

0088/
2

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

División de Estudios de Posgrado

ECONOMÍA POLÍTICA DEL POPULISMO

(El Momento-Echeverría)

Tesis que para obtener el Grado de Doctor en Economía

Presenta

Roberto José González Villarreal

Director de Tesis: Pedro López Díaz

México, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Octubre de 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ROBERTO JOSE
GONZALEZ VILLARREAL

FECHA: 21 OCTUBRE 2002

FIRMA: 



***Para Don Robe y Doña Moquel
Bayo, Cuencín y Kiko***

ÍNDICE

Discursos de Poder, Estrategias de Saber	7
Primera Parte : El Dispositivo Gubernamental	21
Capítulo 1. La Construcción del Discurso Económico	23
1.1. Las interpretaciones del período,23, <i>Los límites del reformismo</i> ,23, <i>Los conflictos en/por el Estado</i> ,24, <i>Los fracasos del populismo</i> , 27; 1.2. Las reglas de formación, 33; 1.3. Poder y verdad en economía, 37; 1.4. Seis razones para distanciarse de las teorías económicas del Estado,41.	
Capítulo 2. Economía y Gubernamentalidad	49
2.1. Las artes de gobernar: un discurso económico, 49, <i>La economía doméstica, la pedagogía del Príncipe y el gobierno del Estado</i> , 51, <i>Razón de Estado y ciencia de la policía</i> , 53, <i>La vida de la población y la economía del gobierno</i> , 55; 2.2. La gubernamentalidad, 57; 2.3. Racionalidades gubernamentales, 63; 2.4. Analítica del gobierno, 74, <i>El poder gubernamental</i> , 77, <i>Método</i> , 78; 2.5. Un caso: la gubernamentalidad populista, 79, <i>El problema</i> , 79, <i>Las estrategias</i> , 81, <i>Objetos y objetivos</i> , 82, <i>Soberanía y biopolítica</i> , 85.	
Segunda Parte : Objetos y Objetivos de Gobierno	87
Capítulo 3. Territorio: los Instrumentos de la Soberanía	89
3.1. El territorio de soberanía económica, 90; 3.2. El territorio-recurso productivo, 100; 3.3 El territorio-área de circulación, 105; 3.4. El territorio-región económica, 111; 3.5. El territorio-espacio habitado, 117.	
Capítulo 4. Población: las Técnicas para Regular la Vida	123
4.1. La población-conjunto: el dispositivo de control demográfico, 125; 4.2. La población-sociedad: los riesgos y seguros sociales, 130; <i>El control estatal de la salud</i> , 131, <i>Seguridad social</i> ,135; 4.3. La población-individuos: la formación de las identidades, 150, <i>Atender el crecimiento de la matrícula</i> , 151, <i>Individuos integrados y flexibles</i> , 159, <i>Educar poblaciones específicas</i> , 174 4.4. El patrimonio de los trabajadores: la política habitacional, 178.	

Tercera Parte : Recursos y Organismos de Gobierno

187

Capítulo 5. Recursos Fiscales

189

5.1. Gasto público, 189, *Gestión presupuestal*, 192, *Generalidades*, 194, *La variable-gasto*, 199, *El presupuesto-mecanismo*, 217; 5.2. Ingresos públicos, 224, *Modificaciones fiscales*, 225, *Recaudación*, 236; 5.3. Financiamiento del déficit, 241.

Capítulo 6. Organismos

247

6.1. El aparato estatal, 247, *Crecimiento del Estado*, 249, *Pluralidad institucional*, 252; 6.2. La reconstrucción populista, 256, *El remozamiento del Ejecutivo*, 257, *La explosión paraestatal*, 260; 6.3. La Comisión Nacional Tripartita, 266.

Cuarta Parte. Ingovernabilidad y Crisis Monetarias

269

Capítulo 7. El Sendero Inflacionario

271

7.1. La inflación, un problema de gobierno, 272; 7.2. Las fases de la crisis inflacionaria, 274; *Reptante: 1968-1972*, 276, *Rampante: 1973-1974*, 280, *Reprimida: 1975-agosto 1976*, 300, *Relanzada: septiembre de 1976*, 310; 7.3. La matriz de la inflación, 312.

Capítulo 8. La Crisis de Legitimidad Monetaria

317

8.1. La flotación, 317; 8.2. Ingovernabilidad y renuncia de la soberanía monetaria, 332.

Crítica de la Razón Populista

337

La gubernamentalidad populista, 338, *Problematizaciones*, 339, *Regímenes de gubernamentalización*, 340, *Tecnologías gubernamentales*, 346, *Tensiones y crisis*, 349, Las definiciones del populismo en el Momento-Echeverría, 350; La seducción neoliberal y el arte del desconocimiento, 352.

Bibliografía

357

Glosario

379

L'économie n'est pas un édifice auquel chacun aurait apporté sa petite ou sa grande contribution depuis le XVIe siècle, voire depuis Aristote ; elle est d'abord le lieu d'une continuelle interrogation sur la nature même de son objet et les limites de son champ.

Pierre Rosanvallon

El Estado no es otra cosa más que el efecto móvil de un régimen de gubernamentalidad múltiple.

Michel Foucault

Tous les arts ont produit leurs merveilles. Seul l'art de gouverner n'a produit que des monstres.

Saint-Just

Discursos de Poder, Estrategias de Saber

Hoy, ya nadie es populista. La palabra se ha proscrito; es sinónimo de demagogia, desmesura, irresponsabilidad. Carga con una historia de crisis, de fracasos, de dictaduras. Es casi un insulto. Nadie aceptaría ser llamado así. Se distanciaría de inmediato, exigiría llamar las cosas por su nombre, se defendería, iría al contra-ataque.¹ Pero no siempre fue de este modo. En otras épocas era algo respetable. Los populistas hablaban de los desposeídos, del Pueblo, de la Nación. Como los *narodniki* rusos, los pequeños propietarios del sur norteamericano, los antiimperialistas peruanos o los peronistas argentinos. Desde luego, de los *mujik*, a los *farmers*, los descamisados, los nacionalistas revolucionarios o los *volkish*, hay demasiada distancia. Es muy arriesgado hacer comparaciones. El populismo parece ser uno porque es muchas cosas a la vez. Puede ser un movimiento, un partido político o una acción gubernamental. En ocasiones está ligado con reivindicaciones populares, otras con el socialismo o con la liberación nacional, también con liderazgos carismáticos y hasta con doctrinas totalitarias. Es un concepto 'atrapa-todo'.² La diversidad de sus acepciones lo hacen prácticamente inmanejable, aunque muy útil en los combates del poder.

En los últimos años, los nuevos historiadores económicos han calificado de populistas a los gobiernos de México entre 1970 y 1982. Y no se crea que es una frase periodística: ha sido teorizada. Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards establecieron los elementos generales de su definición en un famoso Seminario de Washington. El populismo es un enfoque de política económica que compromete los equilibrios macro y genera tendencias autodestructivas, manifiestas en la deuda, el déficit fiscal y las inflaciones. Santiago Levy y Carlos Bazdresch aplicaron esta definición para el caso mexicano. Su interpretación ha sido afortunada, ahora es la hegemónica. Ya es un tópico. Sin embargo, hasta mediados de la década de los ochentas el término era escasamente utilizado en la literatura crítica. Se hablaba de reformas y límites de acción, de bloqueos sistémicos, pero no de populismo.³ Si acaso, designaba el fracaso de las tentativas reformistas en el marco del capitalismo. Era una denuncia crítico-revolucionaria. Los populistas eran reformadores sociales que querían transformar sin alterar las relaciones de producción. Esta contradicción generaba una dinámica hacia el fracaso, cuando las fracciones de capital boicoteaban las reformas para revelar a gobiernos farsantes, a líderes profundamente reaccionarios, revestidos de actitudes mesiánicas e igualmente ineficaces: populistas.

Denuncia en nombre de la Revolución, o en nombre de la eficiencia macroeconómica: el populismo no tiene contenido positivo, sino crítico. Su valor es polémico -a diferencia de los metarrelatos, que se mueven en el espacio homogéneo de las objetividades indisputadas, según la 'comunidad epistémica' de referencia-. No es una categoría técnica, ni siquiera descriptiva: es un adjetivo para descalificar al adversario, un término para denostar. Menos que una referencia histórica, que una doctrina, o un modelo de gobierno, el populismo sigue

¹ Como lo hicieron Andrés Manuel López Obrador y Jesús Silva Herzog, en las elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en el año 2000.

² Ludovico Incisa "Populismo" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1988, vol. II, pp 1281 y ss.

³ Cfr. Los textos de José Ayala, Rolando Cordera y Carlos Pereyra en la compilación de Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981; y el libro coordinado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano, *México, hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

siendo una categoría 'catch-all'. No tiene contenido, simplemente utilización. ¿Y cómo podría ser de otro modo, si cambia de significado continuamente, si cada usuario lo resemantiza acorde a sus intereses? Como casi todas las categorías del análisis político, el populismo es una noción polisémica; pero no inútil, por el contrario, muy eficiente para los propósitos del emisor. Denota cualquier cosa y se adapta a cualquier circunstancia. ¿Cómo no sorprenderse, entonces, de la aparición de este término en economía, en una ciencia que ha logrado establecer conceptos casi universales? El PIB, las tasas de interés, la eficiencia de Pareto, el equilibrio de Nash, son nociones legítimas, el populismo no podrá serlo nunca, porque se utiliza para marcar límites. Es un calificativo, desvela las ambiciones del locutor: la Revolución, el Mercado, la Democracia.

¿Cuál es la semántica del populismo en América Latina? No una, muchas. Como el demonio del poseso, su nombre es *Legión*. En un texto clásico, Torcuato di Tella lo define como "un movimiento político con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clases no obreras con importante influencia en el partido, y sustentador de una ideología *anti-satu quo*".⁴ Un movimiento, es decir, una fuerza organizada en partidos multi-clasistas, que encuentra en los años treinta su época clásica, pero que reaparece más tarde, en los años sesenta. Populismo: movimiento social en condiciones históricas precisas, que Gino Germani había establecido en su teoría de las transiciones en América Latina. Según esta, el populismo era una expresión política "aberrante" de las masas populares en un momento de transición económico-institucional, cuando no habían desarrollado ni una ideología ni una organización de clase.⁵ Las dos interpretaciones parten de una matriz teórica común: masas populares sin identificación de clase; la referencia es la constitución de clases, de ahí el tono movimientista de su definición, y la tipología elaborada por Di Tella a partir del origen social de las élites, más o menos rechazadas o avaladas por las masas. Por supuesto, el *más o menos* no tiene ningún elemento teórico, sino interesado, y da lugar a la confusión-identificación de movimientos, partidos y políticas del más diverso tipo: desde el régimen político mexicano,⁶ el peronismo, el gobierno de Nasser, el nacional-socialismo y hasta el régimen cubano, la Unidad Popular o la revolución sandinista. Todo cabe, sabiéndolo acomodar con el *más o menos*: más o menos desarrollada, más o menos organizada, más o menos consciente, más o menos clase, más o menos moderno. En estas condiciones, la crítica de Laclau fue pertinente: las experiencias históricas disuelven el fenómeno si se le comprende en términos de clase, o de términos tan vagos como sociedad moderna o sociedad desarrollada.⁷ La elección de ejemplos tan variados lo vuelven inaprensible. Ante tanta diversidad, Laclau encuentra una regularidad: la interpelación ideológica. El populismo es un fenómeno de carácter ideológico, por lo que puede estar presente en distintas formas de organización política, y aún en distintas formaciones sociales. Se pueden encontrar elementos populistas tanto en los fascismos, como en movimientos socialistas y democrático-burgueses. La referencia común es el llamado al pueblo. "Nuestra tesis es que el populismo consiste en la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto

⁴Torcuato di Tella, "Populismo y reformismo", en Gino Germani Torcuato di Tella y Octavio Ianni, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Ediciones Era, México, 1973.

⁵Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1965.

⁶También calificado de "populismo estructural", por algunos analistas, por ejemplo Sergio Zermeño. "un Estado fuerte ante una sociedad civil endeble y a la concreción de una organización social que nosotros hemos denominado como un populismo estructural", *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, Siglo XXI Editores, México, 1978, p. 278.

⁷Ernesto Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. Siglo XXI Editores, Madrid, 1978

sintético-antagónico respecto a la ideología dominante”⁸ Desde luego, la teoría es posible porque reduce el fenómeno, y porque evade otros aspectos: la movilización popular, la organización partidaria, el régimen político, las políticas gubernamentales. Y es a partir de esto último como Helio Jaguaribe describe las posibilidades y contradicciones de los gobiernos populistas. La cita es extensa, porque resume claramente las críticas anteriores a las neoliberales. “El populismo latinoamericano fue una forma de capitalismo privado, aunque con orientación social y nacional. Los gobiernos populistas se preocuparon por planificar el desarrollo nacional, aumentando la participación de las masas, y completar, mediante instrumentos del Estado, la acción de la burguesía nacional... Nunca consideraron con seriedad la posibilidad de imponer a los empresarios nacionales una disciplina más severa de lo que podía serlo una adaptación poco firme de sus actividades a las metas de los planes nacionales. Y nunca fueron más allá de débiles formas de control social de las firmas privadas, a pesar de las nada infrecuentes y ampulosas afirmaciones en lo contrario emitidas en especial en la fase de crecimiento. En tales condiciones, renunciaron, en los hechos, a ejercer algo más que un esfuerzo de persuasión sobre los empresarios nacionales, y en rigor sobre todo el sector privado en general. Aun en lo relativo a los grupos extranjeros, las restricciones concretas impuestas por los gobiernos populistas fueron muy pocas y se limitaron en definitiva a la nacionalización de algunos servicios públicos y a la creación de monopolios estatales en lo referente a ciertas industrias infraestructurales, tales como el petróleo”⁹ Jaguaribe interroga de otro modo. Modifica el objeto y el método, y lo hace porque piensa en otra cosa. Sus elecciones están determinadas por un objetivo distinto: la transformación radical de la sociedad: la Revolución. El nombre de su libro es una declaración política. El populismo es, ante todo, un modo de gobernar, no sólo un movimiento, una fuerza social, un partido o una interpelación ideológica, sino las contradicciones del capitalismo nacional en la fase imperialista. El enfoque no es sólo diferente, sino también el objeto: ya no es la sociedad tradicional, o las masas sin identificación de clase, o un discurso hipócrita sobre el pueblo, sino el capitalismo, el modo de producción capitalista en un momento histórico, con problemas específicos, en sociedades determinadas. Sin embargo, gobernar *en el y al* capitalismo no puede conducir sino al fracaso reformista. Los límites de los gobiernos populistas son los del mismo sistema. Jaguaribe expone claramente esta contradicción: el gobierno no podía ni quería ir más allá de tímidos intentos de regulación, de modificaciones parciales a la estructura de la propiedad. Limitados, insostenibles, derrotados: en eso quedan los intentos populistas de gobernar el capitalismo latinoamericano

La posición de Jaguaribe es limítrofe: las reformas, en el capitalismo, llevan a las crisis en el sistema, como lo ha sostenido el marxismo revolucionario desde Rosa Luxemburgo. La investigación histórica descubre las contradicciones específicas desarrolladas en todos los experimentos populistas. En México, esta investigación tomó dos vías: los límites de las reformas y las disputas en/por el Estado. Sin embargo, los investigadores no acudieron al concepto de populismo, sino al de reforma, para analizar la actuación gubernamental entre 1970 y 1976. Otro fue el caso de los críticos neoliberales. Primero, cambiaron de perspectiva: en lugar de la reforma, la macroeconomía; en vez de los límites del capital, los micro-fundamentos. Después, redujeron el enfoque. Dornbusch y Edwards reconocen la heterogeneidad en las definiciones del populismo, y las dificultades para

⁸ *Idem*, p. 201.

darle un contenido preciso. Destacan algunos elementos, como el énfasis redistributivo, pero insisten en que no es lo fundamental. Aunque los aspectos políticos pueden cambiar, lo más común es el manejo macroeconómico. El “ ‘populismo económico’ es un enfoque de la economía que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado ”.¹⁰ El acento macroeconómico en esta nueva definición es relevante, no sólo por el reconocimiento de su parcialidad y frecuencia, sino porque es ahí donde son “particularmente débiles las experiencias populistas”.

La teorización incorpora las condiciones iniciales para el surgimiento del populismo, la ausencia de restricciones y las prescripciones de política económica, basadas en la “reactivación con redistribución” y, sobre todo, define las cuatro fases en la dinámica autodestructiva del populismo: Fase I con incrementos en la producción, los salarios reales y el empleo, inflación reducida por los inventarios y la capacidad ociosa; Fase II, cuando aparecen cuellos de botella, por la expansión de la demanda y la carencia de divisas, se mantienen los salarios reales, a pesar de reactivarse la inflación, y aumenta el déficit fiscal; Fase III, con escasez generalizada, inflación y deficiencia de divisas, fuga de capitales, déficit presupuestal, reducción de subsidios y depreciación real; y Fase IV, la estabilización ortodoxa se realiza con un nuevo gobierno, se firman acuerdos con el FMI y los salarios reales se deprecian estrepitosamente, aún por debajo de los que niveles existían en las condiciones iniciales.¹¹ La explicación es sencilla: “el capital es móvil a través de las fronteras, pero la mano de obra no lo es. El capital puede huir de las malas políticas, pero los trabajadores están atrapados”.¹² Esta es una definición original. A diferencia de las otras, no depende de indicadores subjetivos, ni de generalizaciones, ni de categorías *ad hoc*, su fuerza está en el poder descriptivo y, sobre todo, en su capacidad predictiva. Su significado está acotado, es cierto, pero depende de signos reconocidos en la ciencia económica y de comportamientos descritos en todas las interpretaciones. Además, no sólo describe, pronostica y, más aún: prescribe. El populismo es un problema no por sus objetivos -¿quién está en contra del crecimiento y la distribución?-, sino por los instrumentos usados, por el desdén a los equilibrios macro, por el énfasis en los mecanismos anti-mercado. Las corridas especulativas, las fugas de capital, las huelgas de inversiones son comportamientos racionales cuando las políticas contravienen la lógica del capital. No reconocerlo es una irresponsabilidad. En resumen: el problema del populismo es impulsar el crecimiento y la distribución con mecanismos ajenos al mercado. Son los trabajadores quienes más resienten las políticas populistas; ellos, que presuntamente serían los más beneficiados.

Santiago Levy y Carlos Bazdresch aplicaron este modelo a los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Los dos terminaron en crisis económicas y de legitimidad. El primero en la crisis de confianza, el segundo, en la nacionalización de la banca. El modelo de Dornbusch y Edwards parecería un *script* de los dos casos: inicia con el reconocimiento de una situación inaceptable, después la economía crece por el aumento en

⁹ Helio Jaguaribe, *Crisis y alternativas en América Latina: Reforma o revolución*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 75.

¹⁰ Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, “Macroeconomía del populismo”, en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, (comps.) *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica Lecturas del Trimestre Económico. N. 75 México, 1992, p. 17.

¹¹ *Idem*, pp. 20-21.

¹² *Idem*, p. 21.

el gasto público y los incrementos en los salarios reales. En un segundo momento, aparecen los cuellos de botella, los déficit fiscales y comerciales, inicia entonces la contratación de deuda y la sobrevaluación de la moneda. En la tercera etapa, todos los equilibrios se rompen, los agentes económicos advierten la incapacidad gubernamental y sacan sus capitales del país. La situación se vuelve insostenible cuando no se puede servir la deuda y se impone la devaluación, a la que sigue un período de inestabilidad monetaria y un programa de estabilización ortodoxo, con la intervención del Fondo Monetario Internacional. Al final, las condiciones económicas son peores que las del inicio: la distribución del ingreso se hizo más regresiva, los salarios reales disminuyeron, el desempleo aumentó, y las finanzas públicas se comprometieron por años. Ya se sabía: ¿por qué no aprendieron del pasado? ¿Por qué insistieron en políticas que siempre llevan al fracaso?

El propósito del Seminario de Washington fue codificar las lecciones populistas. Pero Levy y Bazdresch fueron más allá: se preguntaron sobre las condiciones que las hacían posibles. No sólo líderes carismáticos, o crisis económico-sociales. Había razones políticas, ideológicas y constitucionales. Entre las primeras, el activismo izquierdista de principios de los setenta, que Echeverría trató de conjurar con la apertura democrática y el aumento en el gasto público a los sectores sociales; entre las segundas, el nacionalismo y la aceptación generalizada de una mayor intervención del Estado; y en las últimas, el articulado que propicia y estimula políticas ajenas al mercado. En este punto, Levy y Bazdresch realizaron una sutil, pero muy eficiente, develación estratégica: el problema del populismo no es sólo el mal manejo macroeconómico -es casi una obviedad-, sino la posibilidad que surja a partir del texto constitucional, que las instituciones permitan su aparición una y otra vez. En una palabra: el populismo es la expresión violenta de las contradicciones profundas del estatismo. Mientras siga arraigado en la ideología, en las instituciones y en el *corpus* jurídico de la Nación, los episodios populistas serán posibles. El problema es el intervencionismo estatista, el populismo es su versión tragicómica. Esta deriva descubre el verdadero objetivo de los críticos neoliberales: el populismo es la ocasión, la oportunidad para debatir el cambio en la racionalidad gubernamental. El populismo es una categoría-señuelo para atacar de fondo.¹³ Su valor es político: una herramienta en las disputas del poder gubernamental.¹⁴

Y, sin embargo, ¿qué tan eficiente es para el análisis histórico? ¿funciona este modelo para el caso mexicano, en el período 1970-1976? La respuesta no puede ser categórica, tiene distintos niveles de veracidad. El populismo es un término interpretativo y posicional, construye realidades, no las refleja o las descubre: las inventa a partir de datos, problemas, referencias e intereses, sobre todo eso, intereses político-estratégicos. Y el concepto, en este sentido, ha sido eficaz. Ha generado "efectos de verdad" en distintos planos: en el saber ha construido un horizonte de cognoscibilidad prácticamente incuestionado, casi una norma; también en el político, pues ha identificado tanto a su adversario como un reflejo invertido, que ya nadie quiere reconocerse en él. Los efectos de verdad son efectos de poder: niegan el pasado inmediato, lo denuncian y construyen una nueva racionalidad gubernamental. El populismo ha sido un instrumento discursivo en los juegos de verdad y poder de

¹³Y no es casual que sean Levy y Bazdresch quienes la utilizaron para México. Santiago Levy ha trabajado en la reconversión de los programas sociales y fiscales de los últimos gobiernos. Carlos Bazdresch ha desarrollado la política científica y de formación de recursos humanos, basada, en qué si no, en las versiones más ortodoxas del capital humano. Los analistas tienen intereses y las historias que elaboran son su declaración política.

¹⁴¿Y no fue Ernesto Zedillo quién la convirtió en el *leit motiv* de sus discursos? En cuanto Foro Internacional se presenta, denuncia al

los últimos años, los tiempos de la Reforma del Estado; o lo fue en aquellos tiempos, no tan lejanos, de la añoranza revolucionaria. Sin embargo, la Revolución nunca llegó, y el discurso crítico del populismo, como política de reforma burguesa, ya es sólo una curiosidad en la historia intelectual de nuestro país; mientras que el populismo como enfoque de política macroeconómica irresponsable es la norma intelectual de hoy. Los neoliberales han triunfado: su interpretación se ha convertido en parte ya de las nuevas historias económicas¹⁵ y, sobre todo, en los nuevos discursos del poder.

La verdad del poder y el poder de la verdad: el populismo, crítica de la (sin)razón gubernamental del episodio Echeverría, y del desastre López Portillo; pero también, reflejo invertido de la racionalidad inaugurada frontalmente por Salinas de Gortari, desarrollada por libreto en el sexenio de Zedillo y que pretende afianzarse en el de Fox. El triunfo de la crítica neoliberal consiste en aceptar las condiciones de sus preguntas, en validar los términos de sus interrogaciones y construir un espacio de problematización único, fuera del cual ni la historia económica, ni los conflictos, ni los programas de gobierno existirían, tendrían relevancia o, sencillamente, serían significativos. El poder de la crítica neoliberal está en la norma intelectual que ha instaurado: es más fuerte cuando más se observa, se vuelve más rígida cuando menos se cuestiona. Los neoliberales ya no necesitan excluir, tampoco perseguir, aniquilan lo menos posible, sólo requieren extender los procedimientos de normalización del saber para marcar no los límites del pensamiento, sino las condiciones mismas del pensamiento histórico y político.

El verdadero triunfo de la norma es su invisibilidad. Para salirse de ella no es necesario regresar a los tiempos del pensamiento duro, que convertía a la historia en ilustración de la teoría, o a esas filosofías que terminan en Utopías indeseables, hay que acudir a las luchas inmediatas, a las técnicas de sujeción, a los mecanismos de control, al modo como aparecieron, se formaron, se trataron y desarrollaron los problemas de gobierno en el populismo. No para reivindicarlo, eso le corresponde a sus seguidores, si los tiene, sino para salir del cerrojo neoliberal, de la hegemonía de su crítica, y atisbar una racionalidad política diferente. No se podría imaginar una lógica de izquierda en el arte de gobernar a partir de la crítica de los neoliberales, o de los nostálgicos del absoluto revolucionario.

La historia del presente comienza con el fin del populismo de los años setenta. Es con él con quien se intenta romper, de manera explícita y enfática. Son los gobiernos de esa época los que "alteraron un largo período de estabilidad y crecimiento macroeconómico", por lo menos desde los años cincuenta. Para revisar a los reformadores del Estado, debemos regresar a los setenta. Al (re)inicio de una estrategia gubernamental que proponía "reordenar el crecimiento económico y redistribuir los frutos del desarrollo". ¿Pero en qué consiste el peligro del populismo? ¿Cuáles son sus prácticas? ¿Cuál su racionalidad? ¿Cómo se ejerce y sobre qué?

Este texto intenta contestar esas preguntas. Es un trabajo sobre la mecánica del gobierno en la administración Echeverría. No se trata de hacer la historia del sexenio, si por esto se entiende seguir el trayecto

populismo y al estatismo como los responsables de casi todo: desde la pobreza hasta la fragilidad de la democracia

¹⁵ Codificada por Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda, México. 1996; Nora Lustig, *Hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, México. 1996; y por Gonzalo Castañeda, (ed.) *La economía mexicana. Un enfoque analítico*, Limusa. México. 1994

y el desenlace; se trata de la reconstrucción de su racionalidad, de sus estrategias, tácticas y saberes involucrados, de las resistencias que genera y las fuerzas que pone en marcha. Es la historia de un ejercicio gubernamental orientado por un saber específico; de una tecnología económica que organiza y dirige el gobierno. Más que una evaluación, intenta reconstruir su funcionamiento. Busca menos los materiales para una rendición de cuentas, que la racionalidad gubernamental que despliega. Su "voluntad de gobernar", y no la eficiencia -siempre disputable- de su administración. Desde luego, esto no significa, como se podría creer, que proponga un "análisis neutral", menos aún que sea una trampa retórica para desplegar una crítica insidiosa y soterrada, una crítica que no se atreve a decir su nombre. Nada de eso, se trata de una crítica que trata de descubrir un modo de pensar y de actuar, de hacer explícito lo que se despliega tácitamente en los discursos, las prácticas y las técnicas con que se gobierna. La crítica como desmenuzamiento radical del modo de concebir los problemas de gobierno y de solucionarlos, de configurar los espacios y los objetos gobernables, de la dinámica que se establece entre problemas – estrategias - y técnicas económicas de control político. La crítica es una develación, una denuncia del modo en que nos gobiernan, para abrir las condiciones de posibilidad de una racionalidad distinta, para marcar los puntos en donde aparecen las resistencias, en donde emergen nuevas formas de pensar y decir, de hacer y de vivir.

En esta reconstrucción de la pragmática gubernamental entre 1970-1976, el momento Echeverría, se sigue un conjunto de guías teóricas, metodológicas, históricas y políticas. Son prescripciones de prudencia, funcionan como avisos o signos de alerta. También pueden verse como señas de identidad o claves de lectura. Son seis.

La primera es de orden crítico-teórico. Tradicionalmente, los estudios político-económicos se han hecho a partir de la noción de Estado. El gobierno es una dimensión institucional, o una referencia temporal sobre los personajes, los partidos o las clases que ocupan, manipulan o dirigen los aparatos estatales. En los estudios históricos, el Estado y el gobierno se confunden. En las políticas concretas, por ejemplo, la referencia estatal está implícita en un agente universal que despliega sus acciones siguiendo la lógica de su esencia, de los intereses de quienes lo dirigen, o de la racionalidad del capital. El gobierno es el epifenómeno del Estado. La opción aquí es distinta. El gobierno no sólo es una expresión jurídico-administrativa, no es sólo una institución, es una forma del poder, una relación entre fuerzas dispares, en la que los gobernantes -en su distinta acepción y modalidad institucional- dirigen la vida de los gobernados. El gobierno es una conducción de conductas. Una relación estratégica, reversible y variable, que se formó históricamente en múltiples zonas particulares, desde la familia hasta la educación, y que a partir del siglo XVIII colonizó al Estado. El gobierno excede al Estado: lo modula, lo produce y reproduce, no se agota en él. Por el contrario, lo específico de la relación gubernamental es su pluralidad, y no sólo en los campos que forma y reforma, sino en las fuerzas, los agentes y los espacios en que se desenvuelve, en los instrumentos que utiliza, en los objetos que construye. El gobierno es múltiple, difuso, poroso, conforma espacios de regulación que se articulan para formar imaginariamente al Estado; por lo mismo, las acciones gubernamentales son contingentes, indecisas, sujetas a la evolución del combate estratégico. En suma: se trata de no seguir el despliegue del poder estatal, poder derivado de un sujeto trascendente, o de una entidad vacía dirigida por el soberano, sino la relación gubernamental, como relación de poder, como enfrentamiento por la conducción de la vida de la población. *No seguir la lógica del Estado, sino la*

constitución de objetos y racionalidades gubernamentales.

