálogo y la concertación serán los pilares fundamentales para la definición de acciones y de las formas de su ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio.(...) Se procurará prioritariamente la coordinación con los municipios, por ser esta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de las comunidades y la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones". (6)*

De acuerdo con lo establecido por el propio Consejo Consultivo la filosofía del Programa se concreta en cuatro principios básicos: (7)

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización individual y comunitaria.
2. Participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en los diferentes programas.
3. Corresponsabilidad organizada entre la sociedad y el Estado para afrontar en común la problemática social.
4. Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

La operatividad del PRONASOL hizo énfasis en la descentralización de actividades y recursos hacia estados y municipios donde, teóricamente, la implementación de proyectos se llevaría a cabo de forma mas efectiva: *"Solidaridad tiene una clara direccionalidad hacia la unidad mínima de gobierno y extensión territorial: el municipio. (...) Solidaridad reconoce en la autoridad municipal la instancia más próxima a las demandas de la población. Con la aplicación de Solidaridad, la configuración de una cultura política municipal democrática es una posibilidad cada vez más evidente. (...) Muchos de los programas de Solidaridad están*

---

*diseñados para reforzar la participación de los ayuntamientos en la estrategia de combate a la pobreza extrema, y para funcionar como palanca del desenvolvimiento de acciones participativas surgidas de la iniciativa conjunta de autoridades y comunidad". (8)*

En ese sentido la convergencia del Programa con el desarrollo regional se realiza a partir de su método, es decir, en un recorrido que va de las pequeñas transformaciones a las globales, de sólidas representaciones y compromisos comunitarios hacia agregaciones locales y municipales. *"De esa manera los compromisos de desarrollo regional se realizan atendiendo las demandas y compromisos de microregiones y de redes de microinterlocutores y, a su vez, las demandas directas interactúan con propósitos y objetivos de desarrollo regional". (9)*

Desde la óptica gubernamental el PRONASOL ayudaría a la transformación de las formas habituales de hacer política social otorgándole a una sociedad altamente politizada la oportunidad de hacer escuchar su voz en cuanto a sus necesidades básicas de subsistencia. Para ello se constituyeron tres grandes categorías en las cuales se desagregaría el Programa: (10)

1. *Solidaridad para el bienestar social*: Referido al mejoramiento inmediato de los niveles de vida de aquellas zonas con alto índice de pobreza (grupos indígenas, campesinos habitantes de áreas rurales serranas o semidesérticas y pobladores de áreas marginales urbanas que en los años ochenta experimentaron rápida expansión).
2. *Solidaridad para la producción*: Destinado al aprovechamiento del potencial productivo de comunidades pobres mediante el otorgamiento de apoyos para actividades de carácter agropecuario, agroindustrial, forestal, extractivas, microindustriales y piscícolas.
3. *Solidaridad para el desarrollo regional*: Posteriormente denominada *"Infraestructura Básica de Apoyo"*, esta tercera categoría comprende obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Los recursos asignados al programa fueron canalizados a través del Ramo XXVI denominado *Solidaridad y Desarrollo Regional*. Los Cuadros 26 y 27 indican la estructura del gasto público federal sectorial entre 1989 y 1994 en términos cuantitativos y porcentuales, respectivamente.

De acuerdo a la información contenida en los mismos el Gasto Total crece sostenidamente entre 1989 y 1994 en 232.7 miles de millones de pesos de 1980, lo que representa un crecimiento porcentual de 26.7 % a lo largo del sexenio. A nivel de composición sectorial las mayores participaciones cuantitativas y porcentuales corresponden por orden de importancia a Desarrollo Social (que se incrementa significativamente entre 1989 y 1994), Energético, Desarrollo Rural (los cuales experimentan ligera declinación en sus participaciones en el mismo período), y Comunicaciones y Transportes (el cual observa un discreto elevamiento en sus recursos).

Evidentemente no todos los sectores recibieron la misma prioridad en cuestiones de financiamiento público. Las contracciones de gasto más importantes en el sexenio salinista a nivel sectorial se ubican en Turismo e Industrial (el caso más dramático de todos, ver Cuadros 26 y 27). La recomposición en la estructura del gasto total es altamente favorable también a los sectores Justicia y Seguridad, Poderes Legislativo y Judicial y Pesca, aunque en éste último de forma poco significativa.

Los Cuadros 28 y 29 nos muestran el Gasto Federal ejercido en el sector Desarrollo Social entre 1989 y 1994 a pesos constantes de 1980 y como proporción porcentual. Se observa, primeramente, que el gasto total ejercido en el sector se incrementa sostenidamente en aproximadamente 89.6 % en seis años. En la primera mitad del período el subsector Gobierno Federal captaba entre el 34.4 y 36.1 % del total; hacia la segunda mitad del mismo la participación cuantitativa y porcentual de dicho subsector se contrae en más de 50 %. Las subparticipaciones más importantes se encontraban en la SEP, SSA y Solidaridad y Desarrollo Regional. Se observa, igualmente, una recomposición de asignaciones favorable a Solidaridad, mermando principalmente los recursos asignados a la SEP cuantitativa y porcentualmente a partir de 1990.

Los organismos y empresas sujetos a control presupuestal directo, salvo pequeñas oscilaciones, mantuvieron niveles de gasto estables, en tanto que el tercer subsector: Organismos, empresas, fondos y fideicomisos subsidiados elevó su financiamiento 91.3 % entre 1989 y 1994. En este punto comprobamos que el IMSS, el ISSSTE y la SEP recibieron más recursos que Solidaridad y Desarrollo Regional, aunque hacia 1994 se observa una tendencia a la nivelación de gastos de éste respecto de los dos últimos. Aún así, la participación cuantitativa y porcentual del subsector Solidaridad y Desarrollo Regional comparada con el total sectorial es mínima (Cuadro 29).

Los Cuadros 30 y 31 indican el Gasto Federal ejercido en Solidaridad y Desarrollo Regional entre 1989 y 1994, a pesos constantes de 1980 y en porcentajes. Este subsector comprende las tres categorías básicas delineadas en los documentos oficiales referentes a la operatividad del Programa Nacional de Solidaridad. El financiamiento público asignado a Solidaridad y Desarrollo Regional se incrementa entre 1989 y 1994 al igual que las subramas que lo integran; la participación mayoritaria corresponde a Solidaridad para el Bienestar Social, el cual casi representa el 70 % del total de erogaciones realizadas a través del ramo XXVI. En contraposición, los dos subramos restantes experimentan importantes oscilaciones cuantitativas y porcentuales. De acuerdo a la información proporcionada, se comprueba que mientras el gasto en dicho ramo representaba hacia 1989 el 1.6 % del gasto total gubernamental, hacia 1994 éste habíase incrementado hasta 3.4%. Por su parte, Solidaridad para el Bienestar Social representaba el 1.1 % del gasto total gubernamental hacia 1989 y 2.4 % a finales de 1994.

Por último, en los cuadros 32 y 33 encontraremos los datos correspondientes a las asignaciones realizadas en el subramo Solidaridad para el Bienestar Social entre 1989 y 1994. El financiamiento otorgado a los diferentes programas que lo integran resulta más bien discreto. Destacan por su comportamiento en el periodo los programas Servicio Social y Niños en Solidaridad, el cual creció en 11.6 % de 1989 a 1994; Alcantarillado, que se incrementó 3.8 % en el mismo periodo; Urbanización, con 5.2 % y el más significativo de todos: Fondos Municipales y Programas de Infraestructura, con un incremento total de 14.8 % en seis años.

Otros programas como Educación Básica, Prevención y Readaptación Social, Becas de Capacitación a Trabajadores e Infraestructura de Abasto y Apoyo al Comercio vieron reducirse sus recursos en unos casos, en tanto que otros recibieron financiamiento público en forma intermitente. El caso más significativo lo constituye el programa Infraestructura Educativa y Escuela Digna, que se redujo en 4.4 % entre 1989 y 1994. Comparativamente, los recursos destinados a los diferentes programas resultan poco significativos respecto al volumen total de gasto gubernamental ejercido.

Pero la insuficiencia financiera del PRONASOL no es el único factor en contra del mismo. Desde su creación fue objeto de severas críticas por parte de partidos de oposición y analistas independientes que lo catalogaron más como un instrumento publicitario dirigido a reforzar la deteriorada imagen presidencial que como una alternativa novedosa y eficaz en el combate a la pobreza.

Los principales cuestionamientos al Programa se orientan en las siguientes direcciones:

Existen válvulas o condiciones estructurales que permiten amortiguar las presiones económicas y políticas de la población mexicana marginada. Las demandas económicas populares son amortiguadas por dos *colchones*: la unidad familiar y la economía subterránea. La familia, sobre todo en tiempos de crisis, funciona como una mini-institución de beneficencia frente a emergencias, carencia de empleo, enfermedades, etc. El patrimonio y los contactos familiares son los primeros recursos para paliar urgencias y carencias. La otra válvula son las ocupaciones de la economía informal. En la última década tal tipo de empleos o servicios han proliferado enormemente en las ciudades y si bien no son productivos, sí contribuyen al ingreso individual o familiar. Las presiones políticas las absorbe otro colchón: la cultura política.