La segunda es histórico-metodológica. Centrarse en un periodo de gobierno, en un sexenio, contiene dos peligros: el primero es sobredimensionar los programas y acciones del periodo, como si fueran novedades importantes en la historia del gobierno -al modo de "realizó por primera vez....", desconociendo una lógica que viene de antes. El análisis de coyunturas, definidas jurídicamente, no permite seguir la emergencia de problemas de gobierno y su tratamiento político-económico. La diferencia entre el tiempo jurídico de gobernar y el tiempo histórico de los dispositivos gubernamentales, es una contradicción inmanente a este tipo de trabajos, por eso, en vez de fijar la relativa importancia histórica de un gobierno, o de su evaluación, intentamos reconstruir su racionalidad, el modo como recoge o continúa una racionalidad que viene de lejos, y como realiza modificaciones en los objetos, objetivos, medios y recursos para gobernar. *Menos un análisis del sexenio 1970-1976, para repetir lo que tantas veces se ha dicho, que un análisis de la racionalidad gubernamental en el momento-Echeverría*

La tercera refiere las condiciones de un estudio pragmático, no prescriptivo. Desde hace tiempo, la norma de la investigación exige elaborar el juicio de la historia. Más en relación con gobiernos, instituciones, políticas. El discurso crítico es el de la rendición de cuentas, o el de la recomendación de políticas, o el del juicio sumario que se expresa en "no hicieron", "erraron", "deberían de" Los estudios recientes sobre el Estado parecen catálogos funcionales de tareas justificadas, o no, por la adscripción política, ideológica o intelectual. Los enunciados prescriptivos se confunden con los críticos. Es el efecto de la norma intelectual de los modelos económicos, o de la norma política de los intereses del investigador. En este caso se procede de otra manera. Se trata de una reflexión sobre la historia, de pensar en canteras históricas el ejercicio gubernamental. No cómo deberían haberlo hecho para no generar tal conducta, como si estuvieran determinadas de antemano, cómo si no existieran los combates, ni la violencia de las fuerzas enfrentadas; sino cómo se gobernó, sobre qué, con qué propósitos y con qué lógica. Se trata de recuperar las prácticas de gobierno para reconstruir su racionalidad, y no reelaborar la historia a partir de juicios *a priori*, tampoco de ilustrar modelos preconcebidos. *Un estudio positivo, de reconstrucción crítica de los combates que se producen en, y producen a, la racionalidad gubernamental.* Un estudio pragmático-histórico, nunca normativo. Un estudio positivista-crítico, como definen Paul Veyne y François Ewald a la reflexión sobre la historia de las prácticas de gobierno.¹⁶

La cuarta es documental. Son los objetos de investigación y los instrumentos de análisis. Si el estudio trata la gubernamentalidad en un periodo determinado, y el gobierno es una relación de poder múltiple y racional, entonces su expresión inmediata se encuentra en los distintos programas, en la articulación de técnicas, objetos, objetivos e instituciones para gobernar aspectos determinados, tantos como aparezcan en un tiempo y un espacio delimitados. "Los programas son algo más que la mera formalización de deseos o intenciones.... Pretenden un cierto conocimiento de la esfera o el problema al que se dirigen -determinados conocimientos de economía, de la naturaleza de la salud, o del problema de la pobreza, son elementos esenciales en los programas que pretenden ejercer un poder legítimo y calculable sobre esas esferas. Pero, además, los programas suponen que lo real es programable -convierten los objetos que tratan en cosas pensables,

¹⁶ François Ewald *L'Etat Providence*, Grasset Paris, 1986, y Paul Veyne, *Cómo se escribe la historia, Foucault revoluciona la historia*,

comprensibles; convierten las enfermedades en algo que ya está diagnosticado, los remedios en algo que ya está prescrito, el mal en algo que se puede localizar y el bien en algo que se puede asegurar. *El gobierno, entonces, depende de que el campo de lo gobernable sea capturado por el pensamiento como dominio de ciertos determinantes, ciertas reglas, ciertas normas y procesos que pueden ser intervenidos y canalizados por las autoridades*".¹⁷

La quinta es técnico-instrumental. Se trata de la heterogeneidad en la información. Las series del PIB, de los precios, del empleo, de los gastos e ingresos públicos, de la balanza de pagos, son muy dispares. Tanto en metodología como en magnitud. En los análisis cercanos al período, se presentan series a precios corrientes con información de la Cuenta Pública, después, la presentación cambió con los presupuestos por programas y la crisis de la deuda en 1982. Aparecieron nuevos conceptos, gasto programable y no programable, saldos primarios y operacionales. La dificultad, sin embargo, no es tan sólo metodológica, es de cambio de tendencias, de negación de acontecimientos o sencillamente elusión de actividades, cifras e instituciones. Entre tanta información dispersa y disímbola, fue necesario seguir un criterio nominalista. La objetividad es el efecto de una estrategia de poder-saber, por tanto, la objetividad no existe, se construye con indicadores y formulaciones *ad hoc*. Los críticos del populismo, por ejemplo, no sólo siguen indicaciones metodológicas ajenas al tiempo y la mecánica de las decisiones del período, sino que reconstruyen los datos, las cifras y los conceptos, en nombre de una objetividad superior, con información presuntamente más verdadera, más completa, o mejor. Pero ignoran un dato elemental: la información de la *Cuenta Pública de la Hacienda Federal*, por ejemplo, es la información oficial de la que se desprenden todas las demás, y en base a la cual se toman decisiones, se publicitan resultados o reconocen problemas. Por tanto, al reconstruir una racionalidad, se acude a un documento que la expresa y la registra, no a documentos que la reelaboran y la reinterpretan. La *Cuenta Pública* no es sólo fuente de información, sino documento de la misma racionalidad gubernamental. No es reflejo de la realidad, al modo del registro de acontecimientos en un documento neutral, es el documento del gobierno, el gobierno mismo hecho documento, con todas las falsedades, verdades, cifras negadas, maquilladas o certeras que se quieran. El trabajo de las cifras es parte de la misma forma de gobernar, por eso debe ser considerada una fuente central de información, no sólo estadística, sino estratégica. Es el gobierno en acción, no sólo un documento del gobernante. Por esto, la fuente principal de información fue la *Cuenta Pública* 1970-1976, y los resúmenes de ella, tanto en series de gastos e ingresos, como de producción, circulación y demás. Lo mismo sucede con los *Informes del Banco de México* y las *Memorias de Labores* de las secretarías y departamentos administrativos. Los debates parlamentarios, aún en una época donde el congreso tenía una mayoría calificada del PRI, dan cuenta tanto de la recepción de iniciativas de ley, como de los dictámenes, la exposición de motivos y algunos cambios en la legislación económica e institucional. Los *Diarios de los Debates* de la Cámara de Diputados, y la *Minuta del Senado*, son una fuente primordial de los análisis del gobierno, como los *Informes de Gobierno*, la crónica presidencial, contenida en *El Gobierno Mexicano* y las posiciones de

Alianza Editorial, Madrid, 1984.

¹⁷ Peter Miller y Nicholas Rose, "Rethinking the state: governing economic, social and personal life", citado por Ian Hunter, "La personalidad como vocación: la racionalidad política de las humanidades" en Jorge Larrosa (ed.) *Escuela, poder y subjetivación*, Editorial La Piqueta. Col. Genealogía del Poder N 26, Madrid, 1995. p. 242.

la cancillería en distintos foros internacionales. En el *Diario Oficial de la Federación* se encuentran las modificaciones constitucionales, las reformas, adiciones, derogaciones y nuevas leyes, así como un conjunto de normas, acuerdos, decretos y reglamentos. Los diagnósticos de la reforma administrativa del gobierno, la creación de comisiones sectoriales, de comités, las órdenes ejecutivas, fueron rastreados en los documentos originales, en los boletines internos de organismos públicos, en publicaciones especializadas, como *Comercio Exterior* y el *Mercado de Valores*, en los periódicos *Excélsior*, *El Día* y *El Nacional*, así como en memorias, autobiografías, novelas y reportajes de *Proceso*, *La Cultura en México* y *Punto Crítico*.

La sexta es crítico-política. En el análisis del gobierno faltan las voces, las razones y las resistencias de los gobernados. Sólo escuchamos las glosas y las críticas de los partidos o de los comentaristas. No oímos a los individuos, a las organizaciones sociales, a los grupos que luchan en espacios particulares. Los Informes, por ejemplo, son una disputa más por el Gobierno. Una disputa en la cúspide: entre los que deciden y sus adversarios inmediatos: entre el Gobierno y la oposición. Unos y otros hablan a nombre de los demás: del pueblo, la sociedad civil, los trabajadores y hasta por los expropiados y excluidos. Ese es un espacio de la política en el régimen democrático: una confrontación por la representatividad. Es legítimo e irrenunciable. Más aún: legal y constitucional. Sin embargo, su razón es la del Poder. Son los que gobiernan o los que quieren gobernar. Entre ellos, los objetivos podrán ser diferentes, quizá también sus programas, pero se sitúan en un mismo polo: el Estado. Sus estrategias están definidas para acceder al Poder, conservarlo, reproducirlo. Sus nombres son diferentes, todos buscan ser reconocidos por la población como legítimos, pero son los que nos gobiernan o nos quieren gobernar. Sin embargo, existen otras voces: un murmullo sordo o un griterío: las voces de los gobernados. A partir de ellas se abre una perspectiva distinta, teórica y políticamente

La práctica judicial del saber es una disputa en los corredores del Castillo, pero los gobernados están afuera. Algunos confunden las resistencias con ocasiones para formar parte de las cortes -o de los *staffs*-, para otros son vías de acceso, algunos más las utilizan para adquirir una pátina de legitimidad. Así ha sido el discurso crítico-intelectual. Pero los gobernados siguen afuera, y discuten de otra manera: cómo resolver problemas específicos, cómo establecer demandas, cómo enfrentar el gobierno de su educación, de su salud, de sus actividades productivas, del consumo, del trabajo; en una palabra, cómo enfrentar la gubernamentalización de su vida. Por un instante debería escucharse esa voz, y en lugar de seguir las ambiciones del gobernante, seguir la racionalidad con que gobierna, con que *nos* gobierna: reconstruir sus estrategias, sus tácticas, individualizar sus herramientas, formar el dispositivo general, a modo del que enfrenta al adversario, del que sigue al rival. En lugar de que el trabajo del pensamiento se haga para el Príncipe, o para los príncipes en el exilio, o para las casas defenestradas, ¿por qué no seguir la otra vía, la de los gobernados, por qué no hacer la reconstrucción del gobierno desde la óptica de los gobernados?

En este texto no se establecen juicios sumarios, ni descalificaciones *a priori*, tampoco declaraciones contra el populismo, el neoliberalismo o la modernización; se tratan las acciones del gobierno a través de las técnicas, de las prácticas de control de la vida de la población, y de los enfrentamientos que estas generan. No parte de los grandes discursos teóricos o ideológicos, sino de las acciones concretas, de los problemas específicos, de las soluciones propuestas. Ver el gobierno a través de sus acciones y de las resistencias que genera es ir al espacio inmediato de los enfrentamientos, despojarse de las abstracciones vacías y acercarse a las tácticas, a

las estrategias, a la dinámica de las batallas. Después de todo, en estas acciones se juegan las vidas de los hombres, las mujeres y los niños. Son esos pequeños grupos que luchan por una vida digna en las montañas, en los barrios, en las escuelas, en sus tierras, en sus poblados, los que plantean, cuestionan, proponen, niegan o reconstruyen el dispositivo gubernamental. Son esas batallas las que nos gustaría escuchar, contar y reflexionar en otra ocasión. *Por ahora, sólo recuperar su perspectiva para ver el lado contrario: ver qué y cómo nos gobiernan, y no tanto quiénes lo hacen.*

Después de años de crisis recurrentes, de crisis que encontraron en el populismo su punto de arranque y su límite estratégico, los neoliberales iniciaron una crítica profunda -hoy vuelta hegemónica- y empezaron a dismantlar las instituciones populistas, su lógica y legitimidad, para configurar una nueva racionalidad gubernamental, que se denominó Reforma del Estado, modernización, política de ajuste, orientación hacia el mercado, o como se quiera. Hoy se han enseñoreado de la política y de la economía, del pensamiento y la acción. Hasta sus críticos parecen atrapados en la TINA.¹⁸ Por eso mismo, ¿cómo imaginar una lógica de gobierno de izquierda sin que el populismo sea sometido a una crítica radical, a un destazamiento político-intelectual de sus objetos y objetivos de gobierno? ¿cómo empezar a pensar más allá del Estado de bienestar, del intervencionismo y del populismo sin quedar atrapados en la lógica neoliberal de gobernar, bajo el dominio del principio de realidad, de los márgenes férreos de un pensamiento normalizado y una práctica política profundamente conservadora? Sí, menos que la crítica a los neoliberales, y mucho menos que una reivindicación soterrada del populismo, el impulso para escribir este texto es el futuro: una crítica del presente, acudiendo al pasado populista, nos permitirá imaginar una lógica de izquierda en el arte de gobernar. Una lógica, no un personaje, tampoco una agenda o un conjunto de recomendaciones puntuales: algunas herramientas para entrever las condiciones de emergencia de una racionalidad político-gubernamental de izquierda, después del desastre populista y de la reconstrucción neoliberal.

La división del texto responde a los modos de problematizar el gobierno. En la primera parte se establecen los elementos de construcción del discurso económico. En las siguientes, de analizar el modo como se desplegaron los dispositivos que forman la gubernamentalidad: la soberanía y el biopoder. En las estrategias de soberanía económica y de control de la población se perfilan los problemas que se concibieron y trataron entre 1970 y 1976, pero también las tácticas en el manejo de los recursos, y las crisis en la cohesión monetaria. La estructura del texto sintetiza el Método de la Analítica Gubernamental que aquí se sigue: las problematizaciones, los objetos y objetivos, los recursos y organismos y las tensiones y crisis de la racionalidad populista.

El texto está organizado en cuatro partes y una síntesis final. **El Dispositivo Gubernamental** contiene dos capítulos. En el primero, *La construcción del discurso económico*, se elabora una crítica a las interpretaciones del período, al modo de desmarcaje explícito de los temas, enfoques y problemas con que se aborda, así como de sus herramientas teóricas. Se trata de generar las condiciones de emergencia, así como los elementos de legitimidad teórica e historiográfica, de un modo distinto de estudiar el período: la economía política del gobierno. En el segundo, *Economía y Gubernamentalidad*, se exponen los instrumentos teóricos y el método,

¹⁸ "There Is No Alternative", como señala con humor Michel Husson, aludiendo a la retórica de Mrs. Thatcher.

construido a partir de los estudios de Michel Foucault sobre la Gubernamentalidad, formalizado por economistas, sociólogos y politólogos de distintos países, y que ha encontrado en la revista *Economy and Society* una fuente de debate e inspiración. Como es una temática todavía poco explorada, el capítulo contiene una exposición breve para mostrar la procedencia teórica, la particularidad metodológica y su pertinencia en los estudios económicos. Cierra el capítulo la problematización de un caso, la gubernamentalidad populista, para enfatizar que se trata de utilizar este enfoque para analizar el populismo en un período delimitado, y no solamente hacer un estudio de la política económica del sexenio, o de la historia económica reciente. Más que un texto de economía, que siga los objetos de investigación ya establecidos, se trata de *analizar la utilización de los saberes y las técnicas económicas en el gobierno del Estado*.

La segunda parte, **Objetos y Objetivos de Gobierno**, responde a la pregunta *qué se gobierna*. La cuestión no es de orden prescriptivo, como en las teorías individualistas, o denotativo, como en las marxistas, sino eminentemente pragmático, es decir, histórico. En lugar de la pregunta *en qué debe intervenir el Estado*, nos preguntamos *qué se gobierna, cómo se gobierna, para qué*. A partir de ellas, es posible entender la gubernamentalización de la economía, la definición de áreas, propósitos, tácticas y técnicas de intervención. La pregunta sobre el *qué* muestra las estrategias de gobierno, indica su racionalidad histórica y política. El gobierno populista dirige su intervención a los fundamentos mismos de la economía, a los factores productivos, al territorio y la población, con el propósito de regular su crecimiento, de integrarlos, distribuirlos, formarlos y conocerlos. Son los capítulos que se refieren a los instrumentos de la soberanía económica y las técnicas para regular la vida de la población.

En la tercera parte, **Recursos y Organismos**, se investiga *cómo se gobierna*, o mejor, *con qué recursos se gobierna*. Son otra vez dos capítulos. En el primero, *Recursos Fiscales*, se analiza el presupuesto como una relación de gobierno, de cómo se complejiza al ser utilizado como variable macroeconómica, y mecanismo de acción estatal. En el segundo, *Organismos*, vemos cómo la gran movilización estatal se traduce en un crecimiento explosivo de los aparatos estatales, tanto del gobierno central, como del sector paraestatal, los fideicomisos, organismos descentralizados y desconcentrados, comisiones, comités...

En la cuarta, **Ingovernabilidad y Crisis Monetarias**, se revisa el tratamiento gubernamental a los problemas derivados de su intervención, en dos apartados: las tendencias inflacionistas y la flotación del peso, momento cumbre de la renuncia estatal a la soberanía monetaria.

La síntesis final, **Crítica de la Razón Populista**, recupera el modelo de la crítica de la economía política para reconstruir la gubernamentalidad populista, y elaborar una crítica de la crítica neoliberal. Se trata de proponer otras definiciones del populismo, como una racionalidad gubernamental que se propone ampliar las potencias del Estado y reinsertar los procesos vitales de la población en los mecanismos de seguridad.

Como todos los textos, este es una red de relaciones, un tejido de voces y de palabras, de argumentos y referencias. Ni los dictados institucionales evitan que al firmarlo uno se sonroje. En otros espacios, y con otros propósitos, habría que insistir en la fidelidad móvil de los argumentos, desenvueltos sin nombre y sin propiedad, o en el choque de las espadas que, según Nietzsche, produce el conocimiento. ¿Y cómo olvidar a todos aquellos y aquellas, vivos y muertos que, en este caso, lo produjeron? Vicente Orozco Olea, por supuesto; Pedro López, mi maestro; Sergio de la Peña (q.e.p.d.); Francisco Galván (q.e.p.d.); Mercedes, Lucía, Verónica, Tatiana,

Marce, César, Carlitos, Jorge Villegas; Jesús, *Tyi' k'otyí yik'oty zapatistas*; los miembros de mi comité tutorial, Américo Saldívar, Juan Castaingts, María Eugenia Ibarra Romero, Miguel Ángel Rivera, Jorge Basave, Víctor Manuel Martínez Chávez, José Ayala (q. e. pd.) y Guadalupe Teresinha Bertussi, que revisó el principio y el final; y, sobre todo, los críticos inmediatos del populismo: los desaparecidos, los asesinados, los torturados y perseguidos, las madres que se rebelaron, las del Comité Eureka y Rosario Ibarra, porque -ella no lo sabe- esta investigación empezó a formarse en el atrio de Catedral, hace muchos años, cuando nos quitábamos el frío y el miedo gritando: "vivos los llevaron, vivos los queremos".

San Buenaventura-México

Octubre del año 2002

Primera Parte

EL DISPOSITIVO GUBERNAMENTAL

Capítulo 1

La Construcción del Discurso Económico

El período 1970-1976 es uno de los más estudiados de la historia reciente. Se podrían elaborar monografías completas sobre los aspectos económicos y sociales de ese sexenio, en sí mismo, o como referencia a los acontecimientos de hoy¹ Sería una buena ocasión para desplegar erudición y solvencia académica. Pero no es el caso. Tampoco seguir el juego de las interpretaciones *ad infinitum*, donde cada una parecería ser igual a las demás, con el mismo derecho y, casi, el mismo estatuto científico. Como si se alinearan en una gaveta esperando el juicio de la historia, como si no ejercieran un poder sobre lo real, sobre las condiciones en que lo real se concibe, se trata o se problematiza. No hay que seguir este juego hermenéutico. Las interpretaciones buscan efectos de poder, acompañan al ejercicio político y ocupan un lugar privilegiado en los combates estratégicos. Son los discursos del poder

En este apartado se elabora un itinerario de la literatura crítica sobre el período 1970-1976, escrita en los últimos treinta años, para establecer las reglas de su formación, descubrir los mecanismos internos de regulación discursiva, trazar las coordenadas que permitan eludir la norma intelectual –la crítica neoliberal– y vislumbrar, en el margen, otros acercamientos y otros efectos de poder.

El análisis comprende, en primer lugar, los textos históricos y después los modelos teóricos de referencia. El conjunto permitirá delimitar el *corpus* interpretativo dominante, marcar las líneas de escape, los distanciamientos y, sobre todo, los analizadores que se alejen de sus nudos teóricos y sus efectos políticos.

1.1. Las Interpretaciones del Período

Los límites del reformismo

El programa de reformas del nuevo grupo gobernante, encabezado por Luis Echeverría Álvarez, respondía tanto a los requerimientos de la crisis de acumulación y legitimación, como a la hegemonía del grupo nacionalista al interior de la burocracia política.² El programa de reformas marca una ruptura con la estrategia seguida por los gobiernos mexicanos desde 1940. En particular, en lo que se refiere a la recuperación de la soberanía estatal, que se venía perdiendo en favor de la burguesía asociada y extranjera. 1968, como toda fecha simbólica, había ahondado las diferencias entre los proyectos nacionalistas y neoliberales. Frente a la exigencia de la burguesía por acentuar el autoritarismo político, el desarrollo del capitalismo en el campo, la privatización de la economía y mayor peso y presencia política en los asuntos del Estado, el nuevo grupo gobernante responde reivindicando la primacía estatal en los procesos económicos, la apertura democrática, la

¹ Friedrich Katz, *La Constitución y el Desarrollo Económico de México*, Cal y Arena, México, 1999; Carlos Elizondo Mayer-Serra. *La importancia de las reglas*, Fondo de Cultura Económica, México 2001.

² Julio Labastida, 'Algunas hipótesis sobre el modelo político mexicano y sus perspectivas', *Revista Mexicana de Sociología*, N 3. México, 1974, "Nacionalismo reformista en México", en *Cuadernos Políticos*, N 3. México, 1975, "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXIX, N.1. México, 1977, "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura del poder", en *Revista Mexicana de Sociología*, N. 3-4. México, 1972.

colectivización del ejido, el discurso tercermundista. Dos proyectos, si no diametralmente opuestos, pues ambos se ubican en el capitalismo, sí diferentes en la concepción ideológica y política. Esta será la causa final de las fricciones sostenidas durante todo el sexenio entre gobierno y empresarios, principalmente con la burguesía asociada, fracción hegemónica de la clase dominante. De hecho, los límites y contradicciones del programa de reformas resultan no tanto de su incoherencia interna, sino de su inviabilidad política, de la incapacidad estatal por sortear los conflictos con la burguesía, pero también por el temor de apoyarse en los sectores populares independientes ante el riesgo de verse desbordado.

El reformismo estatal es inviable, hay un momento límite, un *impasse*, un punto de inflexión en el que o se profundizan las reformas, o se abandonan. Sorprende, por eso, que autores como Pereyra, o los redactores de la parte económica de *México, hoy*, sostengan tácitamente que el fracaso del programa de reformas se debe a que no se aplicó a profundidad, cuando precisamente reconocen las contradicciones políticas que minaron su viabilidad.³ Una interpretación como esta oscila entre concebir al Estado como objeto o sujeto del desarrollo. Por un lado, es el agente destinado a comandar el proceso de cambio social, por el otro, una cosa que puede manipularse a voluntad por sus poseedores. Fetiche y demiurgo. El Estado es el referente inevitable, obliga a una toma de posición para reforzar su presencia y así volverse imprescindible. La teoría del Estado reformista concentra y reproduce el código: nada puede pensarse fuera de él.

Los Conflictos en/por el Estado

Se desarrollan en tres vías, la disputa por la hegemonía, la sublimación de la autonomía relativa y la crisis del estado social-autoritario

La disputa por la hegemonía

De la Revolución surgió otro Estado, dirigido por una burocracia político-militar con vocación ambivalente entre el desarrollo capitalista del país y el origen popular de su movimiento. Por eso, el Estado mexicano no es un instrumento subordinado a los intereses de los capitalistas o de las masas populares, mantiene una fuerte dosis de autonomía que le proporciona la hegemonía social conquistada por el movimiento armado. Pero en la posrevolución, el Estado no mostró ninguna necesidad por recurrir a la violencia generalizada, es mediante la dirección ideológica como reproduce su hegemonía social. La política es el espacio de interacción ideológica de los agentes sociales. Los vínculos que cohesionan la sociedad son "un conjunto de interpelaciones ideológicas: distribución de la tierra, sindicalismo, educación y no reelección".⁴ La lucha social se libra más que en la economía o la dominación, en las concepciones ideológicas sobre los grandes temas de la Revolución. Los agentes involucrados persiguen ganar el consenso para su posición. La batalla por la hegemonía se da con armas ideológicas. Si bien los contendientes son diversos y enfrentan posiciones múltiples con una gama

³ Carlos Pereyra, "Los límites del reformismo", *op. cit.*, p. 384.

⁴ Miguel Basáñez. *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 14.

infinita de combinaciones, pueden distinguirse tres contendientes generales: el sector público, el sector privado y el sector disidente.⁵

El conflicto estudiantil de 1968 desafiaba las dos bases del modelo social establecido en los veinte y definido en los 40: el desarrollismo (la estrategia del sector público) y la fe en los empresarios.⁶ Desde entonces, ambos sectores se abocaron a una lucha denodada para reforzar su posición ideológica y ganar la hegemonía. El discurso radical de Echeverría respondía a los cuestionamientos políticos del movimiento estudiantil; toda la primera etapa del gobierno (1970-1973) está signada por la reconquista de la legitimidad en este sector. Para eso, se propuso la "apertura democrática" y "un canal tecnocrático de ascenso" en las instituciones públicas a jóvenes profesionistas e intelectuales, así como grandes presupuestos a las universidades. Durante esta etapa, las relaciones del sector público con el sector disidente parecían indicar un avance de la hegemonía del sector público; lo mismo podría decirse para con el sector privado, hasta que la Cámara Americana de Comercio empezó a debilitar el liderazgo del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. A partir de entonces, 1973, el sector privado aumentó sus presiones amenazando la hegemonía del sector público.⁷ Sin embargo, esta ofensiva reestructuró al sector público, incrementando su unidad interna, y provocó un acercamiento mayor con las masas populares y el sector disidente. Para "finales de 1976, el sector público había recobrado la legitimidad cuestionada por el movimiento estudiantil de 1968, al tiempo que había reafirmado su liderazgo político cuestionado por el movimiento empresarial de 1973".⁸

La sublimación de la autonomía relativa.

Si bien las clases sociales resultan del proceso productivo, específicamente de la propiedad de los medios de producción, es el Estado quien las organiza, el que moldea su identidad y sus funciones y garantiza la reproducción de las clases dominantes. El Estado cohesiona y organiza las múltiples fracciones y clases dominantes y organiza-desorganiza las clases subalternas. Esta función se realiza por la conformación de un bloque de poder bajo la hegemonía de la burocracia política, la que aparece como fracción autónoma, como árbitro y regulador de los conflictos inter e intra-clasistas. La autonomía relativa es el correlato indispensable de la legitimidad del bloque de poder, a su interior y con los dominados.

Las reformas propuestas por Echeverría pueden considerarse como la apuesta para recuperar la legitimidad perdida por la burocracia política ante el movimiento estudiantil de 1968. Se trataba de "reformular para conservar el *statu quo*, no transformarlo".⁹ Sin embargo, en todo el sexenio enfrenta una serie de conflictos con las demás fracciones del bloque de poder, que van de lo ideológico a lo político y lo económico, debido a que la autonomía relativa parecía casi absoluta.¹⁰ La Comisión Nacional Tripartita había sido la forma institucional de negociación del bloque de poder, pero desde 1973, cuando reavivaron las presiones inflacionarias y las dificultades

⁵ *Idem* p. 15.

⁶ *Idem*, p. 185.

⁷ *Idem*, p. 205.

⁸ *Idem*, p. 206; aunque ahí mismo se dice que esto no significaba que el sector privado estuviera de acuerdo sino que los cambios en el ejecutivo abrían nuevos aires en la contienda.

⁹ Américo Saldívar. *Ideología y política del estado mexicano, (1970-1976)*, Siglo XXI Editores, México, 1980 p. 201.

¹⁰ *Idem*, p. 168.

económicas se volvían más difíciles de controlar, los conflictos en su interior, entre la burocracia política y los empresarios, fueron cada vez más tensos. Mientras que la iniciativa privada diseñaba nuevas fórmulas de unidad y cohesión -el mas claro ejemplo es la fundación del Consejo Coordinador Empresarial en 1975-, al interior del gobierno la unidad se resquebrajaba -la renuncia de Margáin en la Secretaría de Hacienda, así lo indicaba-, aunque esto fuese de manera coyuntural,¹¹ pues Echeverría rápidamente convocó a los sectores de la burocracia sindical y campesina. Si durante todo el sexenio los enfrentamientos con los empresarios fueron reiterados (recordemos que desde las primeras iniciativas sobre la miscelánea fiscal de 1971 y la Ley de Aguas habían mostrado su inconformidad por no ser consultados), es en 1975, con el surgimiento del CCE, la Ley General de Asentamientos Humanos y la expropiación de las tierras en el noreste de Sonora, cuando se rompieron los mecanismos de negociación con ellos.¹² Fueron los inicios de la llamada "crisis de confianza", un deterioro de la hegemonía de la burocracia política en el bloque de poder; no la pérdida total de dirección, sino el menoscabo de su liderazgo intelectual y político. El proceso de la sucesión presidencial se dio en un "empate" de las fuerzas del bloque gobernante, pues ni la fracción de Echeverría podía imponer un candidato que continuara las reformas, ni el gran capital podía hacerlo enteramente a su gusto. La recomposición de las alianzas y la reconquista -cuestionada, no perdida- de la hegemonía de la burocracia política, se dio por la selección de un candidato moderado, José López Portillo.¹³

La crisis del Estado social autoritario.

La revuelta estudiantil de 1968 no cuestionó la legitimidad del régimen político, sino la "politización autoritaria de la sociedad civil".¹⁴ La fortaleza del Estado mexicano radica en su carácter social, que proporciona ciertos mínimos de bienestar a la población, y su carácter autoritario, a partir del control corporativo de los organismos sindicales, campesinos y populares. Paradójicamente, por una simple extensión de sus funciones, la pretensión de omnipresencia del Estado, el ansia del control sobre los más ínfimos detalles de la sociedad civil, impide abarcar y dominarlo todo. El cuestionamiento de la "politización autoritaria" pudo hacerse precisamente desde las universidades por el grado de libertad que tenían. El brazo juvenil del PRI, la Confederación de Jóvenes Mexicanos, no alcanzaba, ni con mucho, la sofisticación de la CTM o la CNC.¹⁵

La década de los setenta se iniciaba con una doble amenaza al Estado social autoritario: el deterioro de la capacidad de control y la crisis económica. El movimiento estudiantil planteó una crítica a la forma del Estado, más que al gobierno o a sus dirigentes. El "desarrollo compartido" fue la estrategia planteada por el nuevo gobierno para relanzar el Estado social-autoritario; atendía tanto un esquema de desarrollo económico basado en la redistribución del ingreso, como vía para aumentar el mercado interno, como la apertura democrática, el

¹¹ Pero a la postre decisiva, como se mostró en la sucesión presidencial.

¹² Américo Saldívar, *op. cit.*, p. 169.

¹³ *Idem*, p. 198.

¹⁴ Enrique de la Garza Toledo, *Contribución al estudio del Estado social-autoritario*, UAM-I, Cuadernos Universitarios, México, 1984, p. 141.