Sin embargo, dichos *colchones* tienen límites: *"El patrimonio familiar no es infinito, la economía informal tiene un mercado determinado que se estrecha conforme bajan los niveles de vida de la población, asimismo los rasgos de nuestra cultura política no son inmutables. Efectivamente, los "colchones" aludidos tienen limitaciones, que después de tocar fondo pueden generar situaciones violentas o conflictivas". (11)*

Este es el contexto en el que surge Solidaridad, imponiéndole al gobierno salinista dos problemas fundamentales: paliar la pobreza extrema, obstáculo al crecimiento económico autosostenido y potencial fuente de estallidos sociales y, por otro lado, la construcción de un nuevo consenso social a través de la ejecución del PRONASOL..

Una de los principales señalamientos en ese sentido apunta que sólo es un programa con intenciones de paliar .situaciones conflictivas susceptibles de transformarse en luchas violentas. Lejos de responder abiertamente, amparándose en sus propósitos de desarrollo y justicia social, el Estado soslayó el verdadero carácter preventivo de Solidaridad: la creciente pobreza en el país es una cuestión de seguridad nacional. Desde la óptica gubernamental, es válida la canalización de planes y proyectos de desarrollo en aquellos lugares con un mayor índice de marginalidad en tanto que revisten una importancia estratégica en materia de estabilidad social para la consecución de las transformaciones deseadas e impulsadas por el Estado.

Por lo que respecta a las *nuevas* relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana el objetivo fundamental ha sido la constitución de una nueva política de masas sustentada en el campesinado pobre y los desposeídos urbanos. Sin embargo la capacidad de transformación de dichas relaciones vía el PRONASOL es bastante dudosa en virtud de sus criterios partidistas y la corrupción imperante al interior de muchos comités de Solidaridad constituidos, en los cuales los recursos son desviados hacia otras actividades diferentes de las proyectadas (como el enriquecimiento ilícito de regidores y presidentes municipales).

En lo referente a la parcialidad partidista y electoral del Programa, una opinión generalizada afirma que: *"La red de organización que se ha generado a través de Solidaridad, o mejor dicho, una parte de ella, tiene la posibilidad de convertirse en un sector dentro del PRI, con los compromisos y prerrogativas que ello conlleva. La intención es clara, se trata de continuar avanzando en el fortalecimiento de la estructura territorial, como una de las estrategias mas confiables para consolidar la recuperación de votos del PRI. Ahora, la estrategia se finca en la potencialidad que adquiere el voto urbano; las grandes masas pobres de este país se convierten en el objetivo político, se trata de organizarlas, educarlas y cooptarlas. De entre*

*ellas parece hurgar el gobierno mexicano para encontrar los nuevos liderazgos llamados a reemplazar a los sectores tradicionales del partido". (12)*

La última y más importante crítica tiene que ver con lo que se ha dado en llamar el *pronapopulismo*: *"Para sorpresa o enojo de los funcionarios del Pronasol, una crítica más lo presenta como un programa neopopulista. (...) Se trata de construir un consenso mínimo y pasivo, y de ser posible generar una nueva hegemonía duradera para facilitar el tránsito acelerado de la modernización económica capitalista. Esta es la apuesta máxima del autodenominado Estado "solidario": lograr una dominación política estable; la dominación temporal, efímera y gelatinosa es la apuesta mínima". (13)*

El término *neopopulista* le fue adjudicado al programa después de la recuperación electoral experimentada por el PRI en las elecciones federales de 1991. En un afán por recrear las bases sociales del partido el gobierno federal instrumentó programas de beneficio social enfocados hacia aquellos sectores sociales con mayores necesidades y decisivo peso electoral, así como hacia estados considerados de alto riesgo por los propios jefes priistas: Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Estado de México y zonas altamente deprimidas del Distrito Federal. En este marco, surgió la faceta clientelista y discrecional del Programa al crear un típico intercambio de servicios públicos por votos a favor de los candidatos oficiales.

Existe un elemento adicional que definía a Solidaridad como instrumento del neopopulismo: su exagerado aparato publicitario. *"La propaganda y la retórica hacen un efusivo llamado a los valores tradicionales que han caracterizado a la sociedad mexicana (la solidaridad, el esfuerzo colectivo, la idea unificadora de la nación), ubicándolos centralmente junto a la filosofía del proyecto económico. La diferencia estriba en que éste ya no es el de la industrialización mercado-internista, sino el de la liberalización en el marco de la globalización de las relaciones económicas". (14)*

Es evidente que en la estrategia y el pensamiento de Solidaridad confluyen elementos del pasado denostados por el propio presidente de la República en numerosas ocasiones. PRONASOL no constituyó una nueva forma de realizar actividades en materia de beneficio

social. En consecuencia, la tan pretendida transformación de relaciones entre el poder público y las clases sociales únicamente soslayaba el apuntalamiento de las viejas prácticas corporativas, clientelistas y discrecionales que han caracterizado la política social del México postrevolucionario.

## 2: EL LIBERALISMO SOCIAL:

La profunda recesión generada durante los años ochenta evidenció no solo la ineficacia de la política estatal para enfrentar exitosamente situaciones de emergencia económica, hizo también evidente el agotamiento del discurso oficial que presentaba al Estado como benefactor y protector de las grandes masas desposeídas. Durante la administración del presidente Miguel De la Madrid la utilización del discurso reivindicador del Estado mexicano en su carácter paternalista paulatinamente cayó en desuso. Sin embargo, no hubo una redefinición teórica por parte de las autoridades en aras de justificar las actividades emprendidas por el régimen. En el contexto de la transformación económica mexicana de los ochenta, sólo prevalecieron los términos de austeridad y racionalidad en la ejecución del gasto público, explicitados reiterativamente en el discurso oficial.

Al asumir la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari crea un nuevo discurso político-filosófico en el cual establece las pautas que, según él, marcaron el rumbo del desenvolvimiento económico mexicano en los últimos años; dichas pautas se sintetizan en un concepto: *el liberalismo social*.

El término *liberalismo social* fue acuñado por Jesús Reyes Heróles para quien, en el caso mexicano, el liberalismo tradicional europeo adoptó un carácter propio. Al interior del liberalismo social, de acuerdo con Reyes Heróles, confluyen dos vertientes de pensamiento que le otorgan su particularidad: Por una parte "(...) una estrictamente liberal, y la otra socialista. En la primera el tronco contractualista que explica los orígenes de la sociedad civil se bifurca en dos ramas: la clásica, que sostiene que los derechos naturales, y entre ellos los de la propiedad individual, son anteriores al pacto o contrato social y que por consiguiente, ésta debe detenerse ante esos derechos (la propiedad resulta así una barrera infranqueable, no susceptible de intervención para la sociedad y el Estado). La segunda, la romántica, ve los

*derechos naturales surgiendo del contrato social y por consiguiente, sujetos a la sociedad y susceptibles de regulación estatal. En síntesis, ésta rama del contractualismo social sostiene que la propiedad no es independiente de la sociedad". (15)*

La influencia de la escuela socialista en la evolución del liberalismo social mexicano era justificada por el acercamiento y permanente interés por el ámbito social: *"Los hombres que pertenecían a ésta corriente se acercaron a la cuestión social no sólo a través del examen de las condiciones de la distribución inequitativa de la tierra, sino también de la situación de los trabajadores no agrícolas y en general de las clases desvalidas". (16)*

Esta filosofía fue retomada por el presidente Carlos Salinas de Gortari en el marco de la celebración del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional; orador central en dicha celebración, Salinas de Gortari afirmó que todos sus actos de gobierno eran guiados por la práctica del liberalismo social. Así, el entonces jefe del Poder Ejecutivo pretendía imprimirle a su gestión un carácter propio, pretendiendo de esa forma distanciarse de la antigua retórica paternalista.

Al anunciar la denominada *reforma de la Revolución*, Salinas exaltaba el proyecto liberal mexicano del siglo XIX que tuvo la virtud de extirpar del país fueros y servidumbres. Por ello: *"(...) nuestro liberalismo se dio como ningún otro en el continente. El triunfo de la Reforma en el siglo XIX, la reforma liberal, diseñó la estructura de la Nación y le dio continuidad y futuro. El nuestro fue, como lo señaló Reyes Heróles, un liberalismo triunfante. (...) La Revolución Mexicana recogió del proyecto liberal su propuesta de libertad haciéndola comprometidamente social. Dio al Estado la conducción del desarrollo y de los recursos de la Nación; hizo de los reclamos de la Revolución por la tierra, el trabajo y la educación un programa de futuro. (...) La reforma de la Revolución da vigencia y relevancia presente al liberalismo social. (...) Construimos aquí una nueva visión de la Revolución para nuestros tiempos, orgullosos del pasado pero que no se sujeta a sus medios." (17)*

Salinas destacó las ideas liberales tanto en lo político (apertura política, pluralismo ideológico) como en lo económico (desregulación, apertura económica) resaltando simultáneamente el aspecto social de la llamada *reforma de la Revolución*, enfatizando la necesidad de asegurar

la equitativa distribución del ingreso así como preservar la organización tradicional de los grupos sociales.