¹⁵ *Idem*, p. 142.

intento por recuperar la legitimidad en los estudiantes, profesores e intelectuales. Este proyecto naufragó en 1973 ante las contradicciones que encerraba:

- en México se formula cuando a escala internacional ya estaba en crisis.
- la acumulación de capital no sostuvo el programa de reformas y sí exacerbó las tendencias a la crisis (inflación, deuda).
- el movimiento democrático continuó las luchas contra el autoritarismo estatal.¹⁶

Los últimos tres años del sexenio, son el inventario de las dificultades del gobierno por mantener el proyecto reformista, marcan la crisis del Estado social autoritario, la imposibilidad de reactivar su intervención económica, por los límites financieros y de productividad que se le presentan, y de continuar sus políticas de bienestar social, por la misma crisis económica. Es la crisis de la forma del Estado, manifiesta en la pérdida de eficacia de los mecanismos de regulación económica y control autoritario de la sociedad. No es la crisis final del corporatismo, sino el inicio de su crisis, una crisis parcial, que en 1981 abriría una nueva etapa.¹⁷

Los fracasos del Populismo

Se estudian en dos vertientes complementarias: la centralización del poder presidencial, que permite el populismo recurrente, y la macroeconomía del populismo.

La centralización del poder estatal

El sistema político mexicano se organiza a partir de dos piezas centrales: el partido oficial y el presidencialismo. Las facultades del ejecutivo son enormes, además de las constitucionales, incluyen la jefatura tácita del partido oficial, un aparato más del Estado. Las decisiones últimas sobre casi cualquier tema social recaen siempre en el presidente. El poder está centralizado y se distribuye verticalmente en el edificio social. Más que un edificio, el sistema político mexicano es una organización estructurada a partir de un centro único - el presidente-, del que emanan aparatos e individuos con niveles descendentes en la jerarquía gubernamental, todos ligados por favores, intereses y compromisos que solidifican el sistema, no la persona. La omnipotencia del presidente se debe al cargo, no al individuo (Como lo señala Octavio Paz, al extender las características del *flaotani* a los presidentes emanados del PRI). El Estado es el Presidente, por eso puede concebirse al régimen político como "monarquía sexenal". El programa de gobierno remite entonces al estilo personal del gobernante. La política, por tanto, refiere la voluntad y la decisión de la persona, no el consenso producido por las instituciones democráticas

¹⁶ *Idem*, p. 149.

¹⁷ *Idem*, p. 172

El sistema político

Las "sorpresas" en el discurso y la campaña presidencial de Echeverría, dirigieron la atención hacia un sistema político capaz de otorgar una "amplísima" gama de facultades discrecionales a un desconocido- Un "sistema tapádico" no puede sino generar sorpresas.¹⁸ El tapadismo no es sólo la práctica de seleccionar al sucesor del presidente en turno, sino el momento síntesis de la reproducción del poder estatal en un régimen político basado en el presidencialismo y la existencia de "un partido político oficial o semi-oficial, no único pero sí abrumadoramente predominante".¹⁹ El presidencialismo, o predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial, se fundamenta jurídicamente en las facultades otorgadas por la Constitución de 1917 en su artículo 89, políticamente en la necesidad de regular las luchas de fracciones revolucionarias, así como de evitar dictaduras extra-constitucionales, geográficamente en el ancestral centralismo y culturalmente en las tradiciones indígenas y coloniales de México.²⁰ El partido oficial es un producto típico de la revolución mexicana, o mas bien, la expresión política institucionalizada de los vencedores de aquella.²¹ Las funciones que ha desarrollado en el sistema político, pueden encontrarse muy bien en los cambios de nombre que ha sufrido en sus 60 años: Partido Nacional Revolucionario (PNR) en su fundación en 1929, Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1946. Los nombres resaltan la función preponderante del momento: unificar nacionalmente los grupos revolucionarios, estableciendo un marco para la resolución pacífica de los conflictos internos; construir el aparato político-administrativo necesario para lograr las metas y objetivos de la revolución; e institucionalizar el modelo político resultante, es decir, llegar a confundir los aparatos del partido con los aparatos del Estado.²²

En 1968, después de 40 años de la formación definitiva del sistema político, sus dos piezas centrales parecían generar todavía la legitimidad necesaria. De hecho, en este lapso la estabilidad política que había propiciado el "milagro económico mexicano", sólo se había alterado tres veces, siempre por escisiones en períodos electorales, con Almazán, Padilla y la última, en 1953, con Henríquez Guzmán. Desde entonces, las revueltas políticas provienen de la sociedad, es decir, de sectores sociales con demandas y luchas particulares: ferrocarrileros, maestros, médicos y estudiantes, para citar de nuevo los sujetos relevantes en las décadas cincuenta y sesenta.²³ El nuevo gobierno de Echeverría se propuso cambiar el funcionamiento del sistema político, pero lo hizo apoyado en sus piezas centrales, lo que ocasionó no solo el endurecimiento del sistema como tal, sino la fractura de sus complicados y delicados equilibrios.

¹⁸ Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1975. p. 93.

¹⁹ *Idem*, p. 21.

²⁰ Cosío Villegas, *op. cit.*, pp 23-23. Octavio Paz, *El ogro filantrópico*. Editorial Joaquín Mortiz. México, 1979, pp.91-91

²¹ Luis Javier Garrido *El partido de la revolución institucionalizada*. SEP/Siglo XXI Editores, México. 1986. p. 125.

²² Garrido, *op. cit.*, pp.124-129. Cosío Villegas. *op. cit.*, pp. 35-51.

²³ La escisión reciente en el PRI, con la salida de la Corriente Democrática y el éxito de la campaña presidencial de su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, marca la confluencia de las dos tendencias histórica que cuestionan el régimen político: las que provienen de su interior, o sea los desgajamientos de la burocracia política. y las que emanan de la sociedad. los sujetos sociales.

El estilo personal de gobernar

En un sistema político donde el partido oficial puede concebirse como uno más de los aparatos del Estado y donde el ejecutivo domina abrumadoramente a los demás poderes, las características personales del presidente son elementos básicos en el análisis del gobierno y de la política. Cosío Villegas lo escribió en un relato político llamado *El estilo personal de gobernar*. Su intención no es la biografía, a modo de explicar la historia por los grandes hombres, sino destacar al presidencialismo como el elemento central del sistema político mexicano, que conlleva naturalmente el ejercicio personalizado del poder estatal. El estilo personal de gobernar es el correlato obvio del presidencialismo omnímodo. Desde 1970, la centralización del poder en el presidente llega incluso a abarcar las decisiones económicas: aparece la "economía presidencial".²⁴ Este proceso centralizador se alimenta de las características personales del presidente Echeverría. La sorpresa de su gobierno precisamente empieza con las acciones emprendidas durante los primeros días de su campaña, destinadas a formarse una personalidad pública -después de su sombría estancia en la Secretaría de Gobernación-, pero también a minar el poder del presidente en funciones. La táctica consistía en recorrer extensamente el país para conocer directamente los problemas, abarcar todos los temas posibles, reconocer autocríticamente la responsabilidad gubernamental en los rezagos y conflictos sociales. De este modo se creaba la sensación de un nuevo comienzo, a partir de la acción presidencial.²⁵

Los instrumentos del estilo personal de Echeverría giran todos alrededor de la palabra: los discursos, las promesas, la improvisación, el plan, dentro de un temperamento fuerte y no exento de tintes autoritarios. Las críticas recurrentes al gobierno iniciaban con la locuacidad inagotable del presidente. Se llegó incluso a decir que nunca nadie había confiado tanto en la palabra como instrumento de gobierno -con la excepción, quizá, de Fidel Castro.²⁶ Del mismo modo, su tendencia a resolver problemas inmediatos lo llevaba a descuidar las concepciones estratégicas. Su gobierno inició con promesas de grandes cambios, pero sin saber cómo, cuándo y con quién hacerlos.²⁷ Un estilo personal de gobernar basado en la palabra, dirigido a centralizar aun más el poder del Presidente, termina en resultados adversos a los propuestos inicialmente: la apertura democrática acabó justamente donde era disfuncional al sistema político, en el partido oficial, la crítica se volvió autocrítica, y por tanto negación del otro, y el diálogo derivó en monólogo público.

Macroeconomía del populismo

La historia de América Latina parece repetirse sin cesar. Ciclos irregulares de crecimiento, y dramáticas caídas económicas. Existe una suerte de circularidad permanente entre el uso de políticas macro-populistas con propósitos distributivos y las crisis económico-políticas de la historia latinoamericana. Las características centrales de estas políticas, son políticas fiscales y crediticias expansivas y una sobrevaluación de la moneda

²⁴ Gabriel Zaíd, *La economía presidencial*, Editorial Vuelta, México, 1986 p. 11.

²⁵ Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1975. pp. 93-95.

²⁶ Cosío Villegas. *ibidem*, pp. 95-97.

²⁷ Cosío Villegas, *ibidem*, pp. 16-17.

para acelerar el crecimiento y redistribuir el ingreso, sin preocupación por las restricciones fiscales y cambiarias. Después de un breve lapso de crecimiento, surgen cuellos de botella que provocan presiones macro y conducen al derrumbe de los salarios y a graves dificultades en la balanza de pagos. El resultado: inflación galopante; la crisis y el colapso económico. Luego no queda más opción que los costosos programas de estabilización, generalmente bajo el auxilio del FMI. El populismo es autodestructivo²⁸ Sin embargo, para los populistas, las razones del fracaso son políticas o choques externas. Se olvidan que la vulnerabilidad extrema que permite la desestabilización se debe a la aplicación de políticas insostenibles. La conclusión es obvia: la desestabilización en América Latina se debe al populismo, sea en su lógica interna o por generar tal vulnerabilidad que sea fácil de atacar desde el exterior.

Si el populismo es recurrente, y autodestructivo, ¿cómo se puede explicar su permanencia, qué oportunidades tiene en la actualidad, se debe a la falta de memoria de los gobernantes, a la ignorancia de su funcionamiento económico, o a consideraciones de estrategia política? La regularidad en el populismo es de dos tipos: por una parte, la naturaleza y los objetivos de las políticas fiscales y monetarias; y la persistencia de sus fracasos. Las restricciones cambiarias y la inflación extrema fueron sus límites, después se impusieron programas de recorte en los salarios reales, que condujo a la inestabilidad política a golpes de Estado y a la violencia. ¡El fracaso del populismo está vinculado al fascismo y a los estados de excepción! ¡La macroeconomía es la debilidad fundamental del populismo!

Sin embargo, ¿qué es el populismo? El populismo económico es un enfoque que destaca el crecimiento de la distribución y el ingreso, menosprecia los riesgos de inflación y el déficit fiscal, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado. El estudio de su funcionamiento, es una requisito indispensable en el aprendizaje político de los gobiernos. Se presume: el propósito no es conservador, sino preventivo.

La mecánica populista

- 1. Condiciones iniciales:** Insatisfacción general con la economía. Crecimiento moderado o estancamiento, debido a estabilizaciones anteriores. Distribución desigual del ingreso. La estabilización anterior y el crecimiento ampliaron reservas y márgenes de acción para permitir un programa expansivo.
- 2. Ausencia de restricciones:** Se cree que la capacidad ociosa aporta el margen para la expansión no inflacionaria, al mismo tiempo que los controles de precios y las reservas mitigan el frente externo.
- 3. Prescripciones de política económica:** Reactivación, redistribución y reestructuración de la economía. Cuando empiezan a aparecer los problemas, se habla de la reestructuración de la economía, que permita cambiar sin afectar los ingresos reales de los trabajadores.

²⁸ Esta sección está basada en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (comps.) *Macroeconomía del populismo en América Latina*. Lecturas del Timestre Económico, Número 75. FCE, México, 1992.

Fases:

- I: Se eleva la producción, los salarios reales y el empleo. Los controles de precios limitan la inflación y las importaciones atemperan la escasez
- II: Cuellos de botella por la expansión de la demanda, aparecen en la escasez de bienes nacionales y la falta de divisas. Se hacen correcciones de precios. La inflación aumenta pero los salarios se mantienen. El déficit fiscal empeora, como resultado de los subsidios generalizados.
- III: La escasez generalizada, la inflación extrema y la deficiencia de divisas, conducen a la fuga de capitales y la desmonetización de la economía. El déficit aumenta y se intenta estabilizar reduciendo subsidios y efectuando una depreciación real. Bajaron los salarios reales y la política se torna inestable.
- IV: La estabilización ortodoxa se realiza con un nuevo gobierno. Se aplica un programa del FMI. Cuando termina el episodio populista, los salarios reales son peores a los del inicio. Mientras que el capital es móvil, la fuerza de trabajo se queda en el país. El capital huye de las malas políticas, el trabajo está atrapado. El desmantelamiento final es acompañado por cambios violentos, la clase media sanciona este proceso y aprende de la amenaza económica del populismo. El *dictum* de Rosenstein Rodin es contundente: "Salvador Allende murió no por ser socialista, sino porque era un incompetente".

La memoria económica permitirá esfuerzos posteriores de distribución microeconómica manteniendo equilibrios fiscales. ¿Las políticas populistas son insostenibles, o tienen variantes que las hagan triunfar? Las políticas expansivas (a corto plazo) pueden triunfar si se alejan de las restricciones cambiarias, destacan la reactivación por un momento y luego aplican políticas de crecimiento. El problema es entender el origen de las políticas populistas, que rompen con el desarrollo estabilizador, y con los programas de estabilización de 1982, y sus repercusiones.

Origen de las políticas populistas

La Constitución mandata al gobierno de intervenir en la economía a fin de garantizar la protección de las clases débiles y la justicia distributiva. Las medidas de intervención son:

1. Distribución de la tierra.
2. Control fiscal y monetario.
3. Creación de empresas públicas en manufactura, transportes y comunicaciones.
4. Controles de precios en algunos productos.
5. Intervenciones en el comercio, la inversión extranjera y la legislación laboral.

Este conjunto institucional ocasionaba que el gobierno sería actor protagónico en la vida social, asumiría el papel de árbitro o mediador. Para cumplir con este papel tenía que ser 'poderoso': utilizó la política económica para sus incrementar su poder. La intervención económica tenía dos propósitos: la justicia distributiva y el acrecentamiento de la fuerza del gobierno. El poder gubernamental se ganaba con el control de las actividades

económicas. Por supuesto, generaba una profunda tensión entre el gobierno y los mercados. La intervención económica es constitutiva de los gobiernos revolucionarios, por eso la discusión no es sobre la intervención, sino sobre sus formas concretas. Existen dos tipos de intervención: la que intenta aliviar las fallas de mercado y distribuir el ingreso sin alterar las señales de precios; y las populistas, que ignoran las restricciones de recursos, la información de los precios y las reacciones de los agentes.

Son tres razones las que explican la recurrencia de las políticas populistas;

- un gobierno activista, surgido de una revolución con mandato para intervenir.
- fallas de mercado y consideraciones redistributivas.
- el atractivo de intervenciones con asignaciones no mercantiles

Por supuesto, las políticas populistas no existen en forma pura. Hay que distinguir entre episodios y políticas populistas. Los episodios son períodos en que las políticas populistas pasan a primer plano, y se deben a una combinación entre condiciones políticas, internacionales y personajes carismáticos. Las consideraciones políticas son fundamentales: aumentar la legitimidad, evitar crisis sociales, distribuir, riesgos de estallido social. Las decisiones de política económica están determinadas por factores no económicos. Pero también cuentan las condiciones externas: por ejemplo fondos de préstamo internacionales, tasas de interés bajas, etc. En México hay dos períodos de episodios populistas: Cárdenas y Echeverría - López Portillo.

En el caso específico del régimen de Echeverría, el cambio en la orientación económica estuvo motivado por dos factores:

- La erosión de la legitimidad del gobierno por la matanza de Tlatelolco.
- La posibilidad de que surgiera un movimiento guerrillero de izquierda.

Para evitar la crisis políticas, sin recurrir a la represión (*sic* que proviene de la historia misma), se recomendó mayor activismo estatal. Todos convenían en ello. El programa tenía dos vertientes. La apertura democrática y el combate a la pobreza. Sin embargo, en su mensaje de toma de posesión, no quedaba claro el mecanismo de distribución, lo que hace decir a los autores, que la distribución era y no era un propósito. El verdadero objetivo de Echeverría era que la política económica debía obedecer al gobierno y no al capital privado. Tenía una actitud voluntarista: quería el cambio sin tener los medios para lograrlo. Tenía una nueva actitud hacia la política económica, pero no una solución nueva a sus problemas.²⁹

²⁹ Carlos Bazdreh y Santiago Levy "El populismo y la política económica de México, 1970-1982", *op cit.*, pp. 255-296

1.2. Las Reglas de Formación del Discurso Histórico-Económico

Los estudios sobre los límites del reformismo, la disputa político-económica y el fracaso populista son muy diversos. Fueron elaborados en momentos distintos, algunos al calor de los acontecimientos; otros a cierta distancia; los últimos son más recientes. Sus objetivos son explícitos: una revisión de la historia económica mexicana para encontrar la etiología de las crisis recurrentes. Son trabajos que, de manera dispersa, fueron encontrando unidad estratégica en las oficinas públicas, en los centros de investigación, en las campañas electorales.³⁰ Los textos sobre el reformismo, son más lejanos en el tiempo, casi todos corren al paralelo de los acontecimientos, quizá un poco después. Su objetivo era comprender la viabilidad de la estrategia en la apertura democrática y el desarrollo compartido. Son bitácoras gubernamentales; privilegian las fases, los problemas y los desacuerdos, para preguntarse los límites del proyecto gubernamental. Parecerían textos de coyuntura -muchos lo son-, pero el registro de las contradicciones en el ámbito político, o en el manejo de la inflación y el control del gasto público, implican otra cosa: los obstáculos de la reforma. Se elabora más o menos así. Al final del sexenio, cuando las contradicciones económicas estallaron en la devaluación, cuando las disputas políticas generaron la "crisis de confianza", los límites se articularon: la primera crisis sexenal en décadas, el fracaso del reformismo. ¿Por qué? Las respuestas son muchas. Se desarrollan, con diferentes grados de elaboración, en tres direcciones: las contradicciones internas de las reformas, las generadas por el proyecto y los obstáculos sistémicos. Entre las primeras, el financiamiento del gasto, la estructura corporativa del movimiento obrero, el presidencialismo; en las segundas, los conflictos sobre la reforma fiscal, la retórica tercermundista, las leyes de inversiones extranjeras; en las últimas, ciertamente las menos exploradas, el capital monopolista transnacional, la crisis fiscal de los estados modernos... Algunos hasta recuperaron la teoría de los límites de la intervención estatal -de la escuela de la derivación del capital-, para exponerlos sintéticamente: límites de acción, relacionados con el financiamiento, la información, el régimen político, y los límites del sistema, manifiestos en la estructura de propiedad, la división internacional de trabajo, el capital monopolista.³¹

Los ensayos sobre las disputas son un registro detallado de los enfrentamientos dentro, con y en el Estado, un recuento de los frentes de lucha, de los tiempos, de los actores políticos, de sus tácticas y estrategias, de sus objetivos, de sus victorias y fracasos. Recuperan teorías y conceptos distintos, para hacer la cronología de los combates y el enlace de los desafíos en todos los puntos en que se desarrolla la acción gubernamental. Conflictos con obreros, con empresarios, con la dirigencia sindical, con los grupos estudiantiles y campesinos, con las clases medias, conflictos entre fracciones de la burocracia y los organismos técnicos, con gobiernos y grupos extranjeros: una cartografía de las batallas del poder. Son, en su mayoría, textos académicos, tesis y proyectos que no tienen injerencia inmediata en el debate político o gubernamental, pero que elaboran

³⁰ Aspe, Zedillo, Levy, Beristáin, han trabajado en el área fiscal y financiera del gobierno. Bazdreich reestructuró el CIDE y dirigió CONACYT, Nora Lustig, trabaja en el Colmex y el Instituto Brookings, de los EUA. En muchos sentidos, la reforma del Estado es una reforma sin intelectuales orgánicos, sin intelectuales comprometidos: no los necesita. Los políticos de la reforma son, a la vez, sus intelectuales más destacados. Se cerró la distancia entre el político, el técnico y el intelectual. Los intelectuales ya no son necesarios: ¡están en el gobierno! De ahí el patético espectáculo de algunos intelectuales en busca de Príncipe.

³¹ Por ejemplo, muchos de los artículos coordinados por Rolando Cordera en *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

minuciosamente el estruendo de las batallas perdidas en el discurso público, en los análisis técnicos o en los balances ideológicos.

Después de este material tan diverso, ¿queda algo por hacer? ¿No ha sido dicho todo, de tantas formas, con tantos propósitos? ¿Qué registro no ha sido tocado? ¿Qué aspecto no ha sido estudiado? ¿Qué podemos aprender? ¿Qué podemos utilizar para otro estudio sobre el mismo periodo, con los mismos datos y, casi, con las mismas fuentes? Sin duda, la historiografía del período tiene muchos elementos de provecho. Los límites del reformismo han enseñado que la evolución del gobierno es un proceso fragmentado, con políticas sobre campos de acción específicos, atravesados por conflictos coyunturales de todo tipo; y, sin embargo, no es un conjunto disperso, encuentra lazos de interrelación estratégica. Fragmentariedad y conjunción se manifiestan, también, en los límites de las reformas. Obstáculos concretos, con batallas inmediatas, pero también límites infranqueables, visibles en el momento de las crisis. Las teorías del conflicto permiten elaborar el sistema de desafíos de los grupos sociales con y en el Estado. Las acciones estatales no se desarrollan en el universo homogéneo de la economía, la política o la administración, estos no existen, son el efecto de una de las posibilidades del enfrentamiento: el consenso, pero no sustituyen la agonística social. De estas interpretaciones, es necesario recuperar también las técnicas y tácticas de los combates, los modos de resistencia, el cálculo de los riesgos y las oportunidades de negociación. Desde ellas, la intervención pública ya no podrá ser considerada una acción instrumental o una disposición ordenada por el soberano que los súbditos acatan sin discutir. No es sobre la base del modelo de la soberanía como se debe estudiar el período, tampoco según la gestión pública. De la crítica al populismo se puede aprender más. Las determinantes constitucionales del intervencionismo, la distinción de los episodios populistas, los orígenes políticos de la estrategia, los intereses políticos en la disputa presupuestal y, sobre todo, sus etapas y posibilidades, su funcionamiento, su mecánica auto-destructiva.

Es mucho lo que se debe aprender, pero también, mucho lo que se debe abandonar, lo que se debe traspasar para hacer la historia del presente. En primer lugar, el recurso a la historia como enseñanza. Un lugar común. O más bien, una visión maquiavélica de la historia, en donde los acontecimientos del pasado ilustran, aconsejan y modulan las acciones del presente. Es el propósito del seminario de Washington. Recuperar la memoria del fracaso populista, convertirla en consejo de prudencia de las políticas económicas de hoy. Un objetivo loable, se diría. Pero no es así. En realidad, las teorías de la historia se engarzan a una estrategia política. ¿No es el mismo Seminario una prueba de esto? ¿No es la política del presente la que busca en la historia su legitimidad, la que investiga en el pasado las razones que la justifiquen? La memoria del fracaso no enseña políticas al presente, es el presente quien busca en el pasado las fuentes de su legitimidad. De aquí, todos los retruécanos son posibles: del saber al poder y viceversa. ¡Qué no se diga entonces que el discurso económico se mueve en el espacio aislado de la razón y de los sujetos fundantes! No es la historia la que produce enseñanzas, por el contrario, son las estrategias actuales las que desentrañan el discurso histórico. Por eso es que se debe abandonar a los críticos del populismo, a ellos y a todos los que reflexionan en los límites, en los fracasos, en las crisis definitivas.

La historia no es la maestra del presente, es el proceso de construcción del presente. Algo distinto: construcción a través de transformaciones, de cambios de estrategias, de vencedores, pero no lecciones para evitar los acontecimientos del pasado. La historia no se repite, y es lo que los historiadores del populismo no

comprenden: los acontecimientos son únicos en la historia, y es a través de su especificidad, de sus condiciones de existencia y de sus transformaciones como se construye el presente. Por eso hay que abandonarlos, pero no nada más por una discrepancia sobre la utilidad o significación de la historia -que no es poco-, sino porque acudir a ella como lo hacen los críticos o los investigadores del límite, es posible por una concepción muy particular de los acontecimientos históricos, en particular, de los gobiernos: por el discurso del fracaso.

Fracaso reformista, crisis populista, lo mismo da, son teorías del límite, teorías de la negatividad. Atrapadas en una lógica dicotómica, del éxito y el fracaso, elaboran los diagnósticos históricos a partir de desconocimientos. Para ellos, todo se vuelve una narrativa calculada del desastre. Una retórica de los datos. ¿No es eso el recuento cuantitativo de los daños populistas: inflación de 16% en 1974, de 25% en 1975, deuda de 16 mil mdd, en 1976, primera devaluación en 24 años, disminución del crecimiento en sólo 3%, rumores y desconfianza? Desde luego, la selección de los indicadores, su ordenación jerárquica y su significación pueden cambiar en el caso de los investigadores del límite, pero todos encuentran el punto final, todos describen el fracaso. Y ¿quién podría negar los datos, quién podría desmentir las evidencias? Seguramente nadie. Sin embargo, los indicadores no son naturales, son contruidos, tampoco son significantes, sino piezas de un discurso político. Otros encontrarán indicadores distintos, con ellos elaborarán diagnósticos y propuestas diferentes, antagónicas incluso. ¿No se discuten así las iniciativas de leyes, los informes de gobierno, los criterios generales de política económica? ¿No se discute así la Cuenta Pública? ¿No consiste en esto, precisamente en esto, el debate de la política económica?

Además, los enunciados son heterogéneos. Los informes de gobierno son una muestra de ello. Desde el reconocimiento de problemas anteriormente desdeñados, hasta la construcción de sintaxis económicas diferentes. ¿Qué decir, por ejemplo, cuando en el *Sexto Informe de Gobierno*, conviven el programa de emergencia económica de la devaluación, con el listado de logros en obras públicas, seguridad social y educación: "En el transcurso de los últimos seis años hemos realizado una obra sin precedente para integrar y ampliar los sistemas de comunicación y transporte. Hemos aumentado 3 veces la red caminera, de 70 mil kms., en 1970, a casi 200 mil en la actualidad. Ferrocarriles Nacionales aumentó de 24 mil a 42 unidades. Aeropuertos, nueve terminales, mejoras en 36 y 11 en construcción. Siete nuevos puertos. Ocho transbordadores, 149 presas de almacenamiento"³² ¿Cómo identificar la crisis? Si le llamamos crisis, como dicen los críticos, a una disminución *del crecimiento* del PIB a sólo 3% en 1976, ¿cómo llamarle a la disminución de 10% del PIB en 1995? ¿Cuáles son los parámetros, cuál su significación en uno y otro momento? En el Plan Nacional de Desarrollo de 1995 se dice que la crisis de 1976 significó una ruptura en el crecimiento y un desequilibrio macroeconómico que generó posteriormente problemas mayores. Quizá, pero ¿cómo denominar entonces a una estrategia que compromete recursos fiscales por 15 años equivalentes al 3% del PIB en el rescate de un programa nada más, la privatización de carreteras, o de 4% en 10 años, en una transición de la seguridad social, para no hablar del escándalo del rescate bancario? ¿Crisis de una estrategia, también? Difícilmente se aceptaría. La reversibilidad y contextualización de las cifras son fenómenos

³² Luis Echeverría Álvarez 'Sexto Informe de Gobierno', *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. México 1976, p. 12.

demasiado conocidos para seguir formando parte de un análisis histórico guiado por la dicotomía de los resultados.

Y está el otro problema: el desconocimiento interesado de los hechos. ¿Qué contestar a un informe de gobierno que destaca el crecimiento de la infraestructura en más de 100%, el crecimiento del patrimonio en dos millones de kilómetros cuadrados, o un incremento de más del 100% de la población cubierta por la seguridad social; un conjunto de realizaciones físicas, un crecimiento de las potencias y fuerzas del Estado? ¿Referir acaso los problemas macroeconómicos, las identidades derivadas de un modelo simple como prueba irrefutable del fracaso, ignorando lo demás y desechándolo a un espacio no económico y, por tanto, indigno del diagnóstico? La respuesta es demasiado fácil: ¿la infraestructura, la educación, el territorio, la seguridad social, no son aspectos económicos? ¿No tienen impacto, directo o indirecto, mediato o inmediato, en el crecimiento y el desarrollo? ¿O sólo las variables macroeconómicas cuidadosamente elegidas definen el campo de la economía? El razonamiento económico, el que funda estrategias políticas, procede sobre la base de las perspectivas, a las elecciones, a la jerarquización, a la exclusión de enunciados. El diagnóstico económico es una economía política del desconocimiento.³³

La construcción de los enunciados económicos, en el esquema de la evaluación dicotómica y del juicio final, se da por un conjunto de reglas de formación y rarefacción del discurso. En primer lugar, la *regla de la intencionalidad estratégica*. Todo conocimiento es perspectivo, decía Nietzsche en *La genealogía de la moral*³⁴ - y la perspectiva es una posición política. Por eso, antes que descubrir fracasos o éxitos en programas económicos, deberíamos preguntar las intenciones, las voluntades, las pasiones de los diagnosticadores. En este sentido, como en muchos otros, los críticos del populismo son muy transparentes. Sus objetivos son muy claros, su orientación es manifiesta: una nueva política económica que sea responsable en las finanzas públicas, que vigile el crecimiento de los precios y aliente el funcionamiento de los mercados. Para ello, proceden ordenando de manera específica los enunciados, según la *regla de la distribución*. Son procedimientos de selección y jerarquización de los indicadores, los hechos y los acontecimientos relevantes. Se puede acudir a una teoría, en general del mismo campo, pero no necesariamente, o a acontecimientos de menor o mayor alcance, también se recurre a modelos con distinto grado de formalización, lo importante es el orden y la distribución de los enunciados según técnicas de selección, cardinalidad y ordenalidad. Es un procedimiento dual: por una parte seleccionan los datos -una técnica de rechazo-, por la otra, los ordenan de mayor a menor significación. La interpretación resulta de la aceptación y la jerarquía de los acontecimientos,

³³ La frase es de Michel Aglietta y André Orléan, en *La violencia de la moneda*, Siglo XXI Editores. México, 1993, pp. 184-192. En su caso se trata de identificar cómo la degeneración mecanicista en la teoría económica produce desconocimiento; en el nuestro, la intención es distinta: se trata de examinar las reglas de formación del diagnóstico económico, de la construcción del discurso de la verdad. La economía política del desconocimiento es una parte de la construcción política del saber económico, y de su utilización estratégica.

³⁴ "Mantengámonos entonces en adelante más en guardia, señores filósofos, contra esa fantasía de conceptos antiguos y peligrosos que han fijado un 'sujeto de conocimiento, sujeto puro, sin voluntad, sin dolor, liberado del tiempo', estemos en guardia respecto a los tentáculos de nociones contradictorias tales como 'la razón pura', 'espiritualidad absoluta', 'conocimiento en sí': aquí siempre se pide pensar en un ojo que no puede ser imaginado de ninguna manera: un ojo cuya mirada a toda costa no debe tener dirección, cuyas funciones activas e interpretativas estarían ligadas, estarían ausentes, esas funciones que solas dan su objeto a la acción de ver, se pide entonces que el ojo sea una cosa insensata y absurda. No existe más que una visión 'perspectiva', un 'conocimiento perspectivo'; y entre más entra en juego nuestro estado afectivo respecto a una cosa, más será completa nuestra 'noción' de esa cosa, nuestra 'objetividad'. Pero eliminar en general la voluntad, suprimir completamente las pasiones, suponiendo que ello fuera posible: ¿cómo pues? ¿acaso ello no sería castrar la inteligencia?", Friedrich Nietzsche *La genealogía de la moral*. Alianza Editorial. Madrid, 1976.

datos e indicadores. Por ejemplo, los críticos neo-liberales enfatizan la evolución de los precios y el déficit fiscal acumulado; pero los que investigan los límites del reformismo enfocan su atención a la estructura oligopólica, conjuntamente con los obstáculos sistémicos del capitalismo; mientras que las teorías del conflicto reseñan las disputas en la política anti-inflacionaria y la erección de instituciones de control del mercado, como Conasupo y la Procuraduría del Consumidor. No tratan lo mismo, las teorías disponen datos y acontecimientos similares para desecharlos y ordenarlos de manera distinta. Los datos no son naturales, son contruidos, y más aún, son seleccionados y estructurados ordinalmente. La tercera regla es la del parentesco. Los enunciados resultan de la articulación de elementos dispares, no sólo seleccionados y ordenados, sino relacionados, es decir, significados. Los elementos del discurso del límite, por ejemplo, se vinculan a través de paradigmas y modelos previos, pero también por el contexto del diagnóstico y los intereses del analista. Con los problemas económicos y políticos, visibles en la depreciación de la moneda y los conflictos con los empresarios, se puede armar un discurso del límite al acudir a los conflictos de clase, de procedencia marxista, o a los problemas de diseño de política públicas en un régimen no democrático, como lo hicieron Esteva y Barkin.³⁵ Por último, las reglas de diferenciación, que permiten la unicidad y particularidad del diagnóstico, frente a otras perspectivas e interpretaciones. La que se presenta, sin ambages, como arma en la disputa política, en la batalla intelectual.

1.3. Poder y Verdad en Economía

Las reglas de formación son técnicas de control del discurso económico. La perspectiva, las elecciones, el ordenamiento y la diferenciación, definen el objeto de estudio y el campo de adscripción de una teoría. Identifican tanto al emisor como al antagonista, y operan un sistema permanente de exclusiones a los que seleccionan y ordenan de manera diferente, o a los que establecen relaciones distintas. Excluyen e identifican: crean la verdad económica. Las reglas hacen hablar al hecho, le dan significado. El enunciado es un enunciado de verdad. La verdad es un resultado, una construcción, según reglas de formación más o menos definidas, no sólo por los instrumentos utilizados, modelos o conceptos, cifras o acontecimientos, sino por su orden y selección. En consecuencia, el diagnóstico económico es una política de la verdad. Identifica, excluye, define y forma la verdad. Por eso son enunciados polémicos, por eso, también, son enunciados estratégicos. La verdad no está afuera del diagnóstico, así como el hecho tampoco es natural; por el contrario, es parte de las intenciones de los teóricos y de los procedimientos de regulación discursiva. Su propósito no es conocer, sino desconocer los ordenamientos rivales, los hechos o las sintaxis antagónicas. Por supuesto, el estatuto de científicidad juega un papel central. La ciencia es un mecanismo descalificador, eso se sabe desde hace mucho, más interesante es su utilización estratégica. ¿No lo sabemos recientemente en la definición de criterios y programas de atención exclusiva o privilegiada por los críticos del populismo? ¿No han elaborado los modelos de evaluación cuidadosamente, no los han extendido a la práctica de investigación? Y, reiteradamente, ¿no les ha permitido legitimar la reforma del Estado? Actualizar la crítica de la economía política es un proceso doble, por una parte, desmontar la construcción de la política de la verdad económica, la que se encuentra en las

³⁵ Gustavo Esteva y David Barkin, *Democracia e inflación*, Siglo XXI Editores. México, 1977.

interpretaciones; por la otra, recuperar los elementos desconocidos, integrarlos de manera diferente, construir, en el margen, otra estrategia de saber.

El primer elemento a desbrozar es la retórica del fracaso. Ya analizamos su construcción y sus problemas. La evaluación definitiva de una estrategia está en función de los indicadores utilizados y en la definición de los objetivos. Pero los objetivos políticos son ambiguos, y su indeterminación está cubierta por las estrategias de los actores involucrados. Por tanto, una investigación del período 1970-1976 basada en los límites o los fracasos del populismo arrojará los resultados previamente elegidos. Como en el caso de Bazdreich y Levy, que parten de un modelo de equilibrio general, con asignación óptima de factores, en el que la única intervención gubernamental aceptada es la de corregir fallas del mercado, fijar las reglas de competencia. Cualquier otra intervención, como las desarrolladas por Echeverría, estaba destinada a fracasar. Por supuesto, en el modelo inicial estaba contenido el fracaso. También si acuden a la mecánica autodestructiva del populismo, según Dornbusch. Es evidente y compartible, sin embargo, ¿qué ignoran? ¿Qué desconocen? Pues todos los resultados en obra pública, en instituciones, en reforma administrativa, en seguridad social. ¿Y si lo desconocido es parte fundamental de la estrategia? ¿Dónde y cómo abordarlo? ¿Cómo justificar el rechazo? ¿Qué otra explicación podría crearse con ello? Sabemos por qué y cómo lo rechazan, sabemos sus intenciones, tanto políticas como discursivas: cerrar la posibilidad de crear otras interpretaciones, de generar otros efectos de verdad. Por tanto, nuestro primer criterio será el de rechazar la investigación de juicios definitivos, incorporando los elementos excluidos de la retórica del fracaso: instituciones, infraestructura, campo jurídico, incremento cualitativo y cuantitativo de los factores. Todo un conjunto de acciones, iniciativas y recursos económicos para gobernar.

El segundo aspecto, relacionado con lo anterior, es la productividad de la gestión gubernamental. Es el revés de las tesis del fracaso. El gobierno produce, el poder produce, no sólo destruye o limita, no sólo excluye y rechaza, sino que realiza, elabora, construye³⁶. Es una cuestión que permite tanto recuperar algunas cuestiones negadas, como comprender una lógica de funcionamiento, una racionalidad específica en un trabajo que ella misma definió como cualitativo, como reorientador.

La tercera razón es el manejo dicotómico entre el discurso y la realidad. Lo comparten casi todos los ensayos. Levy y Bazdreich, en una fórmula sugerente, señalan que “tenía una actitud nueva a los problemas de la política económica, pero no nuevas soluciones”, y Daniel Cosío Villegas hizo blanco fácil a la verborrea presidencial. Sin embargo, los dos olvidan una cuestión esencial: el discurso no es una imagen especular de la realidad. Hace mucho que sabemos que no hay algo así como palabras que refieren cosas, sino que palabras y cosas son resultado de estrategias de poder y de saber, y que el discurso de gobierno busca efectos de poder y de verdad, por tanto, su relación con los actos puede ser incidental, inmediata o refleja, según las intencionalidades políticas y el contexto en que se emita. En muchos casos, las mismas palabras construyen los hechos, como en los votos en la ONU sobre el sionismo, en otros nunca cristalizan, como en los llamados a formar comités de fábrica, en muchos, prorrogan el acontecimiento, como en el mar patrimonial, en otras más,

³⁶ Para el aspecto productivo del poder, Michel Foucault, *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI editores, México, 1976. Para la aplicación de la analítica del poder, Colin Gordon “Governmental rationality: an introduction”, en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds), *The Foucault effect: studies in governmentality*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.

se pierden o cancelan las posibilidades, como la lucha contra la inflación. Las relaciones entre el discurso y los hechos son más contradictorias que una simple oposición.

En cuarto lugar, la intervención del Estado es un proceso atravesado por conflictos, reseñados muy bien por algunos teóricos, y desdeñado por los críticos del populismo, pero no sólo por actores conocidos, *sino por actores y sujetos en formación*. Los conflictos tienen más significación que el rechazo a acciones diseñadas por el gobierno. Las mismas acciones públicas pueden resultar de conflictos sociales, explícitas o no, demandadas o advertidas. En ocasiones, la definición de áreas, sectores, ámbitos y montos de la intervención pública es una medida de previsión, un cálculo del riesgo, tanto como un proceso conflictivo *ex post*. Los actores sociales se crean en el proceso de intervención pública, o son organizados-desorganizados por esta. La sociología del conflicto es parte de una dinámica mayor, lo que podríamos llamar la economía política de la intervención pública, en un sentido que crea áreas e instituciones, pero también sujetos políticos, distribuye recursos y acciones, y circula los enfrentamientos sociales.

En quinto lugar, la estrategia gubernamental definida por Luis Echeverría en su discurso de posición, y a lo largo del sexenio, no es tan sólo el conjunto de acciones, leyes, instituciones y conflictos agrupados en la apertura democrática y el desarrollo compartido, no es sólo un conjunto de metas alrededor de la producción, el bienestar o la soberanía, esos son los aspectos cuantitativos o cualitativos; es, sobre todo, una racionalidad económica, una racionalidad político-gubernamental que se ejerce sobre materias definidas, que busca incidir sobre el territorio, sobre la población, su vida y sus relaciones. Este es el punto reiteradamente negado, eludido o ignorado por los ensayos previos. Mientras el objeto sea la evaluación de indicadores macroeconómicos, la dinámica de los conflictos o los límites de la estrategia, queda fuera su racionalidad política, la disposición económica de los recursos, las materias en que se ejerce la acción pública, la definición de objetivos, en fin, precisamente lo que caracteriza al arte de gobernar. No sólo como programa con metas y objetivos, sino como conjunto de técnicas, procedimientos, mecanismos e instituciones para mantener la soberanía, regular la vida de la población y garantizar la seguridad interna del país.

El problema de fondo de las interpretaciones analizadas es que *nunca se preguntan sobre qué se ejerce el gobierno*. Sobre qué materias o qué objetos interviene el Estado, y más aún, con qué lógica, con qué racionalidad, con qué instrumentos: por qué, por qué ahí y por qué así. Atrapados en los conflictos, en los límites y en los fracasos, han dejado de lado, ignorado o escasamente atendido, lo que podríamos denominar la racionalidad política del gobierno. En el sexenio 1970-1976, esta racionalidad es patente. Los críticos neoliberales la perciben bien, aunque saquen conclusiones muy pobres -por lo limitado del enfoque y la casi ausencia de preguntas. Pero son los únicos que se cuestionan sobre los orígenes de la estrategia, sobre sus objetivos, sobre su mecánica. Pero no sobre los objetos de gobierno, tampoco sobre su lógica de intervención. Señalan, tan sólo, que Echeverría buscaba comandar la iniciativa privada, una apreciación tan limitada sobre la determinación de objetivos de gobierno, como si estos fueran definidos por el soberano, como si fuera el eje de la política económica. Buena intuición, al atender las razones y los objetivos de la intervención, pero mal enfoque, pues no sólo dejan de lado otras cuestiones relevantes, sino porque al hacerlo, pierden una cuestión esencial: el incremento de las fuerzas, las potencias y los recursos del Estado. Al preguntarse sobre los objetivos, Levy y Bazdreich se equivocan de nuevo, señalan que eran incrementar las fuerzas del gobierno, pero

confunden gobierno con Estado, y las razones del gobernante con las razones del presidente. Hacen lo mismo con los determinantes de la estrategia. Buenas preguntas, aunque en esto no sean originales, pues las comparten prácticamente todos los ensayos, pero respuestas limitadas. La apertura política y el desarrollo compartido, estuvieron motivados por el movimiento de 1968 y las perspectivas de radicalización de la izquierda -que se dio, por cierto y fue atacada ferozmente-; en este sentido, los determinantes fueron políticos, de prevención del riesgo, sin duda, pero no queda aquí, sino que toda la estrategia, no sólo la metafísica del diseño, está ordenada por objetivos de seguridad del orden interno. Si seguimos su misma lógica, hasta el final, a donde no quieren llegar, veremos que *la intervención pública es un conjunto de técnicas de control social, y la economía el eje articulador de los dispositivos de seguridad interna*. Y si esto es palpable en los determinantes más generales de la estrategia, lo es más en los aspectos específicos: en la distribución del gasto público, en la creación de instituciones, en las reformas constitucionales, encontraríamos que además del territorio, cruzado, integrado, fotografiado, desmontado, es a educación, seguridad social, salud, vivienda, donde la intervención pública se dirige más. ¿Por qué? Para prevenir alzamientos sociales, indican los críticos del populismo. Pero no nada más. Esa es la respuesta previa, la que se encuentra en declaraciones periodísticas, pero no la que se pregunta el qué y el cómo de la intervención. Si lo hiciera, encontraría que la población también se divide, se cuenta, se investiga, se forma, se prepara, se distribuye, se reubica, se dirige, todo a través de indicaciones fiscales -el gasto, de nuevo, los impuestos-, pero también normativas, éticas y políticas -la igualdad de la mujer: distribución de responsabilidades, aumento de fuerza de trabajo, incremento en los ingresos. ¿Motivos éticos, o razonamiento económico? Si se preguntaran más, encontrarían que el conjunto de técnicas de intervención en la población, no sólo la forman como entidad política y económica, sino que al producirla, distribuirla, hacerla circular y consumir sus fuerzas, lo que se está gobernando no es la población en abstracto, ese es el resultado, sino la población en su salud, en su vivienda, en sus relaciones: en su vida. Y, entonces, se podrían hacer interrogaciones de más alcance sobre la racionalidad política del gobierno de 1970-1976, sobre los determinantes y objetivos de la intervención, sobre sus límites y posibilidades. ¿Cómo interviene la economía en la vida de la población? Pero no sólo como es afectada por las decisiones gubernamentales, sino cómo la vida de la población ha sido gubernamentalizada a través de los circuitos económicos, y cómo establece, en ellos y por ellos, un conjunto de dispositivos de seguridad interior, precisamente lo que la estrategia buscaba reconstituir.

Por eso deben abandonarse las interpretaciones previas, no permiten completar las preguntas que los críticos neoliberales alcanzaron a intuir, pero no a formular: ¿sobre qué se ejerce el gobierno, en qué y por qué interviene, con qué objetivos, con qué recursos, a través de qué mecanismos? Esto es lo que permite otro acercamiento al gobierno ejercido en México entre 1970-1976: *la indagación de una racionalidad gubernamental que, a través de la economía, reconstruye las fuerzas del Estado y regula la vida de la población, como dispositivos de la seguridad interna del país*

1.4. Seis Razones para Distanciarse de las Teorías Económicas del Estado

La teoría económica, la que procede del eje Walras–Arrow y encuentra en la axiomática de Debreu su mayor grado de formalización, durante mucho tiempo prestó poca atención al problema del estado. La intervención estatal fue soslayada en los modelos de equilibrio general. Al centrar su atención en los equilibrios de mercados competitivos, casi por definición, el Estado se consideraba una fuente de disturbios e interferencias en la asignación óptima de recursos. Una paradoja, sin duda, porque al tiempo que estos modelos se formalizaban cada vez más, la presencia estatal en la economía se acrecentaba. La ley de Wagner es tan vieja como el modelo walrasiano, pero los primeros intentos en considerar la intervención pública, por supuesto, en la teoría económica dominante, fueron los de Marshall y Pigou, particularmente este último, al investigar las distorsiones producidas por los impuestos. De entonces a la fecha ha pasado casi un siglo, y por lo menos desde hace unos cuarenta años, la economía neoclásica ha tratado de incorporar preguntas y temáticas estatales en sus modelos. Para sintetizar este largo camino que va de los momentos en que el Estado era una variable ignorada, a la actualidad en que se han fundado ramas específicas de análisis económico, puede seguirse una hipótesis general: la introducción del Estado en la economía neoclásica ha sido por la eliminación progresiva de supuestos restrictivos en el modelo de equilibrio general, la adopción de criterios más realistas, pero sin abandonar sus postulados básicos, por el contrario, colonizando áreas políticas y sociales con sus herramientas.³⁷

Los textos de economía neoclásica acostumbran diferenciar las teorías positivas de las normativas. Las primeras responderían a la pregunta qué es el estado, las segundas, qué debe hacer, cómo debe ser, en qué debe intervenir. La positividad de las teorías resulta de la eliminación de los juicios de valor en el análisis. La normatividad, por el contrario, incluye recomendaciones de política, elección de objetivos, asignación de prioridades, tamaño del Estado, áreas de intervención. La distinción gira en torno a la introducción de criterios axiológicos, en la elección del tema y el modo de análisis. Esta es una distinción tan arraigada que tiene el valor del lugar común. Sin embargo, es equivocada. Los mismos temas y teoremas de la economía lo desmienten. No sólo en el caso fuerte, por ejemplo, en la elección pública, que explícitamente manifiesta su intención de definir “lo que nosotros pensamos que debe ser un Estado”,³⁸ sino en los casos más débiles, por ejemplo las fallas de mercado, cuando se propone encontrar las condiciones en que la intervención es justificable, o útil, precisamente cuando la irrealidad de los supuestos de competencia, lleva a encontrar áreas de intervención estatal adecuadas para el funcionamiento eficiente de los mercados. La normatividad, en este caso, no es externa a la teoría, como en el caso de la fijación de objetivos, o de los teoremas de la economía de bienestar, que suponen que con una distribución de factores productivos dada, el mercado asigna los recursos de manera eficiente, en el sentido de Pareto, y que cualquier intervención es ineficiente, a menos que la sociedad

³⁷ El caso más representativo de este “imperialismo epistemológico” de la economía neoclásica es Gary Becker, y sus estudios sobre el crimen, la familia y el capital humano. Vid, *A treatise on the family*, Harvard University Press, Cambridge, 1991, y *Human Capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago University Press NBER, Chicago, 1993. Lo mismo podría decirse de Douglass North y el neo-institucionalismo, aunque mantenga una relación distante, pero no es muy claro si distinta. En todo caso, su teoría del Estado es una crítica a los modelos neoclásicos, pero que no cuestiona su *episteme*, sino que la confirma.

³⁸ J. Buchanan y G. Tullock, *El cálculo del consenso*. 1993 p. 29, citado en *Mercado, elección pública e instituciones*. de José Ayala Espino, UNAM México, 1997 p. 13.

considere una distribución distinta de los factores. Esta sería, en efecto, una normativa externa al modelo, pero en las fallas de mercado es interna, pues es el mismo modelo el que normaliza preguntas y objetivos de investigación. La intervención pública es eficiente si actúa sobre las fallas del mercado; es decir, sobre los supuestos de la competencia perfecta, que generan, por la misma lógica del modelo, una ineficiente asignación de recursos. La intervención estaría justificada, entonces, si y sólo si, corrige las ineficiencias del modelo, o sea, del mercado. La positividad y la normatividad se confunden, pues es a través de un presunto enfoque positivo como se determinan las intervenciones legítimas. El ser y el deber ser en la intervención resultan de la misma matriz explicativa: el modelo de equilibrio general competitivo. En este sentido, las teorías basadas en los postulados del equilibrio general no son teorías positivas, no sólo describen el funcionamiento eficiente de los mercados competitivos, sino que prescriben tanto su existencia como las políticas y modos de intervención. Los supuestos de la economía neoclásica no apuestan por su realidad, sino por su prescripción, no pretenden describir la realidad económica actual, sino la que debería ser.³⁹

El caso del neo-institucionalismo económico es un poco distinto. Por una parte recupera, al menos en los trabajos de su principal exponente, Douglass North, el instrumental neoclásico, concebido como una teoría de la decisión; por otra, lo critica al señalar temas y problemas no contemplados o desarrollados insuficientemente, como los derechos de propiedad, los costos de transacción, la coordinación económica, los arreglos institucionales, la ideología, pero que son, paradójicamente, fundamentales para el funcionamiento correcto de los intercambios. En este sentido, North completa y desarrolla la economía neoclásica, resuelve problemas que los enfoques económicos de la política (*public choice*) no pudieron alcanzar, en mucho por la normatividad de la teoría y su compromiso con el Estado mínimo; pero también existen elementos de ruptura, como el papel de las instituciones en la modulación de las conductas individuales, que inicialmente rompe el postulado del sujeto trascendental en economía, pero lo integra posteriormente en el cálculo de los beneficios y los costos de las conductas, en la mejor tradición hobbesiana de aceptación del estado, incluso en los estados por conquista.

Las teorías normativas elaboran respuestas a la pregunta sobre el deber ser del Estado, de su intervención en la economía y de sus peligros. Las teorías institucionales hacen una crítica de los postulados neoclásicos para llamar la atención sobre el papel del estado en los problemas de información asimétrica, costos de negociación y derechos de propiedad. La eficiencia de la organización estatal incide en la estructura de incentivos de los agentes económicos y así en el crecimiento de la producción *per cápita*. Se propone una integración de los aspectos políticos, jurídicos e ideológicos en los intercambios y el crecimiento económico. Se considera una teoría positiva, aunque comparta con los neoclásicos instrumentos y objetivos. Las teorías críticas, las que encuentran en el marxismo las herramientas de su análisis, no definen un campo eficiente de intervención, tampoco describen el rol del Estado, se proponen una crítica, un diagnóstico y una denuncia del compromiso estatal en la reproducción de las relaciones capitalistas. Son teorías que difícilmente pueden ser

³⁹En un divertido ejemplo, Ormerod refiere una investigación sobre la conducta de estudiantes ante un problema similar al del prisionero. "La investigación demostró... que los estudiantes de economía 'se comportaron de una forma significativamente más acorde con el modelo de actuar según su propio interés' que los demás estudiantes". *Por una nueva economía. Las falacias de las ciencias económicas*, Anagrama, Barcelona, 1994, p. 53. En otro registro, Carlo Benetti "... lo normativo no se reduce a un campo específico del análisis económico. Desempeña un papel mucho más profundo ya que es el método de elaboración de la mayor parte de la teoría positiva dominante, lo cual le proporciona lo esencial de su fuerza, de tal forma que el espacio disponible para una teoría alternativa se reduce cada vez más", en *Economía Informa*. N. 263 diciembre 1997-enero de 1998, p. 56.

integradas en los análisis prescriptivos de la política estatal, su propósito es fundar una alternativa sistémica. En cambio, las teorías instrumentales se plantean interrogantes distintas: no qué es el Estado, ni que debería ser, o cuál es su estatuto en el capitalismo, sino cómo intervenir, con qué objetivos, a través de qué mecanismos e instrumentos, en qué tiempo, cuáles serán las implicaciones de la intervención estatal; es decir, se plantean cuestiones pragmáticas, preguntas para la acción: las preguntas de la política económica.

De inmediato se observan relaciones entre las interpretaciones del período 1970-1976, y algunos enfoques. Por ejemplo, las teorías normativas, en la economía del bienestar o de las fallas de mercado y, sobre todo, de gobierno, orientan las interpretaciones críticas del populismo. Las teorías marxistas, por su parte, se encuentran en los estudios de las disputas con y en el estado, y en algunas versiones de los límites del reformismo. La política económica, en sus distintos modelos, es evidente en la macroeconomía del populismo y en los límites económicos de la reforma. En los últimos años ya aparecen textos con un uso explícito de conceptos institucionales, sobre todo en las críticas a la inadecuación de los derechos de propiedad —el artículo 27 y la propiedad originaria de la nación—, o en las estructuras de gobernación y los costos de transacción de un régimen burocrático.

Pero más allá de los lazos de parentesco entre los ensayos históricos y las teorías económicas del Estado, ¿qué teorías, enfoques o herramientas son adecuadas para la investigación propuesta? ¿Cómo abordar, desde la teoría económica del Estado, una estrategia de gobierno que se propone reconstruir el espacio nacional y reorientar los mecanismos de control político a través de la regulación económica de la vida de la población? Ninguna, si acaso algunas herramientas conceptuales, algunos trazos de explicación, nada más. Es necesario realizar una serie de deslizamientos teóricos en la construcción de un esquema analítico del gobierno. Existen seis razones para desmarcarse de las teorías económicas del Estado:⁴⁰

1. Las teorías normativas deducen las funciones del Estado de un modelo abstracto del equilibrio general competitivo. En sus distintos enfoques y versiones, se trata de desplegar la lógica del modelo y determinar lo que se sabía de antemano: si interviene en la formación de los precios relativos, el estado perturba la asignación de recursos, pero es necesario para corregir las fallas del mercado. De ahí la permanente paradoja en los textos neoclásicos e institucionalistas: el estado es fuente del progreso y la razón del ocaso económico. Desde luego, podría señalarse que esta es una petición de principio, y muchos lo han hecho, pero es intrínseca al modelo, y difícilmente rebatible en ese contexto. El problema es similar en las teorías marxistas de la lógica del capital, que suponen un espacio homogéneo construido por la ley del valor, y luego derivan la posibilidad y necesidad del estado para cumplir las leyes del plusvalor. El problema no es las condiciones de la derivación en uno y otro caso, con resultados político-ideológicos fácilmente discernibles, sino otro: *la historia no es una ciencia deductiva*.⁴¹ Los acontecimientos históricos no se despliegan según los postulados de modelos teóricos, tampoco según una filosofía de la historia, son específicos, se construyen por la interacción de conflictos y estrategias de distinto tipo, en un espacio determinado. La historia no obedece a un modelo, ni sigue las pautas de una filosofía; se construye en el azar y la

⁴⁰ Esta sección está basada en Michel Foucault, "Fobia del estado", en *La vida de los hombres infames*, Editorial, La Piqueta, Madrid, 1990, pp. 307-311; y Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris, 1990. 9-16.

⁴¹ Michel Foucault "Fobia del estado", *op. cit.*

contingencia. Por esta razón, seguir los postulados del equilibrio general o la reproducción del capital, no deja de ser una ilusión teórica. Esto se observa, muy claramente, en la serie de desconocimientos⁴² efectuados para elaborar la historia de un gobierno a partir de las fallas de mercado. Desconocimientos que ya reseñamos en la historiografía del periodo.

2. Las teorías económicas del Estado, por otra parte, suponen que es una entidad absoluta, una cosa que es necesario comprender para estudiar sus efectos en el equilibrio, en la reproducción o en los costos de transacción. Investigan lo que es o debe ser el estado. Lo suponen una entidad, con un secreto a descubrir, o una esencia a arrancar. Pero el *Estado no es una cosa, ni una relación, es un efecto, una construcción abstracta de estrategias de gobierno específicas*.⁴³ No sólo porque la esencia del estado permanece inasequible a un discurso científico, ¿cuál es la esencia de una cosa que tiene tantas explicaciones y variedades?, sino que las mismas teorías pueden ser concebidas como estrategias para dar contenido y forma a algo difuso. En los institucionalistas es patente: el estado es una organización con ventajas comparativas en la violencia, un pacto entre gobernados y gobernantes, un organismo de vigilancia en el cumplimiento de las instituciones. Tres cosas distintas, articuladas por el cálculo racional del sujeto económico entre los costos de la incertidumbre y el instinto de supervivencia. Desde luego, es una suposición, pero sobre todo una confusión: el estado es un pacto entre gobernados y gobernantes, pero entonces, ¿el estado es el gobierno? ¿Por qué individualizar una institución específica a través de una relación distinta: gobernados y gobernantes? ¿Si la relación es entre gobernados y gobernantes, entonces la organización es el gobierno, no el estado, a menos que se les suponga iguales? ¿Pero este supuesto es compartible, es verificable cuando, en el mismo lenguaje institucionalista, las estructuras de gobernación y el Estado no son lo mismo? ¿Y qué decir del marxismo, que lo ha considerado desde comité de negocios de la burguesía, hasta institución junto y al margen, aparato, sociedad política y demás cosas? ¿Tiene el Estado una esencia que conocer, como la mercancía estudiada por Marx, o es un efecto de procesos de estatalización específicos? Pero no se trata solamente de una inversión, al modo de derivar las funciones de la forma del Estado, en lugar de la forma de las funciones (Hirsch), sino de los problemas de investigación que esto genera. Si el Estado no existe, sino la estatalización, ¿cómo se introducen al ámbito estatal acciones, procesos, ámbitos, sujetos? Este es un problema fundamental: si la teoría económica supone un Estado con esencia y establece relaciones predeterminadas con el mercado, o el capital, entonces, ¿cómo captar la emergencia de nuevos ámbitos, cómo comprender una lógica de concentración y fragmentación de los aparatos y de los campos de su ejercicio? ¿Si la relación gobernados-gobernantes, dirige los procesos estatales, cómo se conforma, cuál es su dinámica? El Estado no existe, sino la estatalidad, pero esta resulta de la relación de gobierno; entonces, no se requiere una teoría económica del Estado, sino una economía política del gobierno.

⁴² Para una relación del desconocimiento como proceder de la economía política. Aglietta y Orleán *La violencia de la moneda*, Siglo XXI Editores, México, 1986, pp 184-192

⁴³ Sobre la no existencia del Estado. Gilles Deleuze, *Foucault*. Editorial Paidós, México. 1986; Michel Foucault, 'La fobia del estado', *op. cit*

3. Las teorías instrumentales, los modelos de política económica, al concebir al estado como institución exógena dotada de facultades y mecanismos de intervención, generan la ilusión del Estado-único, de un bloque, de una entidad coherente. El Estado en singular, como si fuera un monolito del que emana racionalidad, o genera conflictos, o proporciona bienestar. Las cifras de gasto público, de deuda, los indicadores de inversión pública, reducen el Estado a cifras de intervención, a datos que ocultan prácticas sociales, conflictos, creación de ámbitos. Se aprehende el resultado y se deriva el estado; es decir, de la consecuencia se extrae la causa y se deriva el causante, en una confusión total entre resultado, proceso y agente. La cantidad del gasto, por ejemplo, hace aparecer al estado como institución exógena, ocultando los procesos sociales de determinación de la cantidad, su lógica, su funcionamiento. La cuantificación oculta la relación de gobierno, su racionalidad y estrategia política; pero también favorece la abstracción del estado, el monolito institucional. De aquí las banalidades sobre estado fuerte y débil, máximo y mínimo *El Estado se ejerce en concreto*,⁴⁴ y el problema de su crecimiento, captado en gráficas y cifras, o en filosofías de la historia (Ley de Wagner: el progreso de la civilización), impide ver las causas de su extensión o retracción, el modo como se incorporan diversos ámbitos y campos a la vorágine estatal. La teoría del crecimiento del estado, reducida a estimadores estadísticos y necesidades de la historia, excluye los fundamentos de la estatalización. No encontramos, en ninguna de las teorías económicas del estado, los fundamentos de un análisis de la estatalidad, o de la gubernamentalización. Los estudios de las políticas públicas, por su parte, intuyen la cuestión en la formación de la agenda del gobierno, pero como parte de un programa, como jerarquía de temas y problemas públicos, no como el proceso de aparición-desaparición de regiones estatales. ¿Qué racionalidad económica y política funda la estatalización? Las teorías de grupos, las teorías de la burocracia, sólo explican las cifras de un supuesto estado-uniforme, penetrado, si acaso, por distintos sectores sociales que maximizan su utilidad, pero no por qué se incorpora el SIDA, o la educación, o la salud. Campos diferenciados de la acción estatal, que en el crecimiento del estado, sólo aparecen como un gasto más, o una función económica importante, pero no las causas de la estatalización, sólo las consecuencias.⁴⁵
4. North investiga la historia a través del cambio institucional. Las modificaciones en la organización estatal, por ejemplo, causadas por cambios en los costos de oportunidad de los gobernados, tienen la ventaja de concebir el estado como una organización entre muchas, rompiendo con una teoría centralista de la política, sin embargo, el estado es el mismo, la misma institución que se modifica, altera, cambia, pero que mantiene inalterada su función social: vigilar el cumplimiento de los contratos, maximizar sus ingresos. En los institucionalistas, como en los neoclásicos, el estado es un universal. Como si no tuviera historia, como si fuera una herencia a administrar y remozar permanentemente. Los cambios en las relaciones del estado con la sociedad, son sólo adecuaciones de su esencia inalterada, de su misma función en el tiempo. Curioso: el cambio institucional con una organización que siempre hace lo mismo, aunque de distintas maneras. *El*

⁴⁴ Vid, G. Padiou, *El estado en concreto*, Siglo XXI Editores, México, 1986.