*"La idea del liberalismo social - y también la del Estado liberal social -, según sus más conspicuos expositores surge diferenciándose de dos perspectivas ideológicas presentes en el contexto latinoamericano. Una de ellas es el "estatismo absorbente", vinculado al modelo de desarrollo de Estado-céntrico. Y la otra es el "neoliberalismo posesivo", con su bagaje de recetas infalibles que ha de aplicarse a rajatabla, no importando los costos sociales que signifique. Un neoliberalismo resuelto a llevar sus prácticas hasta las últimas consecuencias y sin la necesidad de acompañar las reformas estructurales con mecanismos que atenúen sus efectos mas perversos". (18)*

Salinas de Gortari arremetió contra ambas perspectivas ideológicas. Calificó a los opositores a su régimen como *neoliberales* y *nuevos reaccionarios* adjudicándoles ideas y actos que fueron llevados a cabo por su propio gobierno.

*"Dos tesis se enfrentan entre sí: una que no termina de declinar y otra que poca vigencia tendrá al nacer. Es el choque entre el estatismo absorbente y el neoliberal posesivo. Ni uno ni otro responden al proyecto de reforma de la Revolución: ni los nuevos reaccionarios que promueven el estatismo ni tampoco el neoliberalismo enarbola nuestras luchas, ni sintetiza nuestras ideas ni guía nuestras decisiones. La filosofía de nuestras prácticas es el liberalismo social, de hondas raíces en nuestra historia y con plena vigencia para el futuro". (19)*

Con la presión de neutralizar los saldos negativos causados por la liberalización económica, Salinas de Gortari pretendió forjar la guía ideológica que caracterizaría su gestión, aunque ello implicara caer en contradicciones. El liberalismo social pretendía convertir sus prácticas en el ejemplo de una "tercera vía" para encarar los problemas actuales de América Latina. Esta tercera vía que combina exigencias de reformas estructurales con preocupación por los costos sociales aparejados, se presenta cómo la alternativa responsable para lograr desarrollo y equidad. El liberalismo social pretendió crear una nueva relación entre el Estado y la sociedad, así como articular los nuevos modelos de acumulación y dominación. (20)

Sin embargo, en este punto yace una primera gran contradicción: la propia definición del término *liberalismo social*. Dicha contradicción implica el interés por parte de algunos simpatizantes liberales del siglo XIX por la desigualdad social. Hemos mencionado en los inicios del presente capítulo que el término *liberalismo social* fue creado por Jesús Reyes Heróles para de alguna manera definir dicho interés. Pero como manifiesta el historiador Arnaldo Córdova, para Reyes Heróles el liberalismo mexicano es un liberalismo: "(...) que mantiene y hace suyo todo el ideario de la libertad, pero que, al mismo tiempo, basado precisamente en ese ideario, ve que la libertad es un sueño, un imposible para la mayoría de las gentes, justamente por razones materiales, por razones de clase, que ya se identificaban con toda claridad. De ahí la expresión "liberalismo social" que, en el fondo, es un contrasentido, porque el liberalismo nunca ha sido eso". (21)

Efectivamente, si tratamos de definir la orientación ideológica del régimen salinista es fácilmente comprobable su influencia neoliberal. Pese a que dicho calificativo (neoliberal), molestaba grandemente al presidente de la República, los hechos demuestran la profunda contradicción existente entre el discurso oficial y las prácticas reales de gobierno en el terreno económico, de directa incidencia en la realidad material.

Entre los rasgos predominantes que definen la administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari destacan, en términos generales: la apertura económica al exterior vía la liberalización comercial, la inversión extranjera y la creciente integración de la economía mexicana y la estadounidense, las transformaciones sufridas en el ámbito del financiamiento a la acumulación y la reestructuración de actividades, reflejado en el heterogéneo desenvolvimiento de las diferentes ramas de la producción y la cada vez más evidente tendencia a la concentración del control de los mercados en unas cuantas grandes empresas, que contradicen la liberalización económica y el pleno juego de las fuerzas del mercado.

Por lo que respecta a la cuestión del Estado, el régimen salinista intensificó la desregulación económica y la privatización de activos públicos, con lo que el Estado mexicano paulatinamente perdió capacidad de control e influencia en la vida económica.

*"El gobierno de Salinas se distinguirá por haber dado un impulso decisivo al cambio en la propiedad de los medios de producción en el país con la privatización de empresas paraestatales. (...) La redefinición del Estado abarca todos los ámbitos de la vida del país (económico, político, ideológico, social, etc.). Parte de esa estrategia consiste en llevar a cabo la desregulación para desmontar el antiguo modelo de desarrollo capitalista del país, para convertir al Estado anterior en rector y promotor de la vía neoliberal de desarrollo capitalista, desregulando algunos sectores y estableciendo a la vez una nueva regulación para quitar trabas y abrir paso a la acumulación de capital en términos del modelo neoliberal". (22)*

La esencia del neoliberalismo es contraria a los intereses de la sociedad en virtud de su carácter individualista y excluyente, privilegiando el crecimiento económico y supeditando a este la política social. Ello conduce a la adopción de posiciones opuestas al proyecto neoliberal por parte de los movimientos sociales organizados y del ciudadano común en la medida que se deteriora su nivel de subsistencia.

*"Reducir la intervención del Estado en la esfera social disminuye también la cantidad total de recursos disponibles en la política. No se trata simplemente de transferir recursos o poder del Estado a otros actores. Algunos de esos recursos sencillamente se pierden (para la sociedad en su conjunto) en el camino. Tanto el Estado como la sociedad civil pierden capacidades de poder, lo cual hace menos probable la posición liberal de que una orientación cada vez mayor hacia el mercado producirá más democracia. En el contexto actual de penuria fiscal, si los Estados latinoamericanos aplican a rajatabla los principios ideológicos prescritos para un Estado minimalista, como lo proclama el neoliberalismo, el proceso de despojar de poder al Estado conducirá también a despojar de poder a la sociedad civil". (23)*

En el contexto actual es imperativo el saneamiento fiscal del Estado e incentivar la integración de las economías locales al mercado mundial; más la exitosa culminación de ambos procesos se encuentra en función de separar claramente el pragmatismo ideológico de la política económica. Sólo así se abre la posibilidad de arribar a un nuevo Estado *más pequeño pero más justo*, en el marco de una nueva racionalidad de participación económica del mismo (que Salinas de Gortari definió en su discurso como *Estado solidario*). (24)

Sin embargo, en el caso de México, dicha separación se encuentra lejos de llevarse a cabo: *"La mayor parte de los analistas del neoliberalismo tienden a centrarse en el Estado y en los actores sociales más organizados (empresas, mano de obra) y prestan poca atención a los tipos más difusos de movimiento social. En cierto modo, este relativo abandono proyecta el pesimismo que experimentan quienes ven poco margen para tales movimientos bajo el neoliberalismo, salvo como elemento meramente defensivo y contestatario". (25)*

El papel desempeñado por la política social en el marco neoliberal se ve contraído en la medida que el Estado adopta un carácter minimalista. Su función primordial recae en la generación de capital humano a bajos costos, con una relativa formación técnica. Los antiguos conceptos de asistencia social pública y solidaridad con los más pobres encierran ahora una interpretación diferente: *"A partir de la idea de que el Estado no debe sustituir la acción ni la iniciativa de los individuos en distintos campos de la vida económica (industrias, servicios, inversión, etc.), se recomienda que se limite a hacerse cargo de aquellas áreas no rentables que no asume el mercado. Entre ellas la de proporcionar a los individuos capacidades básicas para que puedan competir en el mercado. De este modo los individuos podrán contar con una dotación inicial de capacidades básicas, independientemente de su origen social. (...) Los criterios de equidad están dados ya no por una iniciativa de tutela por parte del Estado para compensar los resultados de las desigualdades que produce el mercado, ó por objetivos de globalidad en el bienestar, sino por una acción tendiente a igualar las capacidades básicas para la competencia. El acceso a mejores niveles de vida será resultado de la productividad y creatividad de cada individuo, las cuales serán calificadas por el mercado". (26)*

Así queda ilustrado el efecto negativo que el neoliberalismo provoca sobre los niveles de subsistencia de las grandes mayorías. Supeditando éstos a las decisiones individuales de los agentes económicos, los neoliberales reivindican el viejo principio del "laissez faire", mediante el cual la búsqueda personal del máximo bienestar operará como una *mano invisible* fomentadora del bienestar común.

La política social salinista, como se afirmó en el capítulo anterior, incurrió en prácticas discriminatorias de aplicación de recursos de PRONASOL en la medida que dicha aplicación

---

se encontraba en función de intereses electorales o de legitimación del régimen, así como en atenuar potenciales focos de violencia social. De ésta forma, tanto en la parte operativa como en la ideológica, las contradicciones fueron la constante de la política salinista, la que en general encuadra en los elementos que caracterizan al neoliberalismo.