⁴⁵ Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris, 1990, p. 12

Estado sin historia: resultado de la deducción teórica de la historia Por supuesto, si no tiene historia, sólo herencia, ¿cómo se explican las especificidades espaciales o temporales? Los marxistas, por su parte, refieren las consecuencias, como Lenin que concibe la democracia parlamentaria como el régimen adecuado al capitalismo, una consecuencia *ad hoc*; o como el mismo North, que señala siempre la necesidad de incorporar las particularidades regionales, pero, otra vez, como ilustración de la teoría, o comprobación del argumento

5. *El Estado no es un universal, ni un objeto con consistencia propia, esencia inalterada o funciones permanentes, es el efecto de los procesos de estatalización; es el resultado de interacciones constantes entre la representación que se tiene de él, en cuanto figura abstracta, y los hechos, los perfiles, las acciones que se estatalizan o se desincorporan del arco estatal. El estado es un resultado de las ideas y los hechos, de las representaciones y las prácticas de los gobernados-gobernantes.*

6. Si las teorías económicas del Estado confunden el efecto con los procesos instituyentes, y el efecto-estado con la cosa-estado, es porque no aciertan a establecer el arco formal del estado, es decir, el conjunto de acciones individuales, de prácticas, de hechos articulados en una cierta racionalidad política. Así, la distribución de funciones en la administración pública, refuerza la idea de una potencia única y externa a la sociedad, pero también una potencia con acciones dispersas. El efecto-estado aparece muy bien en la política económica, por ejemplo, en donde el conjunto de intervenciones cuantitativas sobre la economía, refiere la idea de una entidad única y de una intervención exógena a la sociedad. La política económica, por ejemplo se deslinda de otras políticas sectoriales, reforzando tanto la abstracción del estado como su exterioridad. La teoría de la política económica propone, en consecuencia, una versión aditiva de las funciones del estado, sin capacidad para restituir un cuadro de conjunto de los hechos estatales que nos permita reconocer *la lógica de la fragmentación de sus acciones, de concentración de sus efectos y abstracción de sus resultados*. Esta incapacidad de la política económica para comprender el Estado se observa en algunos de los estudiosos del período. Por ejemplo: "La política económica es un conjunto de medidas pertinentes del arte de la gestión".⁴⁶ Así inician Gribomont y Rimez su conocido estudio sobre la política económica del gobierno de Luis Echeverría. La definición es notable porque encuentra el núcleo de la política económica en una práctica del gobierno. Sin embargo, es problemática. En cuanto no precisa la gestión de qué o sobre qué se ejercita el gobierno, quedan dos opciones: o la política económica son las medidas pertinentes a la gestión de la economía, regresando a las definiciones convencionales; o abarca toda la gestión estatal, y entonces, ¿todas las medidas del gobierno son de política económica? Por otra parte, Carlos Tello, autor del estudio más detallado sobre el tema, señala: " No es el propósito de este trabajo hacer un análisis completo de la administración del presidente Echeverría. Sí lo es abordar la parte que le corresponde a la política económica puesta en práctica durante su administración, justamente para ayudar a ese análisis más

⁴⁶ "El modelo de desarrollo mexicano y la política económica del gobierno de Luis Echeverría", en *El Trimestre Económico*, N. 3. México. 1979

amplio que está por hacerse....." ⁴⁷ La política económica es un ámbito, un campo de la actividad estatal. ¿Pero nos permite interrogar al gobierno? La separación de la política económica, en Tello, se da no por tipos de instrumentos, sino por años, por secuencias cronológicas y cortes temporales; estudiando la forma y la oportunidad en que se tomaron las medidas de gobierno, así como sus límites y contradicciones. El acento está puesto en el contexto, en las fuerzas enfrentadas y en el momento de la toma de decisiones. Las repercusiones vendrán luego, y serán materia de juicio y valoración. El Estado es un agente exógeno, pero no podemos restituir su funcionamiento a partir de las decisiones de política económica. Estas acepciones registran la conversión del saber económico en una tecnología gubernamental, un campo de la realidad y una táctica política. *Un campo de la realidad:* ¿qué estudia la política económica? Un ambiente económico, una realidad particular, autónoma y poderosa, sobre la cuál es necesario incidir: la deuda externa, la inflación, la producción, el ahorro, la inversión, el comercio exterior... Así, las variables macroeconómicas son el objeto de la intervención. Tienen una existencia particular. Son objetos de gobierno. La política económica es la práctica de regulación gubernamental de estos objetos. *Una táctica política:* La política económica es un campo de batalla, un espacio de decisiones del poder. Los agentes sociales se enfrentan alrededor de tácticas concretas de intervención múltiple. La posición sobre las tasas de interés, el tipo de cambio, los salarios, definen las tácticas y los agentes enfrentados. *Una tecnología gubernamental:* La política económica es un conjunto de medidas articuladas por una orientación general de gobierno. Las técnicas influyen sobre las actividades, las relaciones o la vida de las personas. Un aumento al gasto público, una redistribución del ingreso, un recorte presupuestal, un programa, un proyecto, no refieren tan sólo la atención a esas variables-objeto de regulación particular, sino un modo de intervenir en la vida de las personas. La política económica, a través de precios, salarios, tipos de interés, incide en la alimentación, los gustos, el vestido, la vivienda, la educación de los individuos. En la política económica, la vida de los individuos se vuelve objeto de la macroeconomía. ¿Pero podemos restituir el cuadro de conjunto alrededor de las variables macroeconómicas, solamente? ¿Dónde y cómo buscar su ordenación, dónde y cómo perfilar el encadenamiento de prácticas estatales, de procesos de estatalización? No en la política económica, ni en sus instrumentos, sino en el arte de la gestión gubernamental que refieren Gribomont y Rimez. Pero eso no se encuentra en las teorías económicas del Estado, sino en la economía política del gobierno.

Los problemas de las teorías económicas del Estado dirigen la búsqueda de instrumentos metodológicos a otra parte. No el Estado, sino el gobierno. No una entidad monolítica, sino un conjunto de prácticas. No un universal sin historia, perpetuamente remozado por las circunstancias, sino un conjunto de representaciones y acciones de estatalización. Tampoco una potencia exógena a la economía y la sociedad, sino un efecto producido por una miríada de acciones y conflictos, que producen instituciones, programas, reglamentos. La economía política del gobierno, en consecuencia, es la producción y distribución de las prácticas y representaciones de la estatalidad.

⁴⁷ *La política económica en México. 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México 1979, p. 8.

Capítulo 2

Economía y Gubernamentalidad

El Estado pretende ser un universal, un aparato monolítico, un agente externo, una entidad omnisciente, omnipotente y omnímoda. El gobierno tiene acepciones múltiples, se despliega en campos diversos y acude a técnicas y saberes distintos. Son cosas diferentes. Desde luego, no se trata de contraponer el gobierno y el Estado, sino de entender cómo el gobierno perdió paulatinamente su polivalencia semántica en provecho de una definición política casi exclusiva. Todavía en los siglos XVI y XVII el gobierno era un conjunto de prácticas y representaciones en distintos ámbitos: gobierno de los niños, gobierno del alma, gobierno de la congregación. El gobierno del Estado es un resultado histórico de distintos efectos materiales, demográficos, económicos y filosóficos. Las técnicas del gobierno moldean y producen el efecto-Estado, definen campos y modalidades de intervención. Esto se encuentra más en la historia que en los modelos deductivos. Para captar el modo y el momento en que se gubernamentalizó el Estado, es necesario trazar muy brevemente el camino de su formación, las condiciones que lo hacen posible, los saberes en que se formaliza. La hipótesis que nos gustaría retomar, desarrollada por Michel Foucault y Michel de Senellart, es que la constitución de las artes de gobierno entre el siglo XVI y XVIII, se realizó por la emergencia de la economía como saber ordenador del gobierno y la introducción de técnicas económicas de control político y de seguridad interior.

El gobierno del Estado fue posible por la incorporación de los problemas de la vida de la población, su crecimiento, morbilidad, salud, formación, moral, sus relaciones y actividades productivas, distributivas, de consumo, sus problemas cotidianos y aspiraciones colectivas -lo que antiguamente se llamaba, la "felicidad de la gente"-, en las instituciones, reglas y representaciones del Estado. La hipótesis es la siguiente: *las artes de gobernar surgieron en el siglo XVI alrededor del tema de la razón de Estado y la ciencia de la policía, pero se desarrollaron en el siglo XVIII con la introducción del tema de la población en el gobierno, a través de la economía política*. En consecuencia, desde un punto de vista arqueológico, el gobierno del Estado ha sido posible por la economía política y las técnicas de control poblacional. Este proceso es lo que se denominará la gubernamentalización del Estado, y se realizó en tres grandes momentos: el surgimiento de las artes de gobernar en el siglo XVI-XVII; el bloqueo del gobierno del Estado; y la constitución de la economía política como saber del gobierno.

2.1. Las Artes de Gobernar: Un Discurso Económico

El "arte de gobernar" surge desde mediados del siglo XVI hasta finales del siglo XVIII, alrededor de un conjunto diferenciado de problemáticas sobre el control y la contención, la conducción y dirección de los niños, del patrimonio familiar, de los estados. Aparece en forma simultánea y en distintos ámbitos. Como gobierno de sí mismo -el regreso a los estoicos-¹, de los niños -la pedagogía-, de la casa -la economía-, y también de los estados. El problema del gobierno, se plantea, entonces, como una cuestión múltiple: política, subjetiva y ética:

¹ G. Oestreich *Neostoicism and the modern state*. Cambridge University Press. Cambridge 1982.

cómo gobernarse, cómo ser gobernados, cómo gobernar. Aunque aparece en el marco de la filosofía y el espíritu renacentista, proviene de dos procesos materiales: el resquebrajamiento de las estructuras feudales y el surgimiento de los Estados administrativos; y la temática de la salvación, en las disputas de la Reforma y la Contrarreforma.²

El "arte de gobernar" es también una respuesta polémica a la temática desarrollada en *El Príncipe*, y en general a toda la literatura de los *Consejos* -tratados que aconsejaban al soberano cómo comportarse, cómo ejercer el poder, cómo amar a Dios, cómo hacerse respetar. El "arte de gobernar" es una posición filosófica y política distante de una racionalidad política obsesada en la conquista y preservación del poder: en dominar para mantener el poder. Recordemos brevemente sus características: *El Príncipe* se sitúa en una relación de exterioridad con el principado: lo adquiere, lo conquista, lo hereda. Esta relación siempre está amenazada, puede ser destruida o cortada por los enemigos, internos o externos. Por tanto, el objetivo principal de los consejos al príncipe, es cómo mantener, reforzar y proteger el principado. Se trata de identificar los peligros y de manipular las relaciones de fuerza para mantener el poder. *El Príncipe* es un tratado de habilidad para preservar y/o acceder al poder. Las "artes de gobernar" reaccionaron contra esta concepción del poder, que los antiguos llamaban "*dominare*".³ Mantener el poder del Estado no es gobernar. La crítica se hace en dos direcciones: la primera es la identificación del gobernante. Para Maquiavelo la respuesta es sencilla, es *El Príncipe*. Sin embargo, dice Guillaume de la Perrière, gobernante es desde el monarca, hasta el juez, el magistrado, el padre, el superior.⁴ La segunda, es el objeto de gobierno. Algunos autores indican que también se puede gobernar una casa, el alma, los niños, la familia, una orden religiosa. El gobierno es una noción plural, no se encuentra, todavía, concentrada en el Estado. Es una diferencia radical con *El Príncipe*. Por definición, él es Uno con el principado, pero las prácticas de gobierno son muchas; el gobierno del principado es sólo una modalidad del arte de gobernar. Hay una multiplicidad de formas de gobierno dentro del mismo territorio estatal. Multiplicidad e inmanencia del gobierno en el Estado difieren de la singularidad trascendente del Príncipe con relación al principado.

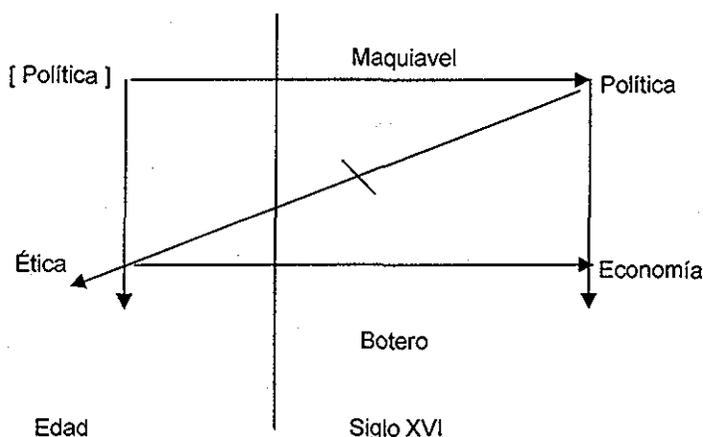
Además, junto a las artes de gobernar se desarrolló otra reacción filosófica y política contra Maquiavelo: la doctrina de la razón de Estado. Sintéticamente, esta se opone tanto a la preservación del poder, como al *regime* basado en las leyes de Dios, característico del pensamiento medieval desde San Agustín, según el esquema de Michel de Senellart:⁵

² Esta sección está basada en Michel Foucault, "Gubernamentalidad", en M. Foucault, *et al* *Los espacios de poder*. Col. Genealogía del poder, N. 6, Editorial La Piqueta, Madrid, 1981, "Omnes et singulatum: hacia una crítica de la razón política", en M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, Col. Genealogía del poder, N. 18, Editorial La Piqueta, Madrid, 1990, "Sécurité, territoire et population", en M. Foucault *Résumé des cours. 1970-1982*, Julliard, Paris, 1989; Pierre Rosanvallon, *Le capitalisme utopique: critique de l'idéologie économique*, Éditions du Seuil, Paris 1979; y Michel de Senellart, *Les arts de gouverner*, Éditions de Seuil/Des Travaux, Paris, 1995; *La raison d'Etat Politique et rationalité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

³ Michel de Senellart, *Les arts de gouverner* Seuil, Paris, 1989, pp. 19-30.

⁴ Citado por Michel Foucault "La gubernamentalidad", en Michel Foucault, *et al*, *Espacios de Poder*. Col. Genealogía del Poder, Editorial La Piqueta, Madrid, 1991, pp. 12-13.

⁵ Michel de Senellart, *Maquiavelisme et raison d'Etat*, *op. cit.*, p. 87.



Según este esquema, la ruptura del siglo XVI con respecto a las concepciones políticas de la Edad Media, se da en dos direcciones: la representada por Maquiavelo, en donde la política es la forma de preservar el poder, eliminando los contenidos éticos-religiosos del gobierno centrado en la misión salvífica de la Iglesia y el Rey; y la representada por Botero, en la teoría de la razón de Estado, incorporando los elementos materiales del territorio, las relaciones comerciales, la producción, el crecimiento de la riqueza, como medios de acrecentar las potencias del Estado. Así, mientras que la desvinculación con la ética cristiana es común a Maquiavelo y los autores de la razón de Estado, los diferencia sus objetivos políticos: por una parte, dominar, gobernar, preservar el poder; por la otra, incrementar las fuerzas del Estado. En otras palabras, mientras que las formas medievales de gobernar estaban dirigidas por la ética de la salvación- una temática esencial de la noción cristiana del gobierno, desarrollada desde Agustín-, en el siglo XVI, Maquiavelo genera una teoría centrada en el dominio del principado, y otros reaccionaron –de manera especial Botero- cambiando la atención hacia el desarrollo de las fuerzas propias del Estado: el comercio, la producción, la tributación. De una visión ético-religiosa, a una visión político-principesca, y después una fundación económica del Estado. La economía, pues, es el discurso ordenador de la ciencia política-gubernamental desde sus inicios, en las teorías de la razón de estado y, más tarde, en las ciencias de la policía.

La Economía Doméstica, la Pedagogía del Príncipe y el Gobierno del Estado

¿Qué forma específica de gobierno distingue al gobierno del Estado? La Mothe de la Vayer distingue tres tipos de gobierno, cada uno orientado por una ciencia particular: el gobierno de sí mismo, la moral; el gobierno de una familia, la economía; y la ciencia del buen gobierno del Estado, es decir, la política.⁶ A pesar de la individualización de cada forma de gobierno, se establece una relación de continuidad entre las tres. Hay una relación ascendente, que va del gobierno de sí mismo, al de la familia, para llegar al Estado. Y una descendente, en el sentido que si un estado está bien gobernado, los padres podrán dirigir bien la familia y comportarse como se debe. La pedagogía del príncipe unifica la línea ascendente, pues enseña al Delfín a

⁶ Michel Foucault 'La gubernamentalidad'. *op cit*, p 13

governarse a sí mismo como requisito para gobernar a la familia y al estado. La policía asegura la descendente, pues es la gestión estatal de los individuos y la familia. El elemento central que funciona como bisagra de la serie es la economía: el gobierno de la familia.

El arte de gobernar intenta formular esta problemática: ¿cómo introducir el buen gobierno de la economía, es decir de la familia, del patrimonio, la mujer y los hijos, en la gestión del estado? La introducción de la economía en el ejercicio político será el procedimiento esencial de las artes de gobernar. En el siglo XVI la palabra economía designaba una forma de gobierno, específicamente la casa, aunque los mercantilistas desarrollaron una idea de la economía política centrada sobre el territorio y la riqueza del monarca; pero en el siglo XVIII, la economía ya designará un nivel de realidad, un campo de intervenciones atravesado por una serie de procesos complejos. ¿Cómo se formó, al interior de las artes de gobierno, el discurso económico, o, al revés, cómo el arte de gobernar se desarrolló a través de mecanismos y saberes económicos? Para Maquiavelo, siguiendo los principios de la definición medieval de soberanía, el *regnum*, los elementos del principado son el territorio y los habitantes, primordialmente el territorio. Se ejerce la soberanía en un territorio. Para Guillaume de La Perrière, "gobierno es la recta disposición de las cosas y su cuidado para conducir las a un fin conveniente".⁷ Se gobiernan las cosas. Las cosas son el conjunto de relaciones entre los hombres y la naturaleza, las riquezas, los recursos, las costumbres, los modos de hacer y pensar, la carestía, la muerte. De aquí la famosa metáfora del navío. Gobernar una nave significa ocuparse de los marineros, pero también de los vientos, las mareas, las tempestades, la carga, los recursos, todo lo que es necesario para terminar el viaje y llegar bien a puerto. Lo mismo que en la familia. Pero la definición, de La Perrière decía: "el gobierno es la recta disposición de las cosas y su cuidado para conducir las a un fin conveniente". El gobierno tiene pues una finalidad, y esta es otra oposición a la soberanía del Príncipe. La soberanía del estado persigue el bien común, pero ¿en qué consiste el bien común? La observación estricta de las leyes, la obediencia a las leyes, es decir a la soberanía. Por tanto, el fin de la soberanía es la soberanía, lo que Foucault llama "el círculo de la soberanía".⁸ A esto se oponen las artes de gobernar. El gobierno dirige las cosas no hacia un bien común, sino hacia un fin conveniente para cada una de ellas. Existe una pluralidad de fines específicos. La ley ya no es el instrumento del poder político, sino una entre muchas tácticas para disponer los recursos de la mejor manera para alcanzar los fines determinados. Los instrumentos de la política ya no son sólo la ley, o la violencia, sino un conjunto de acciones, mecanismos, técnicas, tácticas diversas según los fines y los tiempos especificados. Pluralidad de fines, multiplicidad de medios. La ley es uno de ellos, como la violencia, las campañas, las escuelas, los reglamentos, las estadísticas. El gobierno utiliza tácticas multiformes para fines diversos.

Un bien gobernante debe tener paciencia, prudencia y diligencia, según La Perrière. ¿Qué se entiende por paciencia? Paciencia es ausencia de punición. ¿Qué contenido positivo tiene entonces la paciencia? La prudencia y la diligencia. La prudencia es el conocimiento objetivo de las cosas para disponerlas adecuadamente. La diligencia es actuar en beneficio de los gobernados. Otra distinción con *El Príncipe*, que identificaba los fines del Estado con los suyos.

⁷ *Idem*, p. 15.

⁸ Michel Foucault *Genealogía del racismo*. Editorial La Piqueta. Madrid. 1991, pp. 51-53.

El arte de gobernar no es sólo una cuestión de teóricos de la política, estuvo ligada a tres procesos reales: el desarrollo del aparato administrativo de las monarquías territoriales; el conocimiento de los elementos del Estado -la estadística; y el mercantilismo y el cameralismo.

Razón de Estado y Ciencia de la Policía

En las artes de gobernar, la racionalidad del poder del Estado siempre fue reflexiva y consciente de su singularidad. No estaba encerrada en prácticas espontáneas, ni fue descubierta en análisis retrospectivos. Se formuló en dos cuerpos de doctrina: la razón de Estado y la teoría de la policía.⁹ La doctrina de la razón de Estado intentaba definir en qué medida los principios y métodos del gobierno estatal diferían, de la manera en que Dios gobernaba el mundo, el padre la familia y el superior su comunidad. Por su parte, las ciencias de la policía definen la naturaleza de los objetos de actividad racional del Estado, sus objetivos y la forma general de los instrumentos que emplea. La razón de Estado: Botero la define como el “conocimiento perfecto de los medios a través de los cuales los Estados se forman, se refuerzan, permanecen y crecen”. Palazzo: “como un método o arte que nos permite descubrir cómo hacer reinar el orden y la paz en el seno de la República” Chemnitz, “cierta consideración política necesaria para todos los asuntos públicos, los consejos y los proyectos, cuya única meta es la preservación, la expansión y la felicidad del estado, para la cual se emplean los métodos más rápidos y cómodos”. Las características comunes de estas tres posiciones son:

- La razón de Estado se considera como un arte, esto es como una técnica conforme a ciertas reglas. No pertenece a las costumbres o tradiciones, sino al conocimiento racional.
- El arte de gobernar es racional si la reflexión lleva a observar la naturaleza de lo que es gobernado: el Estado.
- La razón de Estado también se opone al análisis de Maquiavelo, pues mientras que en este todo el problema radica en definir aquello que asegura o refuerza la relación del Príncipe con el principado, en la razón de Estado la cuestión es la existencia y la naturaleza del Estado. La función de la racionalidad del Estado es reforzar al mismo Estado, no al Príncipe.
- La razón de Estado presupone la constitución de un cierto tipo de saber. El gobierno no es posible si la fuerza del Estado no es conocida y de esta manera aumentada, es la problemática de la estadística, y de la aritmética política.

En resumen: la razón de estado no es un arte de gobernar según leyes naturales o divinas; se trata de un gobierno en consonancia con la potencia del estado; un gobierno cuya meta consiste en aumentar esta potencia en un marco extensivo y competitivo.

⁹ La exposición es una glosa de “Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política”, en M Foucault, *La vida de los hombres infames*, Col Genealogía del Poder, N. 18, Editorial La Piqueta, Madrid, 1990 “Sécurité, territoire et population”, resumen del curso pronunciado en el Collège de France en 1975-76. en M Foucault. *Résumé des cours 1970-1982*, Julliard, Paris, 1989

Las ciencias de la policía, por su parte, entienden por policía una técnica de gobierno para definir los dominios, objetos y objetivos que requieren la intervención del Estado. En ocasiones, estos tratados aparecen como utopías gubernamentales. Por ejemplo, el texto de Turquet de Mayenne, que presentó en 1611 a los estados generales de Holanda, es tanto una ciudad ideal como un proyecto para realizarla. Se llama *De la monarquía aristodemocrática*, lo que indica que no le interesa tanto la forma que asumirá el gobierno –temática favorita de los teóricos contractuales– sino de combinarlas para mejorar el funcionamiento del Estado. Se trata de una organización de la acción pública, basada en cuatro funcionarios que respaldan al rey, cada uno responsable de un ámbito específico: justicia, ejército, hacienda y policía. La función de este último sería inculcar modestia, caridad, fidelidad, asiduidad, etc. Esta es la idea tradicional de que la virtud del sujeto asegura el buen funcionamiento del reino. Sin embargo, visto en con más detalle las cosas cambian. Turquet sugiere que se creen en cada provincia consejos encargados de mantener la ley y el orden. Dos para vigilar a las personas y dos a los bienes. El primer consejo, el de las personas, se encargaría de las cosas positivas: escogería las ocupaciones útiles para cada persona. El segundo, de los aspectos negativos: pobres, sin empleo, enfermedades, incendios o inundaciones. El tercero, sería responsable de las mercancías y los bienes manufacturados. El cuarto, vigilaría la hacienda, el territorio, las carreteras. ¿Qué implica esta organización del reino?

- La policía aparece como una administración que dirige el estado, junto con la justicia, el ejército y la hacienda. Pero abarca más: extiende sus actividades a todo lo que los hombres realizan.
- La política lo abarca todo. Lo que la policía vigila es al hombre en cuanto activo, vivo y productivo. Turquet lo dice abiertamente: “El hombre es el verdadero objeto de la policía”.
- ¿Qué fines persigue? La policía asegura el vigor del Estado; pero también asegura la comunicación entre los hombres, en un sentido amplio, trabajo, relaciones, comercio. La policía pretende proporcionar más vida a los hombres y al mismo tiempo más vida al Estado. Esto se realiza a través de un control de las actividades comunes de los individuos (la comunicación).

Estas ideas se difundieron a lo largo de los siglos XVII y XVIII en forma de políticas concretas (cameralismo y mercantilismo), y de un cuerpo de saber, (la *Polizeiwissenschaft*). Por ejemplo, el *Compendium* de Delamare es, como su nombre lo indica, una compilación de reglamentos de policía de todo el reino. En él se establecen 11 cosas que debían ser controladas por la policía al interior del estado: desde la religión, la moralidad y la salud, hasta el comercio, las fábricas, la servidumbre y los pobres. La especificidad técnico-racional es evidente. Así como el absolutismo se afirmó contra el feudalismo a través del ejército, los jueces y el sistema fiscal; la policía, o mejor, las policías, designan el conjunto de un nuevo poder político y administrativo. ¿Cuál es la lógica que funciona detrás de la intervención estatal en todos los ámbitos? La respuesta de Delamare: la policía vela por la “felicidad de los hombres”, sobre todo lo que esta vivo. Se ocupa de la religión, no desde la dogmática sino desde la calidad moral de la vida; sobre todo se ocupa de las comodidades de la vida. La vida es el objeto de la policía. Tanto de lo indispensable, como de lo útil y lo superfluo. “El único objetivo de la policía es el de conducir al hombre a la mayor felicidad de la que pueda gozar en esta vida”. Y, si esto sucedía

en la práctica gubernamental, en el campo de saber, más propiamente, en la transmisión del saber, los alemanes desarrollaron un sistema de cátedras y una disciplina científica alrededor de esta problemática: la *Polizeiwissenschaft*. El más conocido, sin duda, el de Von Justi, *Elementos de policía*. En él se establece claramente que el objetivo específico de la policía es la vida en sociedad, la comunidad de individuos vivos. Comienza con los bienes rurales del estado (territorio), bajo dos premisas: como está poblado y cómo son sus habitantes. Después, los bienes y los efectos, las mercancías y la circulación, costos, créditos. Por último, la conducta de los individuos, su moralidad, sus capacidades profesionales, su respeto a la ley. El texto de Von Justi es el más representativo de esta doctrina, pues:

- Define la paradoja central de la policía: el control de la vida de la población es lo que le permite al Estado ejercer y expandir su potencia, pero al mismo tiempo debe mantener a los ciudadanos felices. El problema del gobierno consiste en desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos de tal modo que también se refuerce la potencia del mismo Estado.
- Establece una distinción entre la policía como fuerza negativa, o de lucha contra los enemigos interiores y exteriores, y la fuerza positiva para favorecer la felicidad, es decir, la vida de los ciudadanos.
- Elabora un prisma para ver al Estado, para clasificar sus recursos. Asocia la estadística y el arte de gobernar. La ciencia de la policía es un arte de gobernar y un método para analizar la población que vive en un territorio.

La Vida de la Población y la Economía del Gobierno

El arte de gobernar encuentra a finales del siglo XVI y principios del XVII una primera cristalización en torno al tema de la razón de Estado. Es decir, de las reglas que son propias del Estado, que no se deducen de ninguna doctrina salvífica ni de los preceptos de sabiduría o prudencia. Sin embargo, la misma razón de Estado constituyó un bloqueo al arte de gobernar que duró desde el siglo XVI hasta comienzos del XVIII. Las razones del bloqueo de la razón de Estado al arte de gobernar son de dos órdenes: históricas, la serie de grandes crisis del siglo XVII, la guerra de 30 años, las revueltas campesinas de mediados de siglo, la crisis financiera que gravitó en todas las monarquías a finales del siglo XVII. El arte de gobernar no podría desarrollarse más que en un período de expansión. Teóricas: alrededor del tema de la soberanía, del que no se podía salir sin referir el ciclo tautológico del gobierno como respeto a las leyes y las leyes como garantía del bien común, pero que no incluía la pluralidad de fines característica del gobierno. El bloqueo impuesto al arte de gobernar se observa bien en el mercantilismo. Si bien este puede considerarse una primera racionalidad de gobierno, quedó atrapado en las instituciones y las mentalidades propias de la soberanía. La cuestión que planteaba era cómo hacer crecer la potencia del soberano, con los instrumentos propios de la soberanía: reglamentos, leyes, decretos. El arte de gobernar que intentaba desprenderse de la soberanía se ve envuelto en ella por una racionalidad política en el que la concepción económica era estrictamente monetaria, vinculada con las arcas del soberano. La economía política, en este sentido, seguía siendo una crematística del Rey, con fronteras

cerradas y explotación del comercio exterior. El territorio de soberanía era el territorio económico. La economía se encuentra al interior del discurso político, como potencia monetizada del soberano.