En cualquier país capitalista el mercado funciona de manera imperfecta, pese a que la teoría neoliberal establezca la tendencia natural al equilibrio y la maximización en la utilidad y beneficios de los agentes económicos; el Estado participa estableciendo criterios distributivos en función de sus necesidades de legitimación, que a su vez determinan a la política social. Es imperativo, en consecuencia, la búsqueda de alternativas a los criterios individualistas y eficientistas impulsados por el neoliberalismo, si realmente el verdadero propósito del Estado radica en construir modelos de desarrollo económico con verdadera justicia social.

---

**NOTAS:**

- 1) Carlos Salinas de Gortari, "*Discurso de Toma de Posesión*", en *El Mercado de Valores* # 24, (Diciembre 15 de 1988), pp. 3-11
- 2) Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaria de Programación y Presupuesto, 1989, p. 21
- 3) Carlos Salinas de Gortari, *Op. cit.* , p. 97
- 4) *Idem*, p. 98
- 5) Consejo Consultivo del PRONASOL, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica 1994, p. 122
- 6) Carlos Salinas de Gortari, *Op. cit.* , pp. 127-128
- 7) Consejo Consultivo del PRONASOL, *Op. cit.* , p. 58
- 8) *Idem*, pp. 87-89
- 9) *Ibidem*, p.72
- 10) *Ibidem* , p.81
- 11) José Luis Piñeyro, "*El Pronasol: ¿Nueva Hegemonía Política?*" en *El Cotidiano* # 49 (Julio-Agosto de 1992), Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, p. 59
- 12) Luis Méndez, Miguel Ángel Romero, Augusto Bolívar, "*Solidaridad se Institucionaliza*" en *Op. cit.*.. pp. 65-66
- 13) José Luis Piñeyro, *Op. cit.* . p. 70

- 
- 14) Julián F. Bertranou, "Programa Nacional de Solidaridad. ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?", en Revista Mexicana de Sociología (Julio-Septiembre de 1993), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, p. 236
- 15) Ma. Eugenia Romero Sotelo, "El Liberalismo Social en el México de hoy: Rupturas y Continuidades", en Economía Informa # 207 (Julio de 1992), Facultad de Economía, UNAM, p. 26
- 16) Op. cit. , p. 26
- 17) Carlos Salinas de Gortari, Discurso pronunciado durante la ceremonia del LXIII aniversario del PRI (Marzo 4 de 1992), Versión Estenográfica, Primera Parte pp. 2-4
- 18) Julián F. Bertranou, Op. cit. , p. 233
- 19) Carlos Salinas de Gortari, Op. cit., Primera Parte, p. 4
- 20) Julián F. Bertranou, Op. cit. , p. 234
- 21) Amaldo Córdova, "Liberalismo Social, invento de Reyes Heróles, una contradicción en sí mismo", en Proceso # 801 (Marzo 9 de 1992), p.12
- 22) Sarahi Ángeles Comejo, "Aspectos económicos centrales del neoliberalismo en el sexenio de Salinas" en Momento Económico # 76 (Noviembre-Diciembre de 1994), Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, p. 22
- 23) Ian Roxborough, "Las posibilidades de las prácticas sociales bajo el neoliberalismo" en Revista Mexicana de Sociología (Octubre-Diciembre de 1994), Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, p. 75
- 24) Carlos Salinas de Gortari, Op. cit. , Primera Parte, p. 6 y Segunda Parte, pp. 4-5.

25) Ian Roxborough. *Op. cit.* , p. 82

26) Sara Gordon, "Equidad y Justicia Social", en *Revista Mexicana de Sociología* (Abril-Junio de 1995), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 181

#### IV. BALANCES Y PERSPECTIVAS:

Las transformaciones realizadas en política económica entre 1983 y 1994 implicaron el paulatino abandono de los principios políticos y sociales que acompañaron el desenvolvimiento del Estado mexicano. La *libertad económica* se constituye, en consecuencia, en el valor supremo de quienes postulan la autorregulación de los mercados, y es precisamente esa libertad económica quien permitirá superar las crisis recurrentes que afronta la economía nacional desde principios de los años ochenta.

Desde 1983 se ha cuestionado severamente la política de desarrollo guiada por el Estado; se ha enfatizado y generalizado la necesidad de privatizar bienes públicos y desregular actividades productivas. Durante quince años la implementación de esta clase de políticas solo ha conseguido profundizar las contradicciones sociales y económicas. La consecuencia mas evidente del neoliberalismo mexicano ha sido la destrucción de la planta productiva nacional.

Por la vía de los hechos, entre 1983 y 1994 varios rasgos del Estado mexicano entraron en proceso de transformación. El perfil del *nuevo Estado mexicano* se encuentra aún en formación; no obstante es posible determinar que una primera gran transformación se dio en el papel económico que desempeña el Estado, pasando de ejercer un papel central en los procesos económicos en cuanto a interventor y regulador de los mismos, a constituirse en promotor y protector de actividades empresariales nacionales y extranjeras.

Una segunda gran transformación tuvo lugar en el famoso "pacto social" en que se legitimaba el estado postrevolucionario. Las conquistas sociales acumuladas y plasmadas constitucionalmente mantienen de manera formal sus instituciones, pero los derechos reconocidos y las condiciones en los servicios son afectados por la creciente restricción presupuestal, *liberando* las relaciones entre capital y trabajo, dando lugar a una política social selectiva y excluyente. Es decir, los derechos fundamentales están siendo revertidos por el Estado, dejando en su lugar supuestas acciones de solidaridad que rayan en la caridad pública.

---

Ante este panorama es indudable que es necesario replantear el quehacer estatal adecuándolo a las necesidades de una economía como la mexicana, en la cual la aplicación de dogmas económicos *universales* pasan por alto las condiciones específicas nacionales.

Una buena parte del financiamiento del gasto público es captado a través de la recaudación fiscal. Ante el deterioro del ingreso experimentado durante el período de referencia, dicha recaudación ha sido severamente afectada, esto implica una doble presión para el sector público, debe atender mayores demandas de servicios con cada vez menos recursos. El financiamiento a un programa de atención social en el contexto de importantes restricciones presupuestales debe establecerse en función del costo social, es decir, quien debe financiar y a quien debe protegerse de los efectos del ajuste. El débito externo y el déficit fiscal no son estrictamente neutros, siempre habrá quienes se vean beneficiados o resulten perjudicados. Es necesario diseñar una política tendiente al restablecimiento de las bases del crecimiento con un programa que salde los déficits sociales, transfiriendo recursos de los deudores a los acreedores sociales.

Los sectores que resultan mas castigados por el proceso de ajuste no tienen responsabilidad alguna respecto a la crisis de la deuda y al déficit fiscal. Inevitablemente es necesaria la participación del Estado como promotor del desarrollo y garante del bienestar social, es decir, como generador de las condiciones adecuadas de formación de capital humano. Es importante, en ese sentido, la promoción en la reestructuración de organismos públicos para acrecentar la eficiencia de la política social. Simultáneamente deben abrirse instancias de participación civil para detección y solución de problemas, así como para administrar los programas. En otras palabras debe avanzarse hacia la responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos.

Una participación dinámica del Estado implica además que éste asuma el compromiso de proveer bienes y servicios a precios accesibles y de buena calidad. Es necesario además corregir las desigualdades regionales estableciendo promociones diferenciales, es decir, más a los que menos tienen. La recomposición de la política impositiva debe regirse por el principio de una mayor contribución fiscal por parte de quienes perciben los ingresos mas elevados.

---

La población beneficiaria de un programa no recibe un favor, sino un servicio al que tiene derecho. No existen ciudadanos *de segunda* que solo tengan derecho a recibir servicios *de segunda*. Es imperativo, en consecuencia acelerar la eliminación del clientelismo y la cooptación política que vía los servicios básicos practican algunas autoridades. La política social no debe circunscribirse a un mero proyecto presidencial. Su diseño y ejecución deben rebasar la temporalidad de los gobiernos.

Para finalizar, la política social debe enfocarse a la búsqueda de mayor bienestar en las condiciones de vida de la población. Debe considerarse que todos los individuos tienen diferentes necesidades ya sea a nivel regional, de clase, sexo, edad. Por ello cada persona debe tener acceso a recursos adecuados a sus necesidades, lo cual nos aproximaría bastante a lo que en el discurso político se denomina como *justicia social*.

La factibilidad de lo expuesto en las páginas precedentes se encuentra en función de la revisión y eventual modificación del modelo económico actual. Pese a que analistas y funcionarios sostengan que la intervención del Estado crea más problemas que beneficios, solo éste tiene la capacidad de sentar las bases para la recuperación económica. En el caso de México han sido razones como la promoción del desarrollo, el abasto de bienes públicos y la ampliación de los derechos sociales más que ideas eficientistas las que han determinado la presencia del estado en la economía.