Desde el siglo XVII hasta la liquidación de los temas mercantilistas a principio del XVIII, el arte de gobernar estuvo entre dos polos: por una parte la rigidez de la soberanía como institución, alrededor de la pregunta: ¿cómo introducir los temas del gobierno en los objetivos de la soberanía? Es aquí donde entran los teóricos del contrato. La teoría del contrato será aquella que trate de deducir del contrato fundador de la soberanía los elementos generales del arte de gobierno; por la otra, derivado de los objetivos mercantilistas, el tesoro real, los legados familiares, la temática de la sucesión. Los dos impidieron el desarrollo del arte de gobernar perfilado en el mercantilismo. ¿Cómo se desbloqueó el arte de gobierno? Por una suerte de procesos generales: expansión demográfica, abundancia de moneda, aumento en la producción agrícola, etc. Pero en particular a través del tema de la población. A través de concebir la población como objeto económico, se va a poder constituir una racionalidad política específica, una racionalidad que integra los problemas políticos y económicos de la población. A través de este proceso complejo y difícil, de incorporar la población y sus problemas, de su crecimiento y distribución, de su salud y su moral como potencias del estado y objetos de gobierno, se puede entender el proceso histórico más significativo, un proceso en el que nos encontramos todavía, no sin crisis y contradicciones: la gubernamentalización del Estado, la focalización de los problemas de gobierno, múltiples y difusos, en el aparato estatal.

Este proceso se dio a través de una serie de mutaciones y transformaciones históricas del saber, del poder y de las formas subjetivas e inter-subjetivas. Por ejemplo, en el campo del saber, la estadística empezó a mostrar que la población tenía problemas específicos, irreductibles a la familia: epidemias, mortalidad, trabajo, riesgos. La familia desapareció como modelo de gobierno, y reapareció como elemento de la población e instrumento de su gobierno. La familia pasó de ser un modelo, moral e intelectual, a un segmento de la población y, luego, un instrumento para gobernarla.¹⁰ Cambio fundamental: a través de campañas sobre mortalidad, matrimonio, buenas costumbres, educación, industria, la familia dejó de ser el ámbito de gobierno específico, para ser gobernada por el Estado, o utilizada en el gobierno del Estado. De modo similar, la población pasará a ser el fin último del gobierno: su duración de vida, moralidad, preparación, distribución y vivienda. En este sentido, a través de la gubernamentalización de todos los aspectos de la vida, tanto el individuo como la comunidad se volvieron el blanco y el instrumento del gobierno de la población. La población será el objeto del gobierno, de su saber, para gobernar de un modo racional y legítimo. Y ese saber de la población, de sus relaciones y necesidades, de su crecimiento y leyes, absolutamente irreductibles a la familia, es la economía política.

En resumen: el paso de una ciencia política al arte de gobierno, de un régimen dominado por la soberanía a otro de las técnicas de gobierno se da en el siglo XVIII en torno a la población y al nacimiento de la economía política. Pero esto no quiere decir que el problema de la soberanía se deje de lado. Por el contrario, se plantea de una forma más aguda, pues se trata de encontrar cómo las nociones de voluntad y libertad, se enmarcan en

¹⁰ Jacques Donzelot *La policía de las familias* Pre-textos, Madrid 1977.

los principios generales de gobierno, que es el contenido específico de la racionalidad política que llamamos liberalismo, esto es, una reflexión y un conjunto de prácticas mediante las cuales se gobierna al estado y sus atributos, el territorio y la población, pero no mediante la sujeción de los individuos y sus relaciones, sino a partir de la libertad. La gubernamentalidad liberal, entonces, es un conjunto de prácticas, instituciones, mecanismos, representaciones para conducir la vida de la población que habita en un territorio determinado, a partir de un conjunto de dispositivos de seguridad que garantizan el orden interno del país, y aseguran los objetivos de gobierno de la población. Por supuesto, la racionalidad liberal es la que desarrolla históricamente la gubernamentalización del Estado, pero no será la única, alrededor de los dispositivos de seguridad se jugarán, desde entonces, un conjunto de reflexiones y prácticas que discuten la pertinencia histórica y política de los mecanismos gubernamentales para gestionar la vida y el territorio, y que hoy conocemos como formas estatales distintas, o mejor, regímenes gubernamentales diferentes, particularmente dos que han sucedido al modo liberal de gobernar, el relacionado con el Estado de Bienestar, que implicó una recomposición de los dispositivos de seguridad a partir de la seguridad social, y el neoliberalismo, como respuesta práctica y teórica a la ingobernabilidad e los regímenes democráticos avanzados, caracterizada por la inflación de demandas sociales en relación con los recursos gubernamentales para atenderlas. Desde luego, está fuera del propósito de este texto hacer, siquiera, una esquemática presentación de las características de cada uno de estas racionalidades gubernamentales, pero sí mencionarlas para centrar la atención en lo que posibilita *utilizar la categoría de gubernamentalización para utilizarla como herramienta analítica en el estudio del populismo*. Se trata, una vez vista la construcción histórica de las artes de gobernar, de recuperar la gubernamentalización del Estado, no como ilustración histórica de una teoría, sino como utilización heurística de una reflexión sobre la historia de un modo de gobernar, entendido este no como el estilo del presidente, o las características del régimen político, sino el conjunto de objetivos planteados, la identificación de blancos de gobierno, la utilización de medios y recursos, en fin, el ensamble de técnicas para gobernar la población y el territorio en un momento determinado.

La gubernamentalidad es una reflexión sobre el gobierno, sus objetivos y objetos, así como la tecnología puesta en marcha. Un conjunto de técnicas en donde el poder y el saber se cruzan para gobernar conductas, incitar acciones, negar posibilidades, establecer prioridades, atender problemas, definir estrategias: un conjunto de técnicas de gobierno, que utilizan los procedimientos del saber para conducir los destinos de una población en un territorio.

2.2. La Gubernamentalidad

Según Michel Foucault, la gubernamentalidad consiste en:

1. "El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, tácticas, reflexiones que han permitido ejercer un poder que tiene por blanco la población, por saber la economía política y por instrumentos técnicos los dispositivos de seguridad"

2. La tendencia hacia la preeminencia del gobierno sobre otros tipos de poder, soberanía, disciplina, y que ha implicado toda una serie específica de aparatos de gobierno y el desarrollo de un conjunto de saberes.
3. El proceso mediante el cual el Estado de justicia del medioevo, convertido en estado administrativo en el siglo XV y XVI se encuentra poco a poco gubernamentalizado.¹¹

La gubernamentalidad es una forma histórica del ejercicio del poder. Un dispositivo, como le llama Foucault, a un conjunto complejo de líneas de poder, saber y subjetivación.¹² Deleuze diseña el dispositivo en cuatro líneas: *las de visibilidad*, que aclaran los objetos preexistentes y forman las figuras, distribuyendo lo visible y lo invisible; *Las de enunciación*, o los regímenes de verdad, que junto a las anteriores definen las formas de saber; *Las de fuerza*, o las tecnologías de poder; y las *líneas de subjetivación*, que constituyen los tipos de subjetividad. Las líneas se juntan en series, regularidades, forman sujetos, instituciones, saberes, a menudo complementarias, o suplementarias, o contradictorias. Por supuesto, los dispositivos son construcciones históricas, captadas a través de rupturas, regularidades y/o series diferenciadas.

La gubernamentalidad, como cualquier dispositivo, implica técnicas de poder, formas de saber y tipos de subjetivación. Sin embargo, es a partir de su constitución, es decir, de su especificidad y singularidad histórica, como se pueden aprehender. La gubernamentalidad es una forma histórica de ejercicio del poder. Una forma que se vuelve hegemónica, no única, a partir del siglo XVIII, como se vio anteriormente, a partir del desbloqueo al arte de gobernar por la temática de la población. Sin embargo, no es la forma única, porque convive, o reutiliza dispositivos precedentes: la soberanía y la disciplina. Estos dispositivos previos son tecnologías del poder específicas, articulaciones de poder-saber y subjetivación. Por ejemplo, en la soberanía, la concepción del poder es negativa, el poder prohíbe, niega, impide, es una barrera o un obstáculo, se confunde con la dominación. El poder, se concentra en el soberano y se formula en la ley. Es un modelo jurídico-administrativo de representación, práctica y subjetivación del poder: el soberano, el súbdito y la ley. Es una forma antigua de dispositivo de poder. Se inicia a mediados del siglo XII, con la actualización del derecho romano y la emergencia de las primeras monarquías. Se formaliza en los modelos de la soberanía de Marsilio de Padua, y adquiere carta de presentación teórico-política en las teorías de la soberanía del siglo XVI y XVII, en los de Hobbes, Locke, Montesquieu y hasta Rousseau. Se trata de un modelo basado en una dicotomía esencial: el soberano y el súbdito. El súbdito ha cedido sus derechos al soberano, en la versión contractual, o está sometido a él por relaciones de fuerza, en la versión maquiavélica. La relación de poder es un derecho de captación: de sustracción, de deducción, de apropiación de vida y riquezas. Este es un modelo que describe muy bien a la sociedad feudal, sociedad de la explotación del trabajo, de la apropiación de productos, de las diferencias de sangre. En el límite, el derecho de captura se expresa en el poder de hacer morir al súbdito o dejarlo vivir. Las teorías del castigo, y la práctica del suplicio, son esa gran réplica del soberano a las

¹¹ *La gubernamentalidad, op. cit.*, p. 25.

¹² La noción de dispositivo fue utilizada por Foucault desde la *Voluntad de saber*, en donde ubica un complejo de relaciones de poder y de formas de saber alrededor de la sexualidad. Posteriormente la siguió utilizando de manera más compleja al estudiar el gobierno de sí y de los otros, incorporando los tipos de subjetividad y las formas de experiencia. Sin embargo, como lo acostumbró después del período arqueológico, nunca definió expresamente el contenido teórico del dispositivo, se limitó a exponerlo. Fue Gilles Deleuze quien la reconstruyó teóricamente en "*Qu'est-ce qu'un dispositif?*", su contribución al encuentro internacional *Michel Foucault, Philosophe*, realizado en París del 9 al 11 de enero de 1988 y recogido en un texto del mismo nombre por la Colección Des Travaux/Seuil, París 1989.

resistencias de los súbditos. Se les puede mandar a la batalla, sin proponerles morir directamente, o se les puede condenar a los espectáculos de los suplicios, en el caso de los parricidas. Pero el modelo de soberanía no sólo fue un instrumento de justificación de las grandes monarquías absolutas, también tuvo efectos críticos y productivos. En primer lugar, porque codifica en las constituciones los derechos del pueblo y el soberano, porque desde los siglos XVI y XVII ha servido para limitar o reforzar el poder real; en segundo, porque ha podido construir, desde Rousseau, un modelo alternativo contra las monarquías: las democracias parlamentarias, y la revolución.

La soberanía cubría eficientemente la mecánica del poder en la sociedad feudal: se ejercía de arriba hacia abajo. La dominación podía ser descrita en términos de la relación súbdito-soberano. Pero desde el siglo XVII-XVIII se produjo la invención de una nueva mecánica del poder; otros procedimientos, instrumentos y aparatos totalmente incompatibles con las relaciones de soberanía: se incardinan en los cuerpos y las actividades. A través de la vigilancia y no de la tasación. Supone una densa retícula de coerciones materiales y no necesita al soberano. Aparecen otros objetivos, objetivos y técnicas del poder. Cambian los mecanismos y las representaciones del poder. Se configura una nueva economía del poder: se debe hacer crecer al mismo tiempo las fuerzas sometidas y la eficacia del que somete. Son las disciplinas, analizadas profusamente en *Vigilar y Castigar*. Recordemos brevemente su procedencia teórica. Se encuentra en los límites del trabajo de Rusche y Kirschheimer sobre la historia de los castigos corporales. Según Foucault, estos autores no alcanzan a comprender que el castigo moderno se ejerce sobre el alma, no sobre el cuerpo. Se abandonaron los suplicios, por una economía de los derechos suspendidos. Se dejó al crimen, en la investigación sobre el criminal. El análisis de los castigos sobre el alma, sólo será posible si se concibe una nueva forma de analizarla sin acudir a las dicotomías políticas convencionales, ideología y violencia, coerción y consenso. La solución: el alma es el resultado de la intervención política sobre el cuerpo, el alma es un efecto producido por los poderes que cercan, atraviesa y regulan el cuerpo. Foucault se propuso una tarea mayúscula: solucionar un dilema marxista. El alma existe, es producida por los poderes materiales sobre el cuerpo. Una historia materialista del alma no la denuncia como engaño ideológico, por el contrario, la identifica como realidad producida por el poder, como objeto y efecto del castigo. Entonces, el método para reconstruir los poderes que se ejercen sobre el cuerpo en la penalidad moderna, no analiza el poder mediante las distinciones convencionales, poder externo sobre la voluntad, poder violento, sino a través de múltiples técnicas de control inmediato sobre las fuerzas del cuerpo, sobre sus disposiciones, localización, integración. Un poder que se ejerce a través de técnicas múltiples, difusas, a menudo inconexas. De hecho, más que un conjunto de técnicas, una tecnología del poder-saber. Lo que Foucault llama una microfísica del poder. "Puede existir un 'saber' del cuerpo que no es exactamente la ciencia de su funcionamiento, y un dominio de sus fuerzas que es más que la capacidad de vencerlas: este saber y este dominio constituyen lo que podría denominarse la tecnología política del cuerpo. Indudablemente, esta tecnología es difusa, rara vez formulada en discursos continuos y sistemáticos; se compone a menudo de elementos y fragmentos, y utiliza unas herramientas o unos procedimientos inconexos. A pesar de la coherencia de sus resultados, no suele ser sino una instrumentación multiforme. Además, no es posible localizarla ni en un tipo definido de institución, ni en un aparato estatal. Estos recurren a ella; utilizan, valorizan e imponen algunos de sus procedimientos. Pero ella misma en sus mecanismos y sus efectos se

sitúa a un nivel muy distinto. Se trata de una microfísica del poder, que los aparatos y las instituciones ponen en juego, pero cuyo campo de validez se sitúa en cierto modo en esos grandes funcionamientos y los propios cuerpos con su materialidad y su fuerza".¹³ Al contrario del modelo de la soberanía, las disciplinas son un conjunto de técnicas que no cercenan, ni prohíben, ni restringen las fuerzas, sino que localizan, señalan, inducen, producen, incitan, forman y conducen al individuo. La escuela, la fábrica, el taller, el ejército, son los espacios en los que se organiza esta nueva tecnología disciplinaria. Se trata de modular el cuerpo y sus potencias, en un objetivo claro de intensificar las fuerzas, pero también de domeñarlas, de hacerlas funcionar, de volverlas útiles. Las disciplinas crean un individuo específico, distinto del súbdito, se trata de un individuo útil y dócil, formado en las disciplinas del cuerpo, con un alma escudriñada y retratada por las ciencias humanas y de la conducta.

Sin embargo, la soberanía siguió siendo la ideología y el principio de organización de los códigos jurídicos por ser un instrumento crítico contra la monarquía y contra los obstáculos del poder disciplinario; además, para velar el nuevo modelo disciplinario en la democratización de la sociedad. En ese sentido, en las sociedades modernas, las que surgieron con la Ilustración, el ejercicio del poder de la sociedad se juega entre dos límites: un derecho de la soberanía codificado en el derecho público y en la retórica de la democracia; y una mecánica de la disciplina. Son dos modelos irreductibles: generan la ley o la norma. En las disciplinas, se define un código que no es el de la ley, sino el de la normalización, no es el derecho, sino las ciencias humanas y el saber clínico. El empalme de los dos códigos producirá la sociedad de normalización: la colonización de la ley, del derecho, de la soberanía, por el saber, las técnicas y las instituciones de las disciplinas. La noción de la represión hace referencia a la soberanía y a la disciplina: a la ley y a la norma. Técnicas de sujeción y técnicas de producción, son las dos series que caracterizan el modelo de soberanía y el disciplinario. Producen individuos heterogéneos y formas de saber diferenciadas: del contrato a las ciencias de la conducta. También técnicas de interpretación distintas: de la indagación al examen. Son, en resumen, dos dispositivos de saber, poder y subjetivación con distinta historia, pero que se pueden articular en las sociedades de normalización, en las sociedades modernas. Pero como se vio antes, desde finales del siglo XVIII surgen nuevos modelos de ejercicio del poder. Otras formas de funcionamiento, con otros objetos y nuevos objetivos, nuevos regímenes de verdad y técnicas de control. Son las técnicas de gobierno, las formas de regulación de la vida de la población, las ciencias de la policía, la razón de estado y todo el conjunto de saber ordenado por la economía política: lo que configura la biopolítica y tiene como proceso la gubernamentalización del Estado.

El gobierno, en este sentido, es un nuevo dispositivo histórico, cuya fecha y recorrido se trazaron muy brevemente antes, pero que a partir del siglo XIX se encuentra ya enraizado en las economías y Estados occidentales, que tiene como blanco la vida de la población, como objetivo, el crecimiento y maximización de las fuerzas del Estado para optimizar la vida, como forma de saber la economía política, y la estadística como técnica de regulación, alrededor de los dispositivos de seguridad, es decir, del cálculo de los riesgos de la vida en sociedad y dentro de un Estado. Las diferencias con los dispositivos anteriores se encuentran en el siguiente cuadro:

¹³ *Idem*, p. 33.

ELEMENTOS	DISPOSITIVOS DE PODER		
	Soberanía	Disciplinas	Gobierno
Objetos	Tierra y productos	Cuerpos y actividades	La vida de la población
Objetivos	Poder absoluto y dispendio	Calcular máxima eficiencia y mínimo derroche	Regular comportamientos individuales y de grupo
Tipos de subjetivación	Súbditos	Individuos útiles y dóciles	Individuos-ciudadanos
Formas de saber	Indagación	Examen	Modelos estadísticos
Mecanismos	Leyes	Normas	Dispositivos de seguridad

La soberanía se ejerce en los límites de un territorio, la disciplina sobre el cuerpo de los individuos y la seguridad sobre el conjunto de una población. Límite del territorio, del cuerpo de los individuos, conjunto de la población. La serie puede ser aceptable, pero no enteramente, porque no se trata de sustitución de técnicas de poder, sino de reabsorción y reutilización de técnicas precedentes en para la resolución de nuevos problemas y la conformación de otras racionalidades. Por otra parte, basta ver el conjunto legislativo, y las obligaciones disciplinarias que implican los mecanismos de seguridad modernos, para ver que no hay una sucesión de leyes, disciplinas y seguridad, sino que la seguridad es una cierta manera de conjuntarlas a todas. Para hacer funcionar correctamente a los mecanismos de seguridad se necesitan las viejas armatostes de la ley y de la disciplina. Tanto en el orden del derecho, como en el de la medicina, el trabajo, las fábricas, la educación. Lo mismo sucede en el caso de las disciplinas. Se ejercen sobre el cuerpo del individuo, pero el individuo no es un hecho primario, preexistente; de hecho, la disciplina no existe sino en la medida que exista un fin y un objetivo, o un resultado a obtener a partir de esta multiplicidad. La disciplina escolar, la disciplina militar, la disciplina penal, o también la disciplina de los talleres, la disciplina obrera, es una cierta manera de generar la multiplicidad, de organizarla, de fijar los puntos de implantación, las coordinaciones, las trayectorias laterales u horizontales, las trayectorias verticales y piramidales, la jerarquía. El individuo es más una cierta manera de recortar la multiplicidad, a través de la disciplina, que el material primario para construirla. La disciplina es un modo de individualiza las multiplicidades, y no una cosa a partir de la que el individuo trabaja. Después vienen la soberanía, la disciplina, y también la seguridad, a hacer algo sobre las multiplicidades. En el espacio, la cuestión es similar. Para la soberanía es evidente, el territorio es el espacio único y general en el que se ejerce el poder soberano; para la disciplina significa un instrumento de repartición y fijación, pero en la seguridad, implica un flujo. Si en la disciplina, el espacio es cerrado, circunscrito, utilizado para fragmentar y jerarquizar a los individuos, para centrarlos, para encerrarlos, y para la soberanía es una frontera y un límite de ejercicio del poder, para el gobierno el espacio es un flujo, una conexión de puntos, una comunicación fluida, por tanto, menos que limitar, de cercenar o jerarquizar, los dispositivos de seguridad espacial tienen como objetivo asegurar la circulación, volverla eficiente y flexible. Así, la serie soberanía-disciplina-seguridad, más que una sucesión histórica, es un modelo complejo y jerarquizado de tecnologías de poder, formas de saber y subjetivación, en la que la última ordena y selecciona los elementos de las anteriores para utilizarlas y someterlas operativamente. La ley, por ejemplo, es la expresión paradigmática del dispositivo de soberanía,

pero no es exclusivo de ella, las disciplinas la utilizaron, y en lugar de la voluntad del soberano y los límites de su poder, acudieron a las ciencias humanas para definir normas sociales, las nuevas codificaciones de la conducta y del poder. *La ley fue colonizada por la norma*, se invirtieron los objetos y objetivos: en lugar de la cesión de derechos de los súbditos, la definición de conductas normalizadas por las ciencias humanas. En lugar de una ley que prohíba, una norma que permite la conducta en los marcos establecidos por la disciplina. En los dispositivos gubernamentales, la soberanía sigue siendo central para la definición de las leyes, lo mismo que la disciplina, para establecer modalidades aceptables de conducta, pero la seguridad tiene otros objetos y objetivos: ya no el individuo, como en la disciplina, tampoco el súbditos, como en la ley, tampoco sujetos útiles y dóciles, o dominados, sino la población como entidad particular, integrada por seres vivos. Por tanto, la norma cambia, se trata de estimar estadísticamente las regularidades para establecer problemas, de calcular probabilidades de eventos que incidan sobre el conjunto vivo, sobre la población: crecimiento natural, morbilidad, riesgos sociales, criminalidad, grupos vulnerables, porciones de miseria, ocasiones de desamparo, cálculos de la riqueza y las oportunidades económicas. Todos los fenómenos ligados al comportamiento de una entidad viva, múltiple y cambiante, difícil de estimar determinísticamente. La norma se volvió número, promedio, probabilidad, y los mecanismos de seguridad son los cálculos actuariales, modelos de ingreso nacional, estadísticas demográficas, cartografías, mapas epidemiológicos, geografías humanas, censos poblacionales, etc. Así, el gobierno, a través del control biopolítico de la población, reutilizó las expresiones soberanas y disciplinarias para formar técnicas de seguridad social y política.

La gubernamentalización, en consecuencia, es un conjunto de técnicas, de instituciones, de mecanismos y reflexiones que tienen por objeto la población, como objetivo la regulación de las actividades vitales, y como mecanismo los dispositivos de seguridad. La gubernamentalización es una tecnología de poder-saber, que forma la población y a los individuos, que procede, tanto a la identificación y constitución de individuos -en los espacios de encierro propios de las disciplinas-, como a la regulación del conjunto de ellos, de sus relaciones y actividades, de los fenómenos propios de la multiplicidad, irreducible a la suma de individuos -esto es, las características de los dispositivos de seguridad. Una tecnología, un conjunto de técnicas de poder para alcanzar fines específicos, en cada aspecto de la vida de la población. Por eso, la gubernamentalización es un proceso plural, tanto en la definición de objetivos, que el gobierno siempre ha reconocido como múltiples, a diferencia de la soberanía, por ejemplo, y un proceso complejo, para señalar los diferentes medios y recursos para gobernar, también a diferencia de la soberanía, que sólo contaba con la ley -y su referencia inmediata: la violencia

La gubernamentalidad no se deduce de ningún modelo abstracto, de alguna fantasía teórica, surge de las prácticas, las críticas y las nuevas representaciones del Estado y la política. La gubernamentalidad es un proceso histórico-teórico y político, una lenta sedimentación de saberes y técnicas, de críticas y afirmaciones. Es una reflexión teórica sobre problemas históricos y políticos, un trance intermedio entre las representaciones y las prácticas, entre la filosofía y la historia. Pero un trance ordenado por un saber específico, el económico, que le da fundamento a todas las artes de gobernar y racionalidad a su discurso. *La gubernamentalidad está a medio camino entre las teorías del Estado y las prácticas del gobierno*, pero articuladas en una racionalidad

específica, en un dispositivo de poder-saber concreto que es necesario dilucidar a través de la historia, de los mecanismos, las instituciones, los objetos y objetivos de gobierno.

La gubernamentalidad, como su nombre lo indica, es un tipo específico de mentalidad de gobierno, pero no en el sentido de la historia de las representaciones, como lo indica una cierta historia de las mentalidades, sino de historia de los dispositivos, de objetivos y fines, de definición de objetivos y selección de objetos de gobierno, una racionalidad orientada a fines, sin duda, pero una racionalidad que tiene como característica central la acción sobre acciones, es decir, la dirección de conductas, la incitación a actividades, la vigilancia de actitudes: la vida de la población, en particular, y las potencias del Estado, en general.

En suma: son tres los dispositivos del poder analizados por Foucault en la historia moderna de occidente: la soberanía, las disciplinas, el gobierno. Los tres son heterogéneos, pero establecen relaciones de apoyo, jerarquización, ocultamiento. La historia del poder en Occidente bien puede trazarse como una lenta penetración de las técnicas de regulación sobre la vida de la población, en los últimos años, sobre la vida en general, ya no sólo de los seres humanos, sino de todo lo viviente: es el discurso ecológico. La soberanía es sólo el modelo inicial, fechado históricamente, de funcionamiento del poder a través del derecho de despojo, de la concentración estatal y la codificación de los derechos del soberano. Las disciplinas funcionan de manera diferente. No se basan en la prohibición y la negación, sino en la incitación y potenciación de las fuerzas corporales, y regulación de las conductas individuales. El poder no toma la forma inmediata de la ley, facultad de la soberanía, sino de la norma laboral, médica, o psicológica. No se encuentra en el Estado, sino genera arreglos institucionales, como la escuela, el ejército y la prisión. Por último, el largo proceso de gubernamentalización del estado, corresponde a un nuevo modo de funcionamiento del poder: la regulación de la vida de la población. Los objetos son diferentes: ya no el cuerpo, sino la vida, no las normas psicológicas o médicas, sino las estadísticas, las regularidades, los riesgos de la sociedad, los peligros que acechan la vida. También son diferentes los objetivos: no potenciar las fuerzas individuales, sino optimizar el crecimiento demográfico, maximizar la riqueza, o distribuirla, asegurar la población. Y las técnicas cambian: de la jurisprudencia y vigilancia de la ley, a la compartimentalización del cuerpo y el espacio para fijar individuos, y los mecanismos de seguridad de las poblaciones. Entre los siglos XVII y XVIII se formaron dos grandes tecnologías de poder-saber centradas en la vida: las disciplinas y el gobierno. Las técnicas que se ejercen sobre el cuerpo como una maquina productora de individuos útiles y dóciles, o sea la anatomía política del cuerpo humano; y las técnicas del gobierno, las que consideran al cuerpo como especie, centradas en la regulación de la mecánica de lo viviente: la muerte, el nacimiento, la salud, la duración de la vida, la seguridad. En pocas palabras: la biopolítica. Del cuerpo individual al cuerpo como especie, y ahora, con la ecología, el entorno de todo lo viviente. La vida ha entrado en la política para quedarse, y los procedimientos que la regulan, que priorizan y establecen objetivos, que eligen medios y disponen los recursos, definen una racionalidad gubernamental específica, fechadas históricamente, del liberalismo a la providencia y su crítica neoliberal. Escapa a estas notas la especificación de cada una de ellas, pero es imprescindible atender las características de la racionalidad gubernamental, para establecer las derivaciones metodológicas a utilizar en la investigación sobre el populismo como racionalidad específica.

2.3. Racionalidades Gubernamentales

La gubernamentalización del Estado es un proceso largo, que tiene en las ciencias de la policía y en la razón de Estado sus fuerzas iniciales -que se remontan hasta mediados del siglo XVI-, pero que se pudo desarrollar sólo hasta finales del siglo XVIII y durante el siglo siguiente, a través de un cuestionamiento de la racionalidad gubernamental previa, que identificaba todavía la prosperidad del monarca con la de la población, atrapada en la crematística, según los principios del mercantilismo, y ponía frenos a la circulación de los capitales, las riquezas, las mercancías, los individuos, en el modelo cameralista de control social.

La gubernamentalización del Estado fue posible por la ruptura político-epistemológica del liberalismo. Aunque viene de lejos, encuentra en el liberalismo el instrumento crítico y metodológico para interrogarse sobre qué gobernar, hasta dónde, cómo, a través de qué, qué cosas y con qué objetivos, a una población de individuos vivos y libres. ¿Cómo? La operación es doble, y fue enunciada más arriba: mientras que las ciencias de la policía eran u fiel reflejo de las prácticas de gobierno, estableciendo una identidad entre las formas de saber y las técnicas de poder -*Manuales, Compendios, Utopías*-, y un control detallado de la vida de la población, los teóricos liberales denunciaron este gobierno excesivo de la población, este despotismo político, este despilfarro de recursos, en nombre de un gobierno económico, que permitiera la libre circulación, que destrabara los obstáculos, los reglamentos, la vigilancia minuciosa y costosa de la población. La denuncia fue hecha en lenguaje económico, e implicaba una ruptura epistemológica. Los teóricos de la policía explícitamente garantizaban el conocimiento y control completo de la población a través de la vigilancia minuciosa, Adam Smith, pero también Steuart y Bentham, establecieron la imposibilidad teórica y práctica del conocimiento absoluto de la sociedad, en consecuencia, de la derivación lógica de las acciones del gobierno. Este resultado, paradójico sin duda, tenía dos destinatarios: por una parte, los fisiócratas y el sueño del *laissez faire*, a partir del conocimiento absoluto de una ley económica natural que se encontraba descrita en el *Tableau*, y que un déspota ilustrado podía garantizar; y por otra, los teóricos de la policía. Para Smith, el interés privado de los individuos podía garantizar el bien común, si y sólo si, se dejaba operar libremente, si la mano invisible que armonizara el interés individual y el común, funcionaba así: invisible. El agente individual busca su propio beneficio, y es guiado por una mano invisible a promover el bien común que no estaba en sus cálculos iniciales. La armonización funciona porque es invisible, y no por otra cosa. Esta opacidad de la socialización mercantil, en la filosofía de Smith y de todos los liberales, determinaba un principio crítico de la acción gubernamental: el *laissez faire*, pero entendido paradójicamente, como está formulado en la misma idea de la mano invisible: dejar hacer implica tanto acción como inacción deliberada. Por una parte, dejar el libre desarrollo de la armonización natural producida por el interés privado, por la otra, permitir y garantizar que opere esa regulación natural. A diferencia de las ciencias de la policía, la economía liberal no deduce un catálogo de funciones y ámbitos de intervención gubernamental, sino un método de evaluación general, o un prisma crítico que discuta la pertinencia del gobierno en la regulación del orden mercantil. El liberalismo, menos que una doctrina de la acción pública, es un modo de problematizar la intervención gubernamental, un método para disputar la frontera de posibilidades entre la acción y la inacción gubernamental, o, en palabras de Bentham, de establecer la agenda y la no-agenda de gobierno.