**ANEXO  
ESTADISTICO**

**CUADRO 1**  
**GASTO PUBLICO TOTAL Y EJERCIDO EN DESARROLLO SOCIAL 1971-1982**

<b>AÑO</b>	<b>GASTO PUBLICO TOTAL*</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL</b>	<b>GASTO EN DESARROLLO SOCIAL*</b>	<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL</b>	<b>DESARROLLO SOCIAL GASTO TOTAL</b>
1971	396.2	7.8	125.5	15.6	31.7
1972	478.3	20.7	161.1	28.4	33.7
1973	582.3	21.7	175.5	8.9	30.1
1974	639.2	9.8	195.8	11.6	30.6
1975	819.5	28.2	227.7	16.3	27.8
1976	791.7	-3.4	260.4	14.4	32.9
1977	777.9	-1.7	262.2	0.7	33.7
1978	875.2	12.5	286.2	9.2	32.7
1979	987.8	12.9	330.4	15.4	33.4
1980	1159.7	17.4	360.1	9	31.1
1981	1431.3	23.4	446.7	24	31.2
1982	1303.5	-8.9	441.3	-1.2	33.9

\* MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES DEFLACTADOS MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS BALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO

## CUADRO 2

ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO SECTORIAL 1983-1988  
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	1150.4	1162.2	1098.2	1024.8	973.6	906.3
DESARROLLO RURAL	156.6	998.3	89	84.1	62.2	48.9
DESARROLLO REGIONAL Y URBANO	42.8	51	63.7	47.8	40.4	31.1
PESCA	20.8	18.5	16.1	18.1	17.6	6.5
DESARROLLO SOCIAL	265.4	270.3	278	266.3	258.1	258.6
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	89.9	96.2	96	87	86.4	63.3
ABASTO	110.3	108.3	73.7	63.2	62.6	63.8
CONSUMO	2.7	2.8	2.3	1.6	1.8	1.6
ENERGETICO	285.3	285.9	262	259.2	253.7	247
INDUSTRIAL	109.9	153.1	138	125.4	126.7	116.4
ADMINISTRACION	66.7	77.8	79.4	72.1	64	69.1

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100);

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

**CUADRO 3**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO SECTORIAL 1983-1988**  
**(DISTRIBUCION PORCENTUAL)**

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100
DESARROLLO RURAL	13.6	8.5	8.1	8.2	6.4	5.4
DESARROLLO REGIONAL Y URBANO	3.7	4.4	5.8	4.7	4.1	3.4
PESCA	1.8	1.6	1.5	1.8	1.8	0.8
DESARROLLO SOCIAL	23	23.3	25.3	26	26.5	28.5
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	7.8	8.3	8.7	8.5	8.8	7
ABASTO	9.6	9.3	6.7	6.2	6.4	7
CONSUMO	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
ENERGETICO	24.8	24.6	23.9	25.3	26	27.3
INDUSTRIAL	9.6	13.2	12.6	12.2	13	12.8
ADMINISTRACION	5.8	6.7	7.2	7	6.6	7.6

FUENTE: CUADRO 2

CUADRO 4

ESTRUCTURA DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL 1983-1988  
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	285.4	270.3	278.1	266.3	258.2	258.6
GOBIERNO FEDERAL	91.7	102	104.4	93.3	95.3	93
EDUCACION PUBLICA	77.3	86.4	87.9	78.1	80.1	77.6
SALUD	13.1	14.2	14.9	13.9	14	14.1
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	1.3	1.4	1.6	1.3	1.2	1.3
ORGANISMOS Y EMPRESAS DENTRO DE PRSUPUESTO	118.8	111.4	113.1	116.8	107.9	108.5
ISSSTE	32.8	27.3	29.3	26.5	28.7	26.3
IMSS	87	84.1	83.8	90.3	79.2	80.2
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS	53.9	66.9	60.8	56.2	55	59.1

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

**CUADRO 5**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL 1983-1988**  
**(DISTRIBUCION PORCENTUAL)**

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100
GOBIERNO FEDERAL	34.8	37.7	37.5	36	38.9	38
EDUCACION PUBLICA	29.1	32	31.6	29.3	31	30
SALUD	4.9	5.3	5.3	5.2	5.4	5.5
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
ORGANISMOS Y EMPRESAS DENTRO DE PRSUPUESTO	45.1	41.2	40.6	43.9	41.8	41.2
ISSSTE	12.3	10.1	10.5	10	11.1	10.2
IMSS	32.8	31.1	30.1	33.9	30.7	31
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS	20.3	21.1	21.8	21.1	21.3	22.8

FUENTE: CUADRO 4

CUADRO 6

GASTO FEDERAL EJERCIDO POR NIVEL EDUCATIVO 1983-1988

(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL EJERCIDO	128.5	134.6	138.3	125.8	125	123.5
EDUCACION INICIAL	0.4	0.4	1.1	0.4	0.4	0.4
EDUCACION BASICA	57.8	56.8	60.8	55.6	60.4	56.4
EDUCACION MEDIA	17.1	14.5	17.9	21	16.5	17.6
EDUCACION SUPERIOR	27.7	22.9	23.7	24	25.3	24.5
INVESTIGACION Y POSGRADO	2.2	4	4.4	4.2	4.6	4.4
EDUCACION PARA ADULTOS	3.1	3.8	3.4	2.6	2.4	2.5
EDUCACION EN EL MEDIO INDIGENA	2.5	4.7	4.7	3.9	3.9	4
EDUCACION Y DEPORTE	4.5	5.6	4.8	4	4.2	4.2
ADMINISTRACION Y SERVICIOS DE APOYO	11.2	21.9	17.5	10.1	7.3	7.5

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

**CUADRO 7**  
**INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA 1983-1988**  
**(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\***

CONCEPTO	1983	1984	1986	1988	1987	1988
<b>INVERSIONES CAPFCE</b>	<b>6896</b>	<b>8833</b>	<b>8608</b>	<b>5409</b>	<b>5026</b>	<b>4782</b>
PREESCOLAR	1745	2832	3032	1912	1489	1612
PRIMARIA	4	105	2	12	24	13
CAPACITACION	236	158	174	86	98	91
MEDIO BASICO	1580	1956	1847	1369	1285	1179
MEDIO SUPERIOR	2047	1986	1771	1004	823	885
SUPERIOR	804	785	974	655	591	553
EXTRAESCOLAR	292	496	305	90	139	217
OBRAS ESPECIALES	187	515	503	281	577	232
<b>CONVENIO UNICO DE DESARROLLO</b>	<b>3612</b>	<b>3787</b>	<b>2746</b>	<b>1439</b>	<b>900</b>	<b>1080</b>
PRIMARIA	1847	2002	1312	707	459	572
SECUNDARIA	1615	1674	1311	662	381	441
REPARACIONES DE PRIMARIA Y SECUNDARIA	150	81	123	70	60	67

\* LA EFECTUA (A) MEDIANTE INÍCE DE PRECIOS IMPUICIOS DEL PIB (1980= 100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

**CUADRO 8**  
**GASTO EJERCIDO EN SALUD POR ORGANISMOS PUBLICOS 1983-1988**  
**(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\***

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>122.4</b>	<b>114.7</b>	<b>116.8</b>	<b>120.3</b>	<b>111.1</b>	<b>109.5</b>
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	32.8	27.3	29.3	26.5	28.7	26.3
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA TRABAJADORES DEL ESTADO	87	84.1	83.8	90.3	79.2	80.2
SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	1.9	2.5	3	2.8	2.5	2.3
INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
OTROS ORGANISMOS	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 9  
 GASTO EJERCIDO EN SALUD POR ORGANISMOS PUBLICOS 1983-1988  
 (DISTRIBUCION PORCENTUAL)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	26.8	23.8	25.1	22	25.8	24
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA TRABAJADORES DEL ESTADO	71	73.3	71.7	75.1	71.3	73.2
SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	1.6	2.2	2.6	2.3	2.3	2.1
INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGIA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
OTROS ORGANISMOS	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5

FUENTE: CUADRO 8

**CUADRO 10  
COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL 1983-1988**

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>POBLACION TOTAL (MILLONES)</b>	74.7	76.3	77.9	78.5	81.1	82.8
<b>POBLACION DERECHAHABIENTE (MILLONES)</b>	32.5	35.3	37.9	38.5	39.9	42.1
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	26.9	29.3	31.5	31.6	32.4	34.5
(%)	36.0	38.0	40.0	39.0	40.0	42.0
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA TRABAJADORES DEL ESTADO	5.6	6.0	6.4	6.4	7.5	7.6
(%)	7.0	7.0	8.0	8.0	9.0	9.0
<b>A SEGUROS PERMANENTES (MILLONES)</b>	8.6	9.4	9.9	9.9	10.4	11.0
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	7.0	7.6	8.1	7.9	8.3	8.7
(%)	9.0	10.0	10.0	9.0	10.0	10.0
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA TRABAJADORES DEL ESTADO	1.6	1.8	1.8	2.0	2.1	2.3
(%)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

FUENTE: MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, "LAS RAZONES Y LAS OBRAS", FONDO DE CULTURA ECONOMICA.

**CUADRO 11**  
**VIVIENDAS EXISTENTES 1983-1988**

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL DE VIVIENDAS	13589	14010	14456	14855	15418	16358
PROPIA	9103	9419	9728	10009	10387	11010
NO PROPIA	4486	4591	4728	4846	5031	5340
SEGUN NUMERO DE CUARTOS						
HASTA 2 CUARTOS	9398	9436	9724	10030	10408	11058
DE 3 A 5 CUARTOS	3485	3756	3885	3966	4116	4351
MAS DE 5 CUARTOS	726	818	847	859	894	949

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

**CUADRO 12**  
**INVERSION EN VIVIENDAS TERMINADAS POR ORGANISMOS PUBLICOS**  
**(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\***

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>INVERSION TOTAL</b>	43.7	80.3	66.2	59.6	70.3	66.4
INFONAVIT	17	21.1	25.4	21.8	20	21.4
FOVI-BANCA	19.2	28.4	31.9	29.7	41.2	39.5
FOVSSSTE	4.1	4.1	1.2	2.1	2.2	1.4
FONHAPO	1.3	2.8	3.1	2.6	3.2	3.3
PEMEX	1	2.1	2.6	2.8	2.7	1.3
CFE	0.6	0.7	0.6	0.4	0.2	0.2
FOVIMI - ISSSFAM	0.1	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
FIVIDESU	--	0.4	0.7	0.3	0.2	0.6
OTROS ORGANISMOS	0.4	0.4	0.4	0.1	0.1	0.2

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLI(C)OS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 13  
INVERSION REALIZADA EN RECONSTRUCCION 1983-1989  
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989
INVERSION TOTAL EJECUTADA	7966.3	4872.5	1618.1	670.7

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

## CUADRO 14

## COMPRAS DE ALIMENTOS EFECTUADAS POR CONASUPO 1983-1988

(MILLONES DE TONELADAS)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
COMPRAS TOTALES	14664	13615	10697	7821	10993	9617
NACIONALES	3654	4977	6381	5530	7871	4921
IMPORTADAS	11010	8638	4316	2291	3122	4696
1. MAIZ	5736	4885	3750	3641	5994	4410
NACIONALES	1607	2493	2121	2437	3888	1772
IMPORTADAS	4129	2392	1629	1204	2106	2638
2. TRIGO	466	524	1891	2192	1326	1701
NACIONALES	1	524	1891	2192	1326	563
IMPORTADAS	465	0	0	0	0	1138
3. ARROZ	110	243	197	397	192	200
NACIONALES	110	32	72	397	192	200
IMPORTADAS	0	211	125	0	0	0
4. FRIJOL	530	371	256	441	600	296
NACIONALES	530	371	140	274	577	296
IMPORTADAS	0	0	116	167	23	0
5. SEMILLAS Y OLEAGINOSAS	1719	2371	519	285	313	3
NACIONALES	177	20	129	147	280	3
IMPORTADAS	1542	2351	390	138	33	0
6. LECHE EN POLVO	108	121	159	150	164	205
NACIONALES	3	5	8	11	13	15
IMPORTADAS	105	116	151	139	151	190
7. OTROS PRODUCTOS	5995	5100	3925	715	2404	2802
NACIONALES	1226	1532	2020	72	1595	2072
IMPORTADAS	4769	3568	1905	643	809	730

\* INCLUYE GRANOS FORRAJEROS, ACEITES Y PASTAS

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

**CUADRO 15**  
**SUBSIDIO TOTAL POR PRODUCTOS 1983-1988**  
**(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\***

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	57.9	50.9	25.0	12.0	3.4	23.6
MAIZ	18.1	19	10.8	9.9	2.4	12.6
TRIGO	13.1	8.9	9.0	1.0	—	1.2
ARROZ	0.1	0.1	—	—	—	0.5
SORGO	15.1	10.3	3.9	—	—	3.6
FRIJOL	0.5	0.7	0.3	**	—	0.6
OLEAGINOSAS	8.5	11.6	1.0	0.1	—	**
LECHE EN POLVO	1.2	0.3	—	1.0	1.0	4.4
OTROS	0.3	—	—	—	—	0.7

\* DEFLATADO MEDIANTE: INDICE DE PRECIOS IMPLIITOS DEL PIB (1980=100)

\*\* INFORME A.3.1 MIMP

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE A. MARTIN DEL CAMPO Y R. CALDERON TINOCO. "REESTRUCTURACION DE LOS SUBSIDIOS A PRODUCTOS BASICOS Y LA MODERNIZACION DE CONASUPO" (INVESTIGACION ECONOMICA # 184).

CUADRO 16

SUBSIDIOS AL PROGRAMA MAIZ- TORTILLA 1983-1988  
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
SUBSIDIO TOTAL	19612.5	11330.2	5669.8	1202.0	574.4	449.4
VIA PRECIO						
INDUSTRIA**	16043.0	8942.7	2994.5	802.9	200.5	175.3
DICONSA	1196.3	929.0	584.0	131.3	47.1	49.4
DIRECTO						
INDUSTRIA***	2373.2	1359.2	1685.3	144.3	115.6	111.5
AL CONSUMO	-----	89.3	226.0	123.5	211.2	113.2

\* DEFLACIADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

\*\* INDUSTRIA MOLINERA Y HARINERA

\*\*\* INDUSTRIA HARINERA

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE ANTONIO MARTIN DEL CAMPO, ROSENDO CALDERON TINOCO,  
"RECONSTRUCCION DE LOS SUBSIDIOS A LOS PRODUCTOS BASICOS Y LA MODERNIZACION  
DE CONASUPO" EN "INVESTIGACION ECONOMICA" # 194 (OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1980)

**CUADRO 17**  
**CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS 1983-1988**  
**(KILOS / HABITANTE AL AÑO)\***

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARROZ	3.65	6.35	8.84	4.46	4.92	2.92
MAIZ	235.57	199.59	200.34	165.44	182.57	193.35
TRIGO	51.31	62.84	69.93	61.68	57.82	51.97
FRIJOL	16.54	12.5	13.37	15.6	12.8	13.83
CARNE DE RES	12.01	11.52	11.25	12.4	13.03	13.71
CARNE DE CERDO	19.12	18.89	16.37	11.84	11.01	12.26
HUEVO**	9.57	9.7	10.6	12.54	12.02	13.16
LECHE***	92.23	91.19	93.89	81.9	78.32	76.64
PESCADO	7.08	8.22	7.94	7.77	8.92	8.72

\* CONSUMO APARENTE = PRODUCCION + IMPORTACIONES - EXPORTACIONES

\*\* NO SE CONSIDERAN EXPORTACIONES NI IMPORTACIONES

\*\*\* DE ORIGEN BOVINO, LITROS POR HABITANTE

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE HÉCTOR GUILLEN ROMO, "EL DOGMA DE LAS FINANZAS SANAS EN MEXICO"  
 (INVESTIGACION ECONOMICA # 200) Y CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 18

GASTO TOTAL EJERCIDO POR SEDUE 1983-1988  
(MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	6533.8	11737.7	8074	9189.3	6791.6	5441.2
SERVICIOS PERSONALES	29.3	3452.3	3086.9	2482.9	1806.7	1416.2
MATERIALES Y SUMINISTROS	420.6	932.9	392.1	261.4	212.8	176
SERVICIOS GENERALES	515.1	956.2	731.7	941.5	923.6	736.3
TRANSFERENCIAS	4400.2	4839.3	2610.1	3448.4	2365	1381.5
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	243.5	621.4	370.8	253.2	123	26.1
OBRAS PUBLICAS	925.1	935.1	882.4	1801.9	1360.5	1705.1

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPULSIVOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 19

ACCIONES PARA PROTEGER FLORA Y FAUNA SILVESTRES 1983-1988

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
VIVEROS INSTALADOS	---	50	58	58	46	13
MILES DE PLANTAS PRODUCCIDAS	---	3000	3000	5000	3000	1000
JARDINES BOTANICOS	---	---	---	3	3	3
ESPECIES VEGETALES PROTEGIDAS	---	---	---	180	200	220
ESTACIONES DE APROVECHAMIENTO DE LA VIDA SILVESTRE	---	7	7	7	6	8
CENTROS DE DECOMISO	---	---	---	---	---	2
ESPECIMENES DECOMISADOS	---	---	---	---	21716	1772
CRIADEROS OFICIALES	5	5	6	6	6	8
ESPECIES ANIMALES PROTEGIDAS	13	13	16	16	19	19
CRIADEROS PROMOVIDOS	---	---	---	---	5	11
ESPECIES REPRODUCIDAS	---	---	---	---	15	45
CAMPAMENTOS TORTUGUEROS	1	1	5	6	21	13

FUENTE: INEGI, ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1983.