Como método de problematización, el liberalismo surge a partir de los postulados de la economía política. La cohesión social que establece es la de los productores privados independientes, la de los sujetos racionales que buscan su propio interés; es una socialidad mercantil, no contractual, no resulta del contrato establecido por sujetos jurídicos, por eso, el estatuto de la ley y la soberanía en el liberalismo siempre es problemático: responden a paradigmas distintos. Si el derecho se desarrolla en el liberalismo, no es tanto por su potencia fundadora en esta racionalidad, sino por su utilización estratégica, por la utilización de la ley como forma general de intervención gubernamental, por la forma abstracta y universal de sus principios. El liberalismo no atiende la legitimidad de la soberanía –puede tener formas autoritarias–, sino la extensión de los principios económicos en la legislación estatal.

La seguridad es la categoría fundamental de la reflexión técnica e intelectual del gobierno. Es de un orden distinto a la disciplina o la soberanía. Por ejemplo, la seguridad en las ciencias de la policía responde inmediatamente a los objetivos de prosperidad permanente del Estado. La prosperidad preserva y garantiza la seguridad. Las técnicas de la policía, propiamente, implican tanto la felicidad de la gente como la seguridad del Estado. Por eso acuden a una vigilancia minuciosa, detallada de la vida de la población, para observar los riesgos y las zonas vulnerables. Su modelo general es la cuadrícula, la compartimentalización y fijación de los individuos, a modo de ubicar sus enfermedades, vicios, dificultades, oportunidades, riquezas. Ubica a los individuos, vigila la evolución de la sociedad. El modelo médico de la peste, del cólera, es a la vez un diagrama de visibilidad y de localización. Sin embargo, el liberalismo cuestionó este modelo por la inmovilización de los recursos, por los obstáculos a la circulación, por la imposibilidad de observar completa y totalmente a la sociedad. El liberalismo, como su nombre lo indica, establece mecanismos de seguridad a partir de la libertad de movimiento, de acción, de circulación, de industria, de trabajo. La libertad es condición e instrumento de los mecanismos de seguridad liberales, precisamente porque es a partir de la libertad del sujeto económico, de la armonía general producida por los intereses privados, como se puede alcanzar la prosperidad del Estado. Los mecanismos de seguridad se establecen a partir de la libertad, no de su negación. Libertad y seguridad no son antónimos, sino condiciones de la tecnología del gobierno liberal. "Si vamos a tener nociones claras, decía Bentham, debemos entender por libertad una franja de seguridad".¹⁴ Los mecanismos de seguridad derivan del *laissez faire*, son los mecanismos que garantizan la regulación natural, que aseguran la seguridad de los procesos económicos, de los fenómenos naturales, de la población en general. Si el objetivo general de la seguridad es asegurar la libertad del funcionamiento natural del orden económico, entonces las técnicas de seguridad se fundan en la misma opacidad de los intereses egoístas. Las técnicas de seguridad tratan con series de eventos posibles y probables; se evalúan a partir de sus costos comparativos; y establecen un rango de permisividad de las conductas, de los ilegalismos, alrededor de una media considerada óptima. Las técnicas de seguridad liberal se fundan en el saber económico y probabilístico, en el estimado de riesgos, con costos determinados, lo que establece ya no un modelo binario de comportamiento permitido o prohibido, sino una banda de comportamiento permitido, que puede ser aceptable para la sociedad en función de su costo. El caso

¹⁴ Jeremiah Bentham, *The Civil Code*, Parte I, Capítulo 2, citado en Colin Gordon, 'Governmental rationality: an introduction', en G Burchell, C. Gordon, y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead England, 1991, p. 18. Traducción del autor.

de la criminalidad es patente, y diferencia el dispositivo gubernamental del de soberanía o el disciplinario. En el caso de la soberanía, una ley penal se expresa en forma de prohibición, por ejemplo, no matar, no robar. El comportamiento es dicotómico: permitido-prohibido, la trasgresión es simple: culpable o inocente. El castigo, la prisión, o la muerte. En un dispositivo disciplinario, la misma ley se complejiza. Se investiga al criminal y a su conducta, las razones de su comportamiento, se examina su personalidad, su pasado, su destino ya no sólo será el castigo, sino la corrección. De una parte, se encuentra una serie de vigilancias, controles, miradas, cuadrículas diversas que permiten identificar si el criminal volverá a delinquir; del otro lado, que el castigo no sea simplemente eso, sino una práctica, una serie de ejercicios que tienen como objetivo corregir, readaptar. Por último, la misma ley penal, incluso con el mismo encuadre disciplinario, pero la aplicación de esta ley, la disposición preventiva, la organización del castigo correctivo, todo va a estar dirigido por una serie de cuestiones distintas: Primero: ¿cuál es la tasa media de un género de criminalidad, cómo se puede prever estadísticamente que habrá una cierta cantidad de crímenes en un momento dado, en una sociedad determinada, en una ciudad, en el campo, en un sector social? Segundo: Existen momentos, regiones, sistemas penales, en los que la tasa media va a aumentar o disminuir, en las crisis, las hambrunas, las guerras, y en los que los castigos rigurosos o los castigos suaves van a modificar en algo estas proporciones. Tercero: ¿cuánto va a costar a la sociedad, qué daño va a producir, cuánto ganará? En fin, los mecanismos de seguridad liberales plantean la cuestión en los siguientes términos: ¿la represión de los delitos, cuánto cuesta? ¿qué es más costoso: tener una represión severa y rigurosa, o una represión laxa, una represión discontinua, o una represión continua? ¿Cuál es el costo comparado del robo y de su represión? ¿Vale más permitir un poco de robo o un poco de represión? Y con relación al culpable, ¿vale la pena castigarlo? ¿Cuánto costará castigarlo? ¿Es reeducable? ¿Representa un peligro permanente? En términos generales, los mecanismos de seguridad consisten en determinar los límites social y económicamente aceptables de un cierto tipo de criminalidad, alrededor de una media considerada óptima para el funcionamiento social.¹⁵

Las técnicas de seguridad liberales reflejan un tipo de lenguaje y racionalidad económica, parecería la misma que deriva de los principios del *laissez faire*, y de la armonización natural de los intereses privados, pero no es así. Lo que descubren es una franja irreductible a la mano invisible, o sea, a la soberanía económica, y también a la soberanía jurídica, un amplio espacio de gubernamentalidad en el que tanto la economía como las disciplinas y la ley pueden concebirse como momentos específicos, o aspectos parciales de problemas más generales. Smith había descubierto la opacidad inmanente de los procesos mercantiles, la soberanía estaba ausente de esta socialización; la soberanía estatal, por su parte, era irreductible también a los procesos económicos. La economía liberal postulaba el principio de la multiplicidad no totalizable de los sujetos de intereses, mientras la soberanía se define precisamente por la totalidad de los sujetos jurídicos, entre ambos no hay identidad, ni siquiera pasajes seguros, sino diversidad irreconciliable. Esta unidad imposible entre el sujeto económico y el sujeto jurídico, dio al liberalismo un campo abierto para la experimentación gubernamental, a través de los mecanismos de seguridad. Este dominio inconmensurable de invención de prácticas, técnicas, métodos e instituciones para experimentar, fue posible por la constitución de *la sociedad civil*. A diferencia de

¹⁵ El desarrollo de este ejemplo se encuentra en Michel Foucault, *De la gubernamentalité*. Éditions Du Seuil. 2 cassettes. Paris 1994

los modelos topológicos, de oponer el Estado a la sociedad civil, o de los continuadores de Locke, que identifican la sociedad civil con la sociedad política, los teóricos liberales, Ferguson primordialmente,¹⁶ dieron un nuevo contenido al concepto, para señalar que la sociedad se constituye a sí misma, que no hay un pacto fundador, y que los individuos ejercen una capacidad para organizarse a sí mismos, para dividir su trabajo, para construirse como entidad orgánica. En Ferguson, la sociedad civil se construye permanentemente, no tiene origen, en el sentido de pactos imaginarios o metafísicos, sino destino, porque crea y recrea permanentemente sus formas de existencia y organización. La sociedad civil crea su historia, y en esta reinvencción permanente, el gobierno interviene para moldearla y reformarla. La sociedad civil, en este sentido, no es un opuesto natural al Estado, sino un correlato de las técnicas de gobierno. Menos que una entidad separada, depositaria de los intereses sociales o no económicos, la sociedad civil es un vector de intervención gubernamental, un instrumento para conducir la vida de los hombres en sociedad. Por supuesto, un vector agonístico, un campo de batallas y resistencias alrededor de problemas específicos y técnicas de regulación concretas. De hecho, los mecanismos de seguridad liberales se construyeron a través de la sociedad civil, y no a través del Estado. Es una muestra de lo que se entiende por gobierno económico, gobierno liberal: el gobierno de la población se hace a través de mecanismos de seguridad no necesariamente estatales, sino acudiendo a las formas propias de organización de la sociedad civil. Un ejemplo muy ilustrativo lo proporciona François Ewald, a propósito de un edicto napoleónico de 1810, que otorgaba la concesión de derechos minerales, condicionada a la obligación de los empresarios de asegurar el buen orden y la seguridad de los hombres, mujeres y niños que estuvieran bajo su mando. Ewald señala que "la compañía minera era tanto una empresa de pacificación, aún de colonización regional, como una entidad comercial... Estos espacios de empresa privada eran, desde la perspectiva de la ley común, estrictamente hablando ilegales. Sin embargo, la ley los permitía, hasta que permitiera cumplir sus tareas de orden y seguridad; ellos no caen fuera de la esfera del orden público porque, al contrario, mantienen el orden produciendo individuos dóciles... Esta estrategia de poder, se llama liberalismo, si se ve al liberalismo no sólo bajo forma económica, sino como el principio activo del poder en las sociedades capitalistas".¹⁷ Un caso similar, con operación más clara del funcionamiento económico de la seguridad, es el de la asistencia social. Las instituciones asistenciales, propias de la sociedad civil, eran resultado de una dimensión no reductible a los intereses egoístas o a las obligaciones del derecho. Ni la economía ni la soberanía daban cuenta de ellas, pero los economistas liberales remodelaron los principios asistenciales, para establecerlos claramente en la sociedad civil. Al hacerlo redefinieron el impulso asistencial, no como un deber de la sociedad, sino del hombre en sociedad. Esta redefinición implica que "para establecer qué formas de asistencia son posibles, será necesario definir para el hombre social la naturaleza y los límites de los sentimientos de piedad, compasión y solidaridad que puede unirlo a él con los demás. La teoría de la asistencia deberá ser fundada en este análisis semi-moral, semi-psicológico, en lugar de una definición contractual de

¹⁶ Adam Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society*, Transaction Publishers New Jersey 1980. Para una valoración de Ferguson en la gubernamentalidad liberal, Graham Burchell, "Civil society and 'the system of natural liberty'", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, op. cit., pp. 119-150.

¹⁷ François Ewald, "Presentation", *Les Temps Modernes*, N 354, Enero 1979, citado en Colin Gordon, "Governmental rationality: an introduction". op. cit. pp. 26-27. Traducción del autor.

obligaciones grupales”¹⁸ El liberalismo reelabora tanto los impulsos vitales, como las zonas de atención asistencial, los grupos, los métodos, las formas generales de intervención. Es el proyecto, por ejemplo, de sustituir una atención hospitalaria, con grandes costos y capital inmovilizado, por métodos de asistencia domiciliaria, ahí donde fuerán necesarios, a modo de utilizar el capital y reducir los costos. Desplazamiento, en consecuencia, de los sentimientos humanos hacia un cálculo de eventualidades y espacios que requieren asistencia, así como formas de atención económicas, no necesariamente estatales.

El gobierno liberal utiliza la sociedad civil como instrumento para conducir conductas, para regular actividades, para redefinir impulsos vitales y formas instituciones específicas. El liberalismo es una racionalidad gubernamental que tiene como principio gobernar la población, sin duda, acudiendo a las instituciones y formas de organización de la misma sociedad civil. La sociedad civil no es un espacio refractario al gobierno, sino un instrumento para gobernar, un espacio de batallas, sin duda, para gobernar y ser gobernados.

A mediados del siglo XIX, los mecanismos liberales de seguridad fueron sometidos a una crítica teórica y política. Las guerras de 1848, la Comuna de París, las revueltas obreras en todos los países, el fantasma del comunismo, que Marx y Engels celebraron, fueron todas irrupciones violentas que mostraban la inoperancia de los mecanismos liberales de seguridad, cuando la misma libertad producía al sujeto político con derechos de soberanía, y el sujeto económico pauperizado, abandonado por las leyes del mismo capital. La contradicción constitutiva del liberalismo, entre el ciudadano libre, con derechos iguales, y el individuo en condiciones de miseria y desamparo, fue el detonante político de las revueltas anti-liberales, de procedencia republicana, socialista o comunista. Entre la economía y el derecho, entre el capital y la ley, creció la población misérrima y, con ella, el germen de la Revolución. El pauperismo fue considerado, entonces como ahora, problema de seguridad, ya no atendible directamente por franjas de la sociedad civil utilizadas por el gobierno -la asistencia de organismos privados-, el deber de los hombres en sociedad se mostró insuficiente para garantizar la seguridad: la revuelta amenazaba la estructura misma de la sociedad. Si esto se observaba en el terreno abierto de conflictos recurrentes, en la legislación, en la organización del Estado, en los temas y objetos de gobierno, la cuestión se planteaba de inmediato, cada vez más. La cuidadosa organización del Estado liberal, la que se movía entre el *laissez faire* positivo, y el dejar pasar pasivo, el que acudía a la sociedad civil para gobernar menos y mejor, no podía responder a los desafíos lanzados por el derecho al trabajo -incorporado a la legislación francesa en 1848, justo antes de las rebeliones-, por los accidentes de trabajo, por las condiciones de vida de los trabajadores, por la jornada laboral, por la vida de las familias y de los niños, en suma, por la “cuestión de lo social”.¹⁹

Lo social es una problemática histórica, un modo de interrogar los mecanismos de seguridad liberales, que fue construido políticamente por las luchas y resistencias de los trabajadores y las masas empobrecidas, las organizaciones sindicales y los republicanos progresistas, los clubes revolucionarios. Lo social fue inventado por los economistas sociales -los que reconoció y eludió Walras-, los sociólogos, los trabajadores públicos, los estadísticos, todos los profesionales que recogieron sus experiencias, y la memoria de las luchas populares,

¹⁸ Michel Foucault, *Histoire de la folie*, Paris 1972, p. 431.

¹⁹ Jacques Donzelot, *L'Invention du social*, op.cit., “The mobilization of society” y G. Procacci, “Social economy and the government of poverty”, en G. Burchell, C. Gordon, y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, op. cit.

para armar nuevas formas de estudiar y reconstruir los lazos sociales, frente a unos mecanismos de seguridad que, o no los atendían, o los destruían cotidianamente. El problema era construir una racionalidad que operara eficientemente los mecanismos de seguridad en los marcos de la sociedad liberal, es decir, sin cambiar la estructura misma de la sociedad -la propiedad, el derecho, la libertad-, introduciendo nuevas técnicas de regulación poblacional, nuevos objetos y objetivos de gobierno, nuevas formas de saber y de poder, para gobernar eficientemente el campo abierto por las luchas y las deficiencias de los métodos liberales: el campo de lo social. El *gobierno de lo social*, con su indeterminación teórica, pero especificación histórica alrededor de la miseria, los derechos del ciudadano como individuo vivo y miembro de una sociedad, desarrolló mecanismos de seguridad alrededor de una temática diferente a la de la soberanía o la economía, que garantizara la cohesión social: la solidaridad; de técnicas de gobierno construidas alrededor del riesgo, del riesgo de vivir en sociedad; de formas institucionales encargadas del control y manejo de los riesgos: los mecanismos de la seguridad social, y la figura estatal consecuente: el estado de bienestar.

No se trata, aquí, de rastrear la construcción del Estado de Bienestar, pero sí de señalar las características más generales del modo de problematizar y de resolver la cuestión de lo social, lanzada a los gobiernos liberales desde mediados del siglo XIX. Un modo de resolver problemas históricos de gobierno, con nuevas tecnologías, nuevas formas institucionales, nuevas figuras estatales, tipos de subjetividad y, desde luego, saberes involucrados.²⁰ La categoría central es la de riesgo y, consecuentemente, de accidente. La estadística encontró que en las sociedades modernas era posible calcular medias de siniestralidad en distintos campos de lo social.²¹ Desde luego, los del trabajo inicialmente, pero también los de fenómenos naturales, de invalidez, de desempleo, de muerte. El proceso que inicia en el siglo XIX, se extiende y modifica en el XX hasta redefinir el accidente como riesgo en potencia de vivir en sociedad. Del accidente, como forma minúscula de un riesgo más o menos delimitado en el trabajo, pasa a ser una forma probabilística ampliada a todo el campo social. El accidente se transforma en riesgo, y el riesgo abarca todo. Por eso, cuando se discuten los costos del riesgo, las obligaciones que aparecen, la ética que establece, el pacto social de la modernidad democrática, construido a partir de nociones metafísicas, se vuelve inútil, la soberanía no da cuenta de ello, y los lazos mercantiles tampoco, la socialidad se vuelve solidaria, el pacto se transforma en un pacto asistencial, en un pacto que asegura a todos los miembros de la sociedad contra las eventualidades peligrosas. Un Pacto de Seguridad frente a la proliferación del riesgo. Quizá no podría ser de otro modo: la sociedad que produce el mal social, se protege generando las formas de *ad hoc* que lo enfrenten: el derecho social, instituciones asistenciales y tecnologías de seguridad.

El orden de las sociedades del siglo XX está construido por los dispositivos de seguridad social.²² Por supuesto, las estrategias de seguridad no provienen de un espíritu absoluto, ni son producto de un plan trazado

²⁰ La genealogía del estado de bienestar, basada en el caso francés, se encuentra en el estudio monumental de François Ewald, *L'Etat Providence*, Grasset, Paris, 1986

²¹ La evolución de la estadística y las técnicas probabilísticas. en el surgimiento de los dispositivos gubernamentales de seguridad, ha sido el hilo conductor de los trabajos de Ian Hacking, *The taming of chance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; *El surgimiento de la probabilidad*, Gedisa Editorial, Barcelona 1995; "Bio-power and the avalanche of printed numbers", en *Humanities in Society*, N 5 (3-4), 1982

²² Para una historia del riesgo, el accidente y los mecanismos de seguridad, H. Hartzfeld, *Du pauperisme a la securité sociale*. Armand Colin, Paris, 1971; Pat O'Malley, "Risk and responsibility", en A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.) *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, op cit.; Daniel Defert, "Popular life and insurance technologie", F. Ewald

de antemano, sino que resultan de enfrentamientos, resistencias, solidaridades objetivos, técnicas, etc. Las diversas formas de seguridad construidas frente al riesgo, son productos de luchas o tácticas precisas, varían y no pueden derivarse lógicamente de ninguna estrategia preestablecida. Forman parte de una misma matriz, el "problema social", pero ni son las mismas ni son iguales en las diferentes partes. Las formas públicas o privadas de la seguridad difieren en muchos países. Al final, las formas concretas que resumen las instituciones no importan, lo relevante es que el Pacto de Seguridad es objetivamente real, y no derivado de especulaciones o metáforas de estadios naturales. Además, el problema no solo es de instituciones, sino de derechos y obligaciones, de transformaciones en ética social. Las modernas constituciones políticas inician con los derechos básicos de los individuos, y la política moderna es una suerte de política del riesgo, de estrategias para enfrentar los riesgos sociales. Riesgos mayores –catástrofes nucleares-, o riesgos derivados de la cotidianidad, la economía o la naturaleza. Pero también los riesgos de las inequidades, las desigualdades, los rezagos y las marginaciones, riesgos del orden social, moral, político y económico de la sociedad. Al fin, las obligaciones, las instituciones y el nuevo saber del mal social se integran en una institución: el estado de bienestar, el estado de providencia. Denominación mejor, porque no sólo es el bienestar que provoca el Estado, sino la providencia, la provisión, la prevención frente al riesgo. El Estado Providencia: institución polar que regula la prevención, asegura los derechos sociales, administra las instituciones de seguridad, vigila el cumplimiento del pacto asistencial y garantiza la protección de todos frente al riesgo

El Estado de Providencia se convirtió en la figura estatal de los regímenes occidentales hasta finales de los años sesenta. En muchos sentidos, lo es hasta la fecha. Sin embargo, a pesar de su generalización, la seguridad social y las técnicas keynesianas de control económico-político, se vieron sometidos a la crítica radical de un nuevo liberalismo que denunció el gobierno excesivo de la sociedad. Identificó un conjunto de problemas: inflación, estancamiento, recesión, ilegitimidad, conformismo, revueltas. Y diagnosticó: una crisis por exceso de intervención gubernamental. Su expresión más conocida se encuentra en el "Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias", elaborado para la Comisión Trilateral, por los profesores Samuel Huntington, Michel Crozier y Jojo Watanaki.²³ Es un documento de orientación estratégica, que define las condiciones en que se desarrollan las democracias avanzadas, los trayectos probables y las líneas de solución adecuadas. Escrito a principios de los años setenta, se propone recuperar las experiencias críticas de finales de la década anterior, desde las protestas contra la guerra hasta las revueltas estudiantiles, los cambios de gobierno y las mutaciones en las instituciones de socialización, de la familia a la escuela, sin dejar de lado los movimientos obreros, los partidos políticos y los problemas de representación, para delinear un marco explicativo general de la situación de las democracias avanzadas, con el propósito de diseñar estrategias para gobernarlas, para recuperar valores y alertar sobre los mecanismos desordenadores de las democracias. El Informe contiene tres estudios de caso, una presentación y un resumen general. El Informe sobre la gobernabilidad en los EUA fue elaborado por Samuel Huntington, el de Europa por Michel Crozier y el de Japón

"Insurance and Risk" en G. Burchell, C. Gordon, y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, op. cit. Sobre el pacto asistencial, Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Éditions du Seuil, Paris, 1989.

²³ Michel Crozier, Samuel Huntington y Jojo Watanaki, *The crisis of democracy* New York Press, New York 1975

por Jojo Watanaki. Aparte de las características y peculiaridades locales de las áreas geográficas estudiadas, el Informe destaca los problemas generales de la gobernabilidad. Se pueden resumir de la siguiente forma:

Los síntomas: la expresión inmediata de la crisis de gobernabilidad en las democracias avanzadas es la duda sobre los fines de la sociedad. Aparece como una crisis del porvenir de los regímenes democráticos; particularmente cuando a finales de los años sesenta, la cohesión de la sociedad ya no se da por el consenso sobre las reglas e instituciones de la democracia, sino por “el propósito que se debe alcanzar en el juego”, pero al ser estos fines múltiples, la democracia aparece sin objetivos, y la sociedad sin fines claros. En épocas anteriores los fines estaban garantizados por la religión, el Partido, el Estado o la ideología; desde los sesenta ya no se cuenta con ningún fin consensual, surgió la diversidad de fines, el descrédito de ellos o su misma contradictoriedad. La democracia no impone fines, son el resultado del mismo juego democrático, sin embargo, estos son múltiples y con frecuencia antagónicos. El consenso social se da en un juego democrático sin propósitos: la democracia anómica.

El diagnóstico: los problemas de gobernabilidad de las democracias no se encuentran en el sistema económico o en las formas de dominación, como lo explica el marxismo o las teorías de las clases sociales, sino que son “parte intrínseca del funcionamiento de la democracia misma”. Esta es una característica central, y polémica, que Huntington gusta de repetir. Estas disyunciones de la democracia, sus contradicciones internas, resultan de cuatro procesos:

1. **La ilegitimación de la autoridad.** La pérdida de confianza en el liderazgo, es resultado de las tendencias igualitarias e individualistas de la misma democracia. La autoridad ha sido desafiada en todas partes, en todas formas. No sólo la pérdida de confianza en los gobernantes, también en los dirigentes sindicales, en las universidades, en la iglesia, en la familia. Los jóvenes han dirigido esta revuelta anti-autoritaria, pero no sólo ellos, sino también los profesionistas, cuadros medios, obreros, etc. En pocas palabras, ¡la democracia excesiva ha ocasionado la disminución de la autoridad del gobierno! ¡Los problemas de gobernabilidad de las democracias se deben a la democracia misma, al sentido igualitario e individualista de la democracia!
2. **La sobrecarga del gobierno.** En todos los países democráticos se ha creado una “inflación de demandas sociales” que el gobierno no puede atender con los recursos a su disposición. Los indicadores de esta situación son problemáticos, algunos son estrictamente cuantitativos, como el de Rose: “cuando el PIB aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de las demandas salariales, la economía está sobrecargada”.²⁴ Otros, recuperan las condiciones políticas: el aumento en la participación política de los ciudadanos, el desarrollo de nuevos sujetos políticos y la aparición de nuevos movimientos sociales, la diversificación de las tácticas de lucha y el aumento de las necesidades que los ciudadanos creen responsabilidad del gobierno. Por tanto, la expansión de la actividad gubernamental se debió a la “falta de voluntad de los líderes políticos para rechazar las demandas formuladas por grupos numéricos”; por tanto, “la inflación es la enfermedad económica de las democracias”.

²⁴ Richard Rose, *Understanding big government: the programme approach*. Sage. Beverly Hills, 1984.

3. **La disgregación de intereses.** La constitución del consenso está en el centro del sistema democrático, pero cuando se han dispersado los grupos sociales y pierden vigencia los partidos políticos, aparecen múltiples frentes de poder que dificultan la creación de la voluntad general. La disminución de la credibilidad en los partidos políticos y la aparición de nuevas formas de poder social, hacen que el interés general sea difícil de conseguir.
4. **Provincialismo en los asuntos internacionales.** La distensión de los años setenta produjo un relajamiento en la preocupación occidental sobre el equilibrio nuclear, por lo que los países democráticos se volvieron hacia sí mismo, reduciendo los complejos militares y su influencia en los asuntos mundiales.

El pronóstico: el diagnóstico de la ingobernabilidad da lugar a un pronóstico pesimista sobre el destino de las democracias: llegado a un punto, el sistema de gobierno se verá bloqueado por el exceso de demandas y la incapacidad gubernamental de atenderlas. Si se añade la creciente desconfianza en los partidos políticos para canalizar demandas de la población, del sistema administrativo para traducirlas y de las instituciones democráticas para generar el consenso, el resultado sería catastrófico: la caída del sistema. Este pronóstico se desarrolla en una serie de postulados básicos:

Para los redactores del Informe, a finales de los años sesenta, la gobernabilidad de la democracia se ha vuelto una frase contradictoria: un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fluida sugiere una democracia deficiente. ¡Los peligros para la democracia provienen de ella misma!

La terapia: de acuerdo al diagnóstico y la evolución prevista de los problemas de gobernabilidad, la existencia del régimen democrático se encontraba en peligro por la puesta en marcha de sus contradicciones internas. Por tanto, la estrategia terapéutica se propone desarticular tanto la fuente como los mecanismos de desarrollo de los problemas. Es una estrategia de limitación y recomposición de la autoridad. Si una de las fuentes del problema es el exceso de demandas, producida por las tendencias igualitarias de la democracia, entonces se deben limitar las demandas, dejar de dirigir las hacia el Estado. La estrategia entonces es doble: por una parte, se desarrolla el discurso de la auto-contención, de la responsabilidad individual, de la atención personal a los problemas; por la otra, el mismo gobierno debe estructurar una agenda pública en la que se definan prioridades y responsabilidades específicas, según los recursos disponibles. Auto-contención y limitación de funciones estatales definen las prácticas y la teoría de la reforma del estado, de la desregulación, de la liberalización y la auto-realización. Del mismo modo, si la erosión de la autoridad está relacionada con el acceso generalizado a la educación superior, a las teorías libertarias, al igualitarismo demócrata, entonces deberán recuperarse los valores perdidos, el fortalecimiento de las instituciones, la evaluación según criterios de utilidad, etc. También, si la dispersión de los actores sociales y la desconfianza en los agentes tradicionales del consenso social cuestiona el orden público, entonces deberá propiciarse una nueva política de comunicación del estado con la sociedad, deberán definirse nuevas formas de atención de los grupos sociales. En esta óptica, el problema del gobierno es la regulación de las democracias, la administración de la igualdad, pues los excesos de igualdad y de libertad cuestionan precisamente el orden democrático. Por tanto, excluidas las soluciones autoritarias, las terapias a las dolencias de la democracia avanzada, vienen de su misma

contención, de la redefinición gubernamental de los principios democráticos. Se trata de reglamentar los fines de la democracia sin perder los procedimientos, por tanto desarticular los procesos disruptores en sus mismas fuentes: en el auto-control ciudadano, en la limitación presupuestal de las demandas, en la recuperación de los valores perdidos, en la recomposición funcional de la autoridad, en la distribución internacional de liderazgos.