CUADRO 20

AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MEXICO 1983-1988

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TOTAL ANUAL</b>						
NUMERO	—	—	—	2	2	2
HECTAREAS	—	—	—	544257	140116	2584092
<b>TOTAL ACUMULADO</b>						
NUMERO	59	59	59	326	63	65
HECTAREAS	1608752	1608752	1608752	2153009	2293125	4877217

FUENTE: INEGI, ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1983.

CUADRO 21

GASTO FEDERAL EN SEGURIDAD PUBLICA 1983-1988

(MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
GASTO TOTAL	28150.1	37880.1	38589.5	34085.2	37408.1	33432.2
PODER JUDICIAL	1360	1800	2025.1	2053.1	2560.7	2929.1
SECRETARIA DE GOBERNACION	3182.9	5272.5	4432.4	2874.4	7558.2	3834.1
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	17348.4	23719.6	23003	21084.8	19394.8	18026.4
SECRETARIA DE MARINA	5227.7	5877.4	7828.7	6627.5	6565.4	7334.6
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	1031.1	1210.6	1300.3	1345.4	1329	1308

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 22

PRINCIPALES DELITOS DEL FUERO COMUN 1983-1988

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	527082	567407	641757	734573	896948	1028029
%	100	100	100	100	100	100
ROBOS	156300	174636	189389	234408	296902	349305
%	29.7	30.8	29.5	31.9	33.1	34
LESIONES	98562	116372	145185	147400	165712	189226
%	18.7	20.5	22.6	20.1	18.5	18.4
HOMICIDIOS	28285	30424	35439	34709	43830	48472
%	5.4	5.4	5.5	4.7	4.9	4.7
VIOLACIONES	8458	9259	11051	11888	9005	9284
%	1.6	1.6	1.7	1.6	1	0.9
OTROS DELITOS*	235477	236716	260693	306060	381499	431742
%	44.6	41.7	40.6	41.7	42.5	42

\* INCLUYE DELITOS COMO RAFFIO Y ESTURRO

FUENTE: MIGUEL DE LA MADRID H., "LAS RAZONES Y LAS OBRAS".

CUADRO 23

DELINCUENTES SENTENCIADOS EN JUZGADOS DEL FUERO COMUN  
POR GRUPOS DE EDAD 1983-1988

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	60719	63952	74800	81668	84407	85159
MENORES DE 18 AÑOS	1883	1744	2100	2251	2523	2842
DE 18 A 19 AÑOS	6749	7070	8215	9202	9725	9385
DE 20 A 24 AÑOS	15384	16208	18825	20475	21479	21458
DE 25 A 29 AÑOS	10637	11352	13543	15264	15241	15468
DE 30 A 39 AÑOS	13180	14165	16498	17802	18005	18617
DE 40 Y MAS AÑOS	12015	12614	14696	15653	15979	15942
NO ESPECIFICADA	671	799	923	1021	1455	1447

FUENTE: INEGI, ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1993.

**CUADRO 24**  
**PRINCIPALES DELITOS DEL FUERO FEDERAL 1983-1988\***

CONCEPTO	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988
<b>TOTAL</b>	<b>14011</b>	<b>14258</b>	<b>14183</b>	<b>12846</b>	<b>14866</b>	<b>16533</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
CONTRA LA SALUD	3825	3604	4888	4700	7392	9833
%	27.3	25.3	34.5	37.1	49.8	59.5
DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	2620	3103	2359	2294	1438	849
%	18.7	21.8	16.6	18.1	9.1	5.1
ARMAS	700	1233	1811	1971	1989	2911
%	5	8.6	12.8	15.6	13.4	17.6
LESIONES	518	1111	959	350	287	120
%	3.8	7.8	6.8	2.8	1.9	0.7
ROBO	350	701	738	777	828	211
%	2.5	4.9	5.2	6.1	5.6	1.2
FISCALES	840	485	530	378	382	317
%	6	3.4	3.7	3	2.6	1.9
HOMICIDIO	518	464	461	254	318	376
%	3.7	3.2	3.2	2	2.1	2.3
FRAUDE	364	463	410	401	389	283
%	2.6	3.2	2.9	3.2	2.6	1.7
FALSIFICACION	532	404	272	175	287	241
%	3.8	2.8	1.9	1.4	1.9	1.5
OTROS DELITOS	3744	2690	1755	1346	1645	1392
%	26.6	18.9	12.4	10.6	11	8.4

\* DEL 1o DE SEPTIEMBRE AL 31 DE AGOSTO

FUENTE: GUILLERMO VARGAS U., "MICHOACAN EN LA RED INTERNACIONAL DEL NARCOTRAFICO" (EL COTIDIANO # 52).

**CUADRO 25**  
**DELINCUENTES SENTENCIADOS EN JUZGADOS DEL FUERO FEDERAL**  
**POR GRUPOS DE EDAD 1983-1988**

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TOTAL</b>	7593	7608	8346	9383	11249	14053
MENORES DE 18 AÑOS	32	28	37	44	48	64
DE 18 A 19 AÑOS	386	385	533	623	761	1013
DE 20 A 24 AÑOS	1530	1680	2006	2160	2574	3256
DE 25 A 29 AÑOS	1510	1655	1780	2044	2509	3088
DE 30 A 39 AÑOS	2090	2066	2149	2322	2971	3747
DE 40 Y MAS AÑOS	1951	1727	1728	2027	2216	2708
NO ESPECIFICADA	94	67	113	163	170	177

FUENTE: INEGI, ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1993.

**CUADRO 26**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO SECTORIAL 1989-1994**  
**(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\***

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>872.8</b>	<b>904</b>	<b>946.4</b>	<b>981.2</b>	<b>1046.3</b>	<b>1105.5</b>
DESARROLLO RURAL	47.9	50	49.9	52.1	51.9	53
FESCA	1.5	1.5	2	1.8	1.6	1.8
DESARROLLO SOCIAL	312	345.6	427.7	493.9	545.1	591.7
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	50.7	49.5	58.3	56	59.8	70.7
COMERCIO	70.3	74.2	33	35.1	47.2	44.9
TURISMO	1	1.8	1.9	2.5	2.6	3.4
ENERGETICO	234.1	239.3	251.8	243.5	228.6	223.6
INDUSTRIAL	78.6	72	33.7	18.5	9.7	6
ADMINISTRACION	40.3	28.4	35	27.4	31.2	26.8
JUSTICIA Y SEGURIDAD	32.1	36.7	39.4	43.5	49.4	53.5
PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL, ORGANOS ELECTORALES Y TRIBUNALES AGRARIOS	4.3	5	13.7	16.9	19.2	30.1

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 27

ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO SECTORIAL 1989-1994

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100
DESARROLLO RURAL	5.5	5.5	5.3	5.3	5	4.8
PESCA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
DESARROLLO SOCIAL	35.7	36.2	45.2	49.8	52.1	53.6
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	5.8	5.5	6.2	5.6	5.7	6.4
COMERCIO	8.1	8.2	3.5	3.5	4.5	4.1
TURISMO	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
ENERGETICO	26.8	26.5	26.6	24.6	21.8	20.2
INDUSTRIAL	9	8	3.6	1.9	0.9	0.5
ADMINISTRACION	4.6	3.1	3.7	2.8	3	2.4
JUSTICIA Y SEGURIDAD	3.7	4	4.2	4.4	4.7	4.8
PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL. ORGANOS ELECTORALES Y TRIBUNALES AGRARIOS	0.5	0.6	1.4	1.7	1.8	2.7

GASTO FEDERAL EJERCIDO EN DESARROLLO SOCIAL 1989-1994  
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)<sup>1</sup>

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO TOTAL	312	346.6	427.7	493.9	646.1	691.7
GOBIERNO FEDERAL	115.5	129.1	153.5	101.8	107.4	95.7
SEP	83.2	86	99.4	36.6	38.2	28.5
SSA	14	13.8	17.5	19.7	20.3	22.5
STPS	1.2	1.3	1.5	1.5	1.6	1.7
SEDESOL <sup>2</sup>	3	3.2	3.3	5.6	5.7	6.9
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL <sup>3</sup>	14.1	24.8	31.8	38.4	41.6	38.1
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO	121.6	137.6	170.1	183.6	199.4	224.4
ISSSTE	27	30.8	37.2	37.2	40.3	44.7
IMSS	94.6	106.8	128.6	137.6	152	171.2
CONASUPO <sup>3</sup>	---	---	6.3	8.8	7.1	8.5
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS	74.9	78.9	104.1	208.5	238.3	271.6

<sup>1</sup> DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1960=100)

1 SIGUE HASTA 1982

2 EN 1990 SE AGREGO SOLIDARIDAD

3 CORRESPONDIERE AL PROGRAMA "MAIZ-TORTILLA SOLIDARIDAD"

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 29

GASTO FEDERAL EJERCIDO EN DESARROLLO SOCIAL 1989-1994

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100
GOBIERNO FEDERAL	37	37.4	35.9	20.6	19.7	16.2
SEP	26.7	24.9	23.2	7.4	7	4.5
SSA	4.5	4	4.1	4	3.7	3.8
STPS	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
SEDESOL	1	0.9	0.8	1.1	1	1.2
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	4.5	7.2	7.4	7.8	7.6	6.4
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO	39	39.8	39.8	37.2	36.6	37.9
ISSSTE	8.7	8.9	8.7	7.5	7.4	7.6
IMSS	30.3	30.9	29.6	27.9	27.9	28.9
CONASUPO	...	...	1.5	1.8	1.3	1.4
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS	24	22.8	24.3	42.2	43.7	45.9

FUENTE: CUADRO 28

CUADRO 30  
GASTO EJERCIDO EN SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL 1989-1994  
(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO TOTAL	14.1	24.8	31.8	38.4	41.6	39.1
SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL	9.4	14.4	19.9	23.2	26.6	26.3
SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	1.8	6.8	6.3	8.6	9.4	6.7
INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO	3.1	3.6	5.6	6.6	5.6	6.1

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDIC. DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 31  
GASTO EJERCIDO EN SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL 1989-1994  
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100
SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL	66.7	58.1	62.6	60.4	63.9	69
SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION	11.3	27.4	19.8	22.4	22.6	17.5
INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO	22	14.5	17.6	17.2	13.5	13.4

FUENTE: CUADRO 30

CUADRO 32

## GASTO EJERCIDO EN SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL 1989-1994

(MILES DE MILLONES DE PESOS CONSTANTES)\*

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>TOTAL</b>	<b>9.4</b>	<b>14.4</b>	<b>19.9</b>	<b>23.2</b>	<b>26.6</b>	<b>26.3</b>
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y ESCUELA DIGNA	1.2	2.1	2.7	2.7	2.3	2.2
EDUCACION BASICA	1.2	0.2	0.4	0.3	0.1	**
CULTURA Y DEPORTE	0.1	0.4	0.7	0.8	1	0.8
SERVICIO SOCIAL Y NIÑOS EN SOLIDARIDAD	0.4	0.5	1.7	3.1	4.3	4.2
INFRAESTRUCTURA DE SALUD Y HOSPITAL DIGNO	1	1.5	1.2	1.7	1.5	1.6
AGUA POTABLE	1.1	2	2.3	2.7	2.2	2.1
ALCANTARILLADO	0.5	0.7	1.1	1.5	2.2	2.4
URBANIZACION	0.9	1.6	2.4	3.4	4.2	3.9
VIVIENDA	0.2	0.4	0.6	0.4	1.2	1.3
ECOLOGIA	0.1	0.1	0.1	0.7	1	1.1
INFRAESTRUCTURA DE ABASTO Y APOYO AL COMERCIO	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
ELECTRICIDAD RURAL Y URBANA	0.9	1.3	1.7	1.6	1.3	1.5
FONDOS MUNICIPALES Y DE INFRAESTRUCTURA	--	1.8	3.1	2.9	3.4	3.9
MUJERES EN SOLIDARIDAD Y SERVICIOS COMUNITARIOS	0.2	0.8	0.8	1.3	1.5	1.2
PREVENCION Y READAPTACION SOCIAL	0.7	0.7	0.9	--	--	--
BECAS DE CAPACITACION	0.4	--	--	--	0.3	--

\* DEFLACTADO MEDIANTE INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PIB (1980=100)

\*\* INFERIOR A CCMMP

FUENTE: CARLOS SALINAS DE GORTARI, SEXTO INFORME DE GOBIERNO.

CUADRO 33

GASTO EJERCIDO EN SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL 1989-1994

(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	100	100	100	100	100	100
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y ESCUELA DIGNA	12.8	14.6	13.6	11.6	8.6	8.4
EDUCACION BASICA	12.8	1.4	2	1.3	0.4	—
CULTURA Y DEPORTE	1.1	2.8	3.5	3.4	3.8	3
SERVICIO SOCIAL Y NIÑOS EN SOLIDARIDAD	4.3	3.5	8.5	13.4	16.2	15.9
INFRAESTRUCTURA DE SALUD Y HOSPITAL DIGNO	10.6	10.4	6	7.3	5.6	6.1
AGUA POTABLE	11.7	13.9	11.5	11.7	8.3	8
ALCANTARILLADO	5.3	4.9	5.5	6.5	8.3	9.1
URBANIZACION	9.6	11.1	12	14.6	15.8	14.8
VIVIENDA	2.1	2.8	3	1.7	4.5	4.6
ECOLOGIA	1.1	0.7	0.5	3	3.8	4.2
INFRAESTRUCTURA DE ABASTO Y APOYO AL COMERCIO	5.3	2.1	1	0.4	0.4	0.4
ELECTRICIDAD RURAL Y URBANA	9.6	9	8.5	6.9	4.9	5.7
FONDOS MUNICIPALES Y DE INFRAESTRUCTURA	—	12.5	15.6	12.5	12.8	14.8
MUJERES EN SOLIDARIDAD Y SERVICIOS COMUNITARIOS	2.1	5.5	4	5.6	5.6	4.6
PREVENCION Y READAPTACION SOCIAL	7.4	4.8	4.5	—	—	—
BECAS DE CAPACITACION	4.2	—	—	—	1.1	—

FUENTE: CUADRO 32

**BIBLIOGRAFIA:**

ALVAREZ BEJAR, ALEJANDRO, La crisis global del capitalismo en México 1968-1985, Ediciones Era, México, 1987.

AYALA ESPINO, JOSE, Estado y desarrollo, FCE-SEMIP, México, 1988.

AZIZ NASSIF, ALBERTO, El nuevo estado mexicano, Editorial Nueva Imagen, México, 1992.

CALVA, JOSE LUIS, (Coord.), Distribución del ingreso y políticas sociales, Juan Pablos Editor, México, 1995.

CORDERA, ROLANDO, CARLOS TELLO (Coordinadores), El auge petrolero, de la euforia al desencanto, Facultad de Economía, UNAM, 1988.

CYPHER; JAMES M., Estado y capital en México, Siglo XXI Editores, México, 1992.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO, El Estado y los partidos políticos en México, Ediciones Era, México, 1985.

GUILLEN ROMO, HECTOR, El sexenio de crecimiento cero, Ediciones Era, México, 1990.

KEYNES, JOHN MAYNARD, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

LABRA MANJARREZ, ARMANDO, Para entender la economía mexicana, Facultad de Economía, UNAM, 1987.

LECHUGA, JESUS, FERNANDO CHAVEZ (Coord.), Estancamiento económico y crisis social en México: 1983-1988, UAM-Azcapotzalco, México, 1989.

LEFF, ENRIQUE, Ecología y capital, Siglo XXI Editores - UNAM, 1994.

LEFF, ENRIQUE, Medio ambiente y desarrollo en México, UNAM, 1990.

MARINI, RUY MAURO, Dialéctica de la dependencia, Ediciones Era, México, 1986.

O' CONNOR, JAMES, La crisis fiscal del Estado, Ediciones Península, España, 1981.

PICO, JOSEPH, Teorías sobre el Estado del Bienestar, Siglo XXI Editores, México, 1987.

RIVERA RIOS, MIGUEL ANGEL, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, Ediciones Era, México, 1986.

RODRIGUEZ, OCTAVIO, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI Editores, México, 1987.

SUNKEL, OSVALDO, PEDRO PAZ, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1989.

#### HEMEROGRAFIA:

Comercio Exterior, Vol. 42, Número 5, BANCOMEXT, Mayo de 1992.

Cuadernos Políticos # 22, Ediciones Era, Octubre-Diciembre de 1979.

Economía Informa # 207, Facultad de Economía, UNAM, Julio de 1992.

El Cotidiano # 49, UAM-Azcapotzalco, Julio-Agosto de 1992.

El Cotidiano # 52, UAM-Azcapotzalco, Enero-Febrero de 1993.

El Mercado de Valores, NAFINSA, Diciembre 15 de 1988.

El Trimestre Económico #176, Fondo de Cultura Económica, Octubre-Diciembre de 1977.

El Trimestre Económico # 225, Fondo de Cultura Económica, Enero-Marzo de 1990.

Investigación Económica # 194, Facultad de Economía, UNAM, Octubre-Diciembre de 1990.

Investigación Económica # 200, Facultad de Economía, UNAM, Abril-Junio de 1992.

Lecturas de Política Económica, Facultad de Economía, UNAM, 1982.

Lecturas del Trimestre Económico # 39, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Proceso # 801, Marzo 9 de 1992.

Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Julio-Septiembre de 1993.

Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Octubre-Diciembre de 1994.

Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Abril-Junio de 1995.

#### DOCUMENTOS:

CONSEJO CONSULTIVO DEL PRONASOL. El Programa Nacional de Solidaridad, Fondo de Cultura Económica, 1994.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Las razones y las obras, Fondo de Cultura Económica, 1988.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, Discurso pronunciado durante la ceremonia del LXIII aniversario del PRI, Marzo 4 de 1992.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaria de Programación y Presupuesto, 1989.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984.