El diagnóstico de la Trilateral prefigura una solución conservadora de la crisis, pues limita los avances de la democracia, según la crítica marxista y de izquierda; más cuando se acompaña de una retórica autoritaria e intransigente²⁵ de reforzamiento a las instituciones y limitaciones en los programas sociales. Sin embargo, lo interesante del planteamiento de la Trilateral es una suerte de paradoja de las libertades, pues al mismo tiempo que la ética de la responsabilidad individual, reaparece el discurso de la democracia. Se trata de propiciar una mayor libertad personal, en el marco de una redistribución de los derechos, para controlar el crecimiento de las demandas sociales y las limitaciones de los recursos. Es una administración de la libertad para resolver el crecimiento de la igualdad. No poca cosa: una nueva racionalidad política que no excluye ni limita la democracia, como en las viejas disquisiciones liberales que podrían contraponer sus principios fundadores (la dialéctica de la libertad y la igualdad según Berlin y Dharendorf), sino de conjuntarlos en un dispositivo general de refundación del gobierno de sí -la ética del individuo-, del gobierno de la sociedad -los programas de desregulación y liberalización- y del gobierno del Estado -las reformas del Estado, máximo o mínimo, moderno y modesto.²⁶

Sobre este diagnóstico se inscribe una crítica positiva, en el sentido de proponer nuevas técnicas y mecanismos de regulación: el neoliberalismo. Las conexiones con el liberalismo de fines del siglo XVIII y la primera mitad del XIX son conocidas, no hay que insistir en ellas. Lo relevante es el modo de renovar una racionalidad relegada por la normalización keynesiana-intervencionista, y la invención de técnicas de regulación gubernamental y mecanismos de seguridad, a partir de la crisis de los años setenta, denunciada como crisis por exceso intervencionista. En este sentido, el neoliberalismo es menos un cuerpo doctrinario establecido, que un modo de problematizar las crisis contemporáneas, una racionalidad que se recorta críticamente sobre la anterior, un conjunto, también, de reflexiones teóricas en distintos campos, y, sobre todo, una nueva tecnología gubernamental, que se despliega y vuelve dominante desde finales de los años setenta.²⁷ Lo específico del neoliberalismo, en su doble vertiente fundadora, la de los economistas austriacos de la revista *Ordo*, y los de la escuela de Chicago, es la transformación del estatuto de la ley en los procesos económicos y sociales, de parte de los primeros, y la extensión de la racionalidad económica a todas las actividades sociales, en el sentido de concebir la sociedad como un conjunto de actividades empresariales, y al mismo sujeto económico como empresario, incluso de sí mismo. Aunque las afinidades entre los Ordoliberales y los de la escuela de Chicago derivan del rol ordenador del mercado, para von Rüstow, von Hayek, von Mises, Eucken, se trata de generar un corpus jurídico-institucional que haga posible el funcionamiento del mercado. El mercado no es una entidad natural, ni sus leyes derivan de alguna naturaleza humana, o algún espíritu absoluto, el mercado se construye

²⁵ Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

²⁶ Michel Crozier, *Estado moderno, estado modesto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

²⁷ Michel Foucault, "Naissance de la biopolitique" en *Résumé des cours. 1970-1982*, Julliard. Paris, 1989.

históricamente, se construye legal y constitucionalmente.²⁸ El problema, de fondo, no es que el mercado genere contradicciones o efectos disruptores del orden social, sino que el mercado no exista realmente, porque no se construyan las instituciones y el marco jurídico general que desarrollare e impulse las reglas de la competencia. Los ordo-liberales establecían una economía social de mercado, una economía basada en instituciones que favorecieran la competencia. Desde luego, no sólo fueron críticas teóricas o posiciones académicas, a partir de estas formulaciones se establecieron las políticas alemanas desde Adenauer hasta Ehrard. Por su parte, el neoliberalismo americano de la escuela de Chicago, ha efectuado una torsión más radical: extienden los mecanismos de mercado a todos los campos de lo social. La racionalidad del *homo economicus* se extiende a todas las actividades que impliquen toma de decisiones, desde la familia hasta la educación, desde la delincuencia hasta la penalidad, desde el gobierno hasta la enfermedad, qué decir, entonces, del mercado político, del gasto público, de la habitación, del entretenimiento y la cultura. Los neoliberales norteamericanos efectuaron una suerte de imperialismo epistemológico, al convertir toda actividad en una actividad económica, si no por su campo de adscripción, si por el modo de problematizarla, y, en consecuencia, de establecer mecanismos de regulación. Para Gary Becker, por ejemplo, la familia, la educación y el crimen son ya espacios de reflexión económica, y no por que la economía sea una referencia contextual, sino porque pueden ser descritos como espacios particulares de asignación de recursos escasos y formulación de objetivos. La racionalidad de mercado extendida es la ambición satisfecha de Alexander von Rüstow, aquel ordoliberal, que clamaba por una *Vitalpolitik*, una política de la vida, concebida como un conjunto estructurado de empresas desarrolladas por el individuo a lo largo de su vida.²⁹ La vida como empresa, y la sociedad como empresas diferenciadas por campo de adscripción, lo que implicaba una recreación ética, política, cultural y moral de todos los individuos en esa gran empresa que es la vida. Por supuesto, más allá de los cándidos debates sobre los imperativos ideológicos o morales del neoliberalismo, está su eficacia política, el modo como ha penetrado paulatinamente las acciones gubernamentales, cómo se extiende y formula mecanismos, instrumentos e instituciones, incluso programas internacionales de gobierno: y si no, ¿qué otra cosa es el Consenso de Washington? Está fuera de los propósitos de este resumen, establecer las características específicas de la norma político-intelectual generada por el neoliberalismo, sólo establecer su novedad crítica e histórica, no tanto en sus logros intelectuales, como en su fuerza programática, en la reinención de los mecanismos de seguridad y, sobre todo, en la forma de concebir, problematizar y actuar de manera distinta a la racionalidad intervencionista. La crítica al populismo, y la adopción casi generalizada de esta crítica, ha sido la primera fase de la hegemonía neoliberal en las racionalidades políticas de esta época. Desmontarlas, poco a poco, es el nuevo trabajo de una crítica de la economía política, resignificada ahora, como crítica de la razón gubernamental.

2.4. Analítica del Gobierno

²⁸ Friedrich A Hayek, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960; y, del mismo autor *Law, legislation and liberty*, Routledge & Kegan, London, 1979.

²⁹ Colin Gordon, "The soul of the citizen", en Sam Whimster and Scott Lash (eds) *Max Weber, Rationality and Modernity*, Londres. 1987.

Este largo, o quizá esquemático, rodeo por la constitución histórica de las artes de gobernar, y el papel fundador de la economía en la gubernamentalización del Estado, permite construir una serie de elementos metodológicos para el estudio de la racionalidad gubernamental en México, en el período 1970-1976; el período del "populismo tardío" en América Latina.

Consejos de método, para no convertir a la investigación en ilustración de teorías preexistentes, o en casos para la valoración de modelos sin contenido histórico. Un conjunto de elementos que no son ni teorías, ni teoremas, ni analizadores universales, si acaso, modos de problematizar, formas de abordar la emergencia y desarrollo de problemas de gobierno, pero también, de representar las acciones del Estado, o las resistencias que se forman, los sujetos que se constituyen, las estrategias que se enfrentan, los modos en que se procesan, las contradicciones que generan.

Desde hace dos siglos, vivimos en la era de la gubernamentalidad. Es una forma histórica de pensar, enfrentar y conducir los problemas de la población: de su vida, de sus relaciones, de sus actividades. En México, desde principios del siglo XIX se empezó a gubernamentalizar el Estado. Son las tácticas de gobierno las que permiten definir qué es lo que compete al Estado y qué no, qué es lo público y lo privado, qué es lo estatal y lo no estatal. El Estado, en su supervivencia y en sus límites, no puede entenderse más que a partir de los objetos, objetivos y técnicas de la gubernamentalidad. Y estos elementos son variados, heterogéneos, pero en modo alguno dispersos: se comunican de modo diferente, con ritmos distintos, pero descubren una racionalidad particular, un modo de concebir, representar y conducir problemas específicos -no derivables de una teoría del estado, sino de la historia inmediata de la población, de los problemas que plantea, los objetos que descubre y los objetivos que se propone. En este sentido, la gubernamentalidad tiene un carácter programático, como discurso racional que identifica claramente los problemas, los objetivos, las estrategias, los recursos, las instituciones, el marco jurídico, los tiempos.³⁰ Aparece como problema y conjunto de técnicas de gestión: como discurso de la política pública, de las condiciones de tratabilidad del problema, de la planeación, instrumentación y evaluación de los resultados. Un discurso jurídico-administrativo, más o menos concertado -según el régimen político- y sujeto a la rendición de cuentas. Aparece así, y ha fomentado en los últimos años el estudio de las políticas públicas, que algunos consideran una renovación de la ciencia de la policía, por la heterogeneidad de los ámbitos en que se ocupa y de la pragmática de la intervención estatal. Desde luego, no es así. Las políticas públicas son una reflexión jurídico-administrativa de la gestión pública, son representaciones técnicas de la acción estatal, sin problematizar nunca la formación de los objetos de gobierno, ni la construcción de los objetivos, ni la racionalidad política de la conducción, mucho menos los combates en que se generan, ni las estrategias diferenciadas de lucha, ni la aparición-desaparición de ámbitos, ni la constitución de sujetos políticos. Las políticas públicas son la expresión técnica del carácter programático de la gubernamentalidad, pero están imposibilitadas para comprender la relación gubernamental como relación de poder históricamente constituida, como enfrentamiento asimétrico de fuerzas para la regulación de conductas, la incitación de acciones, la negativa de posibilidades. Si las políticas públicas pueden analizar la formación, instrumentación y evaluación de decisiones sobre problemas de gobierno, es porque se aplican en

³⁰ Peter Miller y Nicholas Rose "Governing economic life", en *Economy and Society*, Vol. 19, N. 1, febrero, 1990 pp. 3-6

el espacio homogéneo e indisputado de las decisiones gubernamentales. No dan cuenta de la aparición de un problema de gobierno, ni de la formación de los agentes políticos que combaten. En suma: las políticas públicas son formas instrumentales del gobierno, mientras la gubernamentalidad es la forma histórica en que se desenvuelven las relaciones de poder en las sociedades modernas. Por eso, aunque las políticas públicas, y sus expresiones inmediatas, como política social, de salud, económica, monetaria, industrial, del crimen, educativa, no sean el propósito de esta investigación, son analizadores valiosos en la formación de objetos gubernamentales, la construcción de objetivos, la invención de técnicas de regulación, el diseño de estrategias, las tácticas de combate, los sujetos políticos que se forman y lucha, en fin, los elementos que prefigurarn una racionalidad gubernamental. Aquí interesa menos una evaluación del gobierno en un período determinado, que el despliegue operativo de la racionalidad gubernamental, entendida como espacio heterogéneo de formación de regímenes particulares de gubernamentalización. La evaluación del gobierno corresponde a otra orientación teórica y política: la de los opositores, quienes disputan la conducción gubernamental, quienes comparten la representación, o la ambición, o la utopía, de una sociedad administrada, en la que se debata la eficiencia del gobierno, y se genere la alternancia, o también, la de los organismos técnicos de gestión y supervisión de los resultados de los programas de gobierno, pero no a quien antes de establecer modelos de rendición de cuentas, se pregunta sobre la formación y operación de la racionalidad gubernamental que luego hará posible la evaluación de sus resultados.

La racionalidad es inteligible en programas de gobierno específicos. Heterogéneos, diferenciados por espacio de atribución, o zonas locales de poder gubernamental, trazan líneas de conexión diversas: jerárquicas, temporales, de amplitud, de integración, de separación, de apoyo. Forman, o pueden formar, planes generales, lo que refuerza la utopía de la sociedad homogénea, en la que se pueden manipular variables o hilos predefinidos para alcanzar objetivos más o menos difusos y eternos (igualdad, equidad, justicia), pero en realidad responden a ensamblajes de poder-saber concretos, en períodos específicos, que forman un diagrama general, que luego llamamos formas del estado y/o modelos de gubernamentalidad (liberal, autoritaria, intervencionista). Los programas de gobierno articulan objetos de gobierno con técnicas de regulación y de asignación de recursos, para alcanzar objetivos específicos. Sin embargo, esta visión tecnológica del gobierno, no implica una visión administrativa, en donde todos los elementos de un programa estén definidos previamente, o sean conducidos en espacios homogéneos, por el contrario, tanto los objetivos, como las técnicas y los mismos objetos resultan de conflictos, primero para ser identificados, lo que implica un modo de concebirlos, de captarlos, de hacerlos visibles y enunciables, y más aún, compartibles, es decir, legítimos, reconocidos por todos.

La materia de los programas resulta de una triple operación técnico-intelectual: *conocer el problema*, es decir, formarlo, identificarlo a través de las técnicas estadísticas, pero no nada más, sino destazarlo, *descomponer sus elementos*, seguir su desarrollo, calcular su desenlace o las probabilidades distintas de su evolución, para así *establecer posibilidades, escenarios y, en consecuencia, objetivos*. Así, los programas no son únicamente rutas críticas de intervención jurídico-administrativa, sino ensambles de técnicas de saber y poder, que forman los objetos gobernables y los mecanismos subsecuentes de regulación. En una palabra: los programas son espacios de construcción de lo gobernable, y de las tecnologías gubernamentales; espacios en

donde se construye lo que se ve, lo que se enuncia, lo que se forma (el objeto de gobierno: lo gobernable) y lo que se hace para gobernar. Los ámbitos de intervención gubernamental, los objetos, técnicas, mecanismos e instituciones, resultan de un complejo histórico de formas de saber y de poder, de dispositivos técnico e intelectuales, para definir lo que se gobierna y el cómo se gobierna. No son el resultado empírico de entidades trascendentes o sujetos omniscientes con poderes inmanentes, y objetos eternos. “El poder de un gobierno, de un departamento del Estado, de una autoridad local, de un comando militar, de un ejecutivo en una empresa está condicionado a su capacidad para componer y estabilizar un ensamblado de fuerzas a través del cual sus objetos puedan ser traducidos en acciones de otros... La traducción tiene éxito solamente en la medida en que un agente consigue imponer un modo particular de pensar y actuar a otro, es decir, ensamblando a los agentes en una red de modo que todos ellos comprendan sus intereses de acuerdo a una cierta lógica y a un cierto lenguaje, de modo que comprendan las dependencias y las relaciones que se requieren de ellos, enrolándolos de modo que lleguen a identificarse unos con otros y a construir sus objetivos y su destino de una forma indiscernible”.³¹

El Poder Gubernamental³²

Por gobierno entendemos, “la conducción de conductas”. Conducir: guiar, dirigir, calcular cómo se hace. Gobernar es cualquier intento de modular con algún grado de deliberación aspectos de nuestro comportamiento de acuerdo a un conjunto de normas, para alcanzar una variedad de fines. El gobierno siempre se ejerce en plural. Gobernar incluye:

- Los medios para calcular: cuantitativos y cualitativos.
- Las instituciones y agencias
- Las técnicas y formas de conocimiento empleados.
- La entidad a ser gobernada.
- Los fines, los resultados y las consecuencias.

Lo que significa que:

1. *Gobernar es conducir la conducta humana.* Lo que significa que los que buscan gobernar, conciben a la conducta como algo que puede ser regulado, controlado, modelado y dirigido hacia fines específicos y muy heterogéneos.
2. *La racionalidad.* Se entiende por tal cualquier forma de pensamiento que sea relativamente clara, sistemática y explícita sobre aspectos de existencia externa o interna, sobre lo que las cosas son o

³¹ Peter Miller y Nicholas Rose, “Rethinking the state: governing economic, social and personal life”, citado por Ian Hunter, “La personalidad como vocación: la racionalidad política de las humanidades”, en Jorge Larrosa (ed.) *Escuela, poder y subjetivación*, Editorial La Piqueta. Col. Genealogía del Poder, N. 26, Madrid, 1995, p. 243.

³² Este y el siguiente apartado se basan en Mitchell Dean, *Governmentality. Power and rule in Modern Society*, Sage, London, 1999.

buscan ser. Después de Weber sabemos que no existe una Razón universal o una norma universal que juzgue las diversas formas de pensamiento. Después de Foucault sabemos que hay una multiplicidad de racionalidades, de diferentes formas de pensamiento, sistemáticas, de hacer cálculos, definir propósitos y de emplear conocimientos.

3. *Gobernar no concierne sólo con las prácticas del Estado, sino con las prácticas del yo*, con las prácticas que esculpen, modulan y trabajan, o movilizan deseos, elecciones, aspiraciones, necesidades, estilos de vida de individuos y grupos. Es una perspectiva que busca conectar las cuestiones de gobierno, la política y la administración, con el espacio de los cuerpos, vidas, individuos y personas y yo'es.
4. *Gobernar es modelar la conducta humana y los actos de los gobernados como un lugar o espacio común de acción y de libertad*. La libertad es un haz de técnicas de gobierno para alcanzar los fines del mismo gobierno.

Método: Hacia una Analítica Gubernamental

La *Analítica* es un tipo de estudio concerniente al análisis de las condiciones específicas bajo las cuales emergen entidades particulares de gobierno. Se diferencia de los modelos teóricos, en que busca atender la singularidad de las formas en que nos gobernamos y nos conducimos. No refiere nunca tipos ideales o conceptos, ni atiende las manifestaciones de contradicciones esenciales, o de leyes inmanentes. Examina las condiciones bajo las cuales aparecen los regímenes de prácticas, se mantienen y se transforman. Son prácticas institucionales, lo que significa medios ritualizados y rutinizados para efectuar las prácticas en ciertos lugares y tiempos. Incluyen como estos regímenes son pensados, hechos objeto de conocimiento y sujetos de problematización. No se localiza en una sola institución, ni en un sector solamente, atraviesa campos institucionales y de saber, para formar dispositivos generales.

Los programas son el objeto definido de las prácticas gubernamentales. Definidos, deliberados y explícitos. Múltiples programas que refieren un dispositivo, o un régimen de prácticas. Sin embargo, los programas no son todo el régimen de práctica. La analítica de gobierno busca desentrañar la estrategia, o la lógica intrínseca de un régimen de prácticas, a través de su operación intencional pero no subjetiva. Se necesita ser cuidadoso para distinguir entre la estrategia de los regímenes de prácticas y los programas particulares, es decir, los programas con fines y propósitos específicos. La analítica del gobierno trata con las cuestiones del cómo, cómo se gobierna, cómo somos gobernados:

- a) *Identificar las problematizaciones*: las condiciones en que se advierte, se concibe y se define un problema se gobierna. Ocurren raramente. En lugar de partir de una teoría general del estado, las problematizaciones destacan las condiciones de emergencia de un régimen gubernamental.
- b) *Priorizar el cómo*: Esto significa examinar un régimen de prácticas en particular, las condiciones de gobernación, un ilimitado y heterogéneo conjunto de cosas.
- c) *Las prácticas de gobierno como ensambles o regímenes*: Las prácticas gubernamentales son compuestas de elementos heterogéneos que tiene diversas trayectorias históricas, poliformes en sus relaciones internas

y externas, que se encuentran en un amplio radio de acción. El término de régimen de prácticas refiere este ensamblaje históricamente constituido de cosas como la salud, el cuidado, el castigo, el entrenamiento.

- d) *Examinar los campos de visibilidad del gobierno:* ¿Cómo se iluminan ciertos objetos, y cómo se oscurecen otros? Para ver esto es necesario ver los bocetos arquitectónicos, el organigrama, las gráficas y tablas estadísticas, todas las formas de visualización.
- e) *La preocupación sobre los aspectos técnicos del gobierno:* ¿A través de qué medios, mecanismos, procedimientos, instrumentos, tácticas, técnicas tecnologías y vocabularios se constituye la autoridad y el poder? No significa que el gobierno sea únicamente técnicas, porque también incluye fines, objetivos, metas, sino cómo la dimensión técnica e instrumental del gobierno, los puede limitar, o dimensionar, o recortar.
- f) *El gobierno como actividad racional e intelectual:* ¿Qué formas de conocimiento, pensamiento, experiencia, estrategias, medios de cálculo, racionalidad son empleadas en las prácticas de gobierno? ¿Qué pensamiento busca transformar estas prácticas, qué formas de verdad generan? ¿cómo el pensamiento buscar atender, o buscar, diferentes problemas, temas, dominios y problemas gobernables? El gobierno tiene un carácter programático. Los programas son intentos de regular, formar, organizar y mejorar lo que ocurre al interior de regímenes de prácticas en el nombre de un conjunto de fines articulados en diferentes grados de explicitación y coherencia.
- g) *La formación de identidades:* ¿qué formas de persona, del yo, de la identidad se buscan o se presuponen en las distintas formas de gobierno? ¿qué estatus, capacidades, atributos, orientaciones son asumidas por los que asumen la autoridad y los que son gobernados? ¿qué derechos y obligaciones tienen, qué formas de conducta se esperan, cómo se problematizan las conductas, cómo esperan reformarse, cómo se identifican los individuos, las poblaciones, los grupos?

2.5. Un Caso: la Gubernamentalidad Populista

El Problema: Un Diagnóstico del Peligro

A finales de los años sesenta, el orden interno estaba en riesgo. Movimientos sociales, huelgas, conflictos con los maestros, los ferrocarrileros, los electricistas y los médicos, revueltas campesinas, guerrillas incipientes y, sobre todo, un gran movimiento estudiantil, resumían “las contradicciones del crecimiento”, el “fin del milagro mexicano”. La estabilidad política, el desarrollo económico y el bienestar social parecían cosas del pasado.

La paz estaba amenazada por conflictos sociales. La libertad era desmentida por la represión sistemática, o selectiva. El crecimiento en riesgo por la deuda, la inflación y el estancamiento de la agricultura. La justicia se cuestionaba por inequidades cada vez mayores. La autodeterminación cada vez más limitada por la dependencia tecnológica y la evolución desfavorable de los términos de intercambio. Los regímenes de la

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Revolución se resquebrajaban: un crecimiento desigual, un crecimiento sin desarrollo -en el lenguaje de la época- ya no garantizaba ni el orden, ni el progreso, tampoco la soberanía nacional.

En 1970, el diagnóstico del nuevo gobierno, encabezado por Luis Echeverría, definía problemas, ubicaba zonas vulnerables y comportamientos preocupantes. "Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo, subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo".³³ La seguridad interior estaba en entredicho. Su primera tarea era conjurar las amenazas. A las contradicciones generadas durante años, a los atrasos seculares, a los grandes contrastes sociales, a la marginación, debían agregarse los dilemas del futuro. "Los problemas se agudizan cada año por la demanda incesante de más fuentes de trabajo y escuelas, y mejores condiciones de vida. Cuando ésta década termine seremos casi setenta millones de habitantes y dentro de veinte años llegaremos, muy probablemente, a los cien millones. Libramos una dura batalla contra el tiempo".³⁴ Un diagnóstico preocupado. No sólo las contradicciones que acarreó el progreso, sino los desafíos del crecimiento demográfico, la crisis internacional y la concentración del ingreso.

¿Retórica? Sin duda. Pero un recurso del poder. Su propósito no es descubrir la verdad, sino definir problemas, incitar conductas, forzar acciones y respuestas. El juego retórico no tiene como función establecer una dicotomía entre la realidad y el discurso, su tarea es otra, lanzar jugadas lingüísticas para convencer a la población, para dirigirla y orientarla. La retórica es un instrumento del poder, como cualquier otro, por eso, entre los retruécanos, las hipérboles y las formas ceremoniales de la política, se encuentran los dilemas, las estrategias y los objetivos de gobierno. En este caso, manifiesta un punto de inflexión. Un llamado de atención y una salida.

En la retórica se encuentra el problema: ¿Cómo lidiar con los riesgos, como enfrentar lo que parece resquebrajarse? ¿Cómo hacerlo si la fórmula parece desgastada? Se trata de un problema de seguridad, de diseñar un programa de gobierno que garantice la paz interior, en un mundo en crisis y con grandes transformaciones, con límites al crecimiento, sangría de recursos y con una población en aumento. En la retórica de la época se planteaba así: ¿Con qué estrategia enfrentar los desafíos de la concentración del ingreso y la marginación, de la demanda creciente de servicios, de las desigualdades regionales, de los atrasos del campo y la deficiente productividad? La respuesta parece estar inscrita en la misma pregunta: "Para el Ejecutivo Federal, gobernar *será distribuir equitativamente el fruto de redoblados esfuerzos*; hacer que las regiones y los grupos mas afortunados contribuyan al desenvolvimiento de los más atrasados. No pretendemos suplir la responsabilidad personal, ni menos aún, fomentar la indolencia. Realicemos el principio de igualdad de oportunidades, para a ofrecer a todos la posibilidad de prosperar con su propio trabajo".³⁵ Desde luego, si la distribución es el eje de la estrategia, de inmediato surgen varias interrogantes: qué se distribuye, entre quiénes, cómo y por qué es una garantía del desarrollo.

³³ "Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lic. Luis Echeverría Álvarez". *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. XLVIII Legislatura, Tomo I. Número 39, Martes 1 de Diciembre de 1970 p. 2.

³⁴ *Idem*, p. 3.

Las Estrategias: Corregir y Distribuir

Según Echeverría, gobernar era distribuir. Pero la distribución tiene dos caras: es un mecanismo del orden interno y una estrategia para potenciar la creación de riqueza. En el orden interno, los riesgos de la concentración se controlan a través de la distribución del bienestar. En el crecimiento económico, a través de los multiplicadores de la distribución sobre el mercado interno, el empleo, la infraestructura y la productividad. En este caso en particular, la distribución opera según una lógica determinista en cinco momentos:

1. La distribución del ingreso permite aumentar el mercado interno.
2. Los fondos de reserva no explotada de mano de obra y de recursos naturales.
3. La inversión productiva, pública y privada, orientada a sectores estratégicos: agricultura, infraestructura, bienes de capital exportaciones y empresas intensivas de mano de obra.
4. Ahorro interno, público y privado, evitando fugas de divisas, dispendio de recursos y exportación de capitales, por uso de tecnología. Control y regulación de la inversión extranjera, para financiar tecnología y maquinaria que no se producen en México.
5. Promoción de exportaciones y revisión del sistema de protecciones, a fin de evitar la ineficiencia y alentar la innovación tecnológica de la industria, para aumentar su competitividad.

La distribución es el eje de un dispositivo mediante el cual se incrementa la producción, a través del mercado interno, y se garantiza el bienestar y la igualdad de oportunidades. Pero la estrategia distributiva contiene también elementos correctivos e integradores. Distribuye es cierto, los frutos del esfuerzo humano, pero a través de:

- Integrar el territorio; carreteras, ferrocarriles, comunicaciones, fotometría, deslindes, etc.
- Repartir la población; colonización, nuevos centros de población, ejidos, asentamientos humanos.
- Incorporar a grupos marginados; indígenas, cinturones de miseria, ciudades perdidas, poblaciones errantes o dispersas.
- Remodelar el espacio económico; a través de la creación de polos de crecimiento regional; descentralización de fuentes de trabajo; penetración de zonas rurales; ampliación de las zonas de explotación agrícola; de las zonas marítimas.
- Redefinir sectores estratégicos; campo, infraestructura, educación, seguridad social, tecnología, petróleo y petroquímica, electricidad.

Este es el problema ya no sólo de los objetivos, sino de los *objetos de la distribución*. Si se observa con cuidado, las estrategias actúan sobre la población y sobre el territorio. Los distribuyen, integran, incorporan,

³⁶ *Idem*, p. 5

jerarquizan. Este es un punto central: la distribución no es tan sólo una declaración ideológica, o una nueva actitud del gobernante, tampoco un objetivo más, como el crecimiento económico o la independencia tecnológica, las estrategias distributivas afectan materias, inciden sobre objetos específicos. La población y el territorio son los dos objetos, las dos materias, los dos blancos del gobierno. Son objetos e instrumentos. Se incide sobre ellos, y se les utiliza. Al territorio lo integran, lo surcan, lo expanden, lo trazan, lo marcan, lo reparten. La población se distribuye en zonas económicas; se incorpora al gobierno en programas de atención específicos (salud, vivienda, caminos, etc.); se regula su crecimiento (morbilidad, nacimientos, enfermedades, migraciones); pero también se segmenta en grupos (trabajadores, campesinos, marginados, favorecidos) y en sectores (campo, ciudades, industrias, servicios, educación); y los individuos se preparan educativa, moral y técnicamente. Por último se vigilan las relaciones: en el trabajo (derechos de huelga, salarios y prestaciones, reparto de utilidades); en la escuela (padres y maestros); en la familia (esposos, padres e hijos); en la política (críticos y agonistas).

Territorio y población. La nueva estrategia del desarrollo es una remodelación de los objetivos, técnicas e instrumentos de la distribución del territorio y de la población. Su objetivo de fondo ya no es sólo el crecimiento económico, tampoco la creación de riqueza, ni siquiera la distribución del ingreso, sino el orden interno en peligro. Por eso trabaja sobre la población y territorio en un sentido dual: como instrumentos de gobierno y como objetivos de gobierno. Se les utiliza para gobernar, con el objetivo de recomponer la seguridad. Son instrumentos del gobierno, porque al trabajar sobre ellos, al manejarlos, al conducirlos, garantizan el control sobre su vida, sobre sus acciones, y, en consecuencia, sobre la paz social. Las técnicas para incidir sobre el territorio, las que definen el espacio económico y soberano de la nación, así como las técnicas para regular el control demográfico, para entrenar y formar individuos, para manejar su salud, todas las que se localizan en la denominada 'política social', con los recursos fiscales que involucran, con los organismos que se generan, con las instituciones que arman, son el arsenal para la seguridad interna, la misma que en el discurso de Echeverría corría el riesgo de resquebrajarse, al hacer un recuento de los problemas, las resistencias y los desafíos inmediatos. Sin embargo, ¿de qué territorio se trata, de qué población?

Objetos y Objetivos de Gobierno

El territorio es el primer dispositivo de control interno. El que deriva de la concepción clásica de la soberanía. Es el espacio en que opera un poder soberano. Un espacio circunscrito, definido por la jurisdicción de la ley. Una frontera, en consecuencia, y una dotación de recursos también, los que se encuentran a su interior y la distinguen del exterior. Por eso, el territorio del Estado puede definirse de ésta manera auto-referencial. Es una zona en la que actúa y se reconoce el poder de un soberano, y el soberano es el poder que actúa de manera centralizada e indivisible en un territorio determinado. Es el llamado círculo de la soberanía; pero conforme se desarrollaron los estados nacionales, tiene también una acepción económica, los recursos del mismo Estado, o también política, la forma de organización interna, de sus jurisdicciones y regiones. Lo primero es que el territorio exista, sea soberano, indisputable por otros. Una localización, en consecuencia, reconocida en el marco de los otros Estados, del "concierto internacional de Naciones". Este territorio es el

primero en reconocerse, en destacarse y ubicarse Echeverría siguió la doctrina de los Tres Mundos, en la que se identificaban áreas hegemónicas y subordinadas, para encontrar los mecanismos de sujeción geoeconómica y geopolítica, y emprender, entonces, una redefinición de la soberanía nacional. Es todo el discurso del tercermundismo de la época, conjunto retórico para el reforzamiento de esa concepción inicial del territorio. Pero a ese pliego externo de la soberanía, donde se cortan fronteras y se ubica en una nueva cartografía política, le suceden, o mejor, le acompañan, otras estrategias para hacerlo crecer, volverlo más productivo, redefinir su organización interna. Para eso se elabora otra semántica territorial, en tres formas. La primera hace referencia a un espacio geográfico desconocido. Un espacio por estudiar, por integrar, por atender, expandir o cuidar. El territorio no es un dato, como en ciertos modelos de desarrollo macroeconómico, es un espacio a crear; es una dotación, pero también una potencia. El territorio se puede incrementar, para ello es necesario conocerlo, definirlo, analizar sus potencialidades, sus reservas, su deterioro (desertificación, salinización). Es una concepción "física" todavía, pero no una cantidad predeterminada. En segundo lugar, es una entidad "orgánica". Un territorio cruzado por carreteras, ferrocarriles, con puertos y aeropuertos, con comunicaciones internas, con obras hidráulicas, con mejoras técnicas: un cuerpo vivo. En tercer lugar, este territorio integrado, este organismo viviente, es también un espacio habitado. Las redes de transportes, de comunicaciones, de servicios que cruzan el territorio tienen sentido, y se justifican, por la atención a grupos específicos de población. El territorio no es tan sólo un objeto de dominio, una frontera, o un factor productivo, es un instrumento de gobierno, un mecanismo para regular, distribuir y localizar a la población. El territorio: reserva ecológica, zona económica, espacio habitacional, lugar de tránsito, frontera de soberanía y jurisdicción política. El territorio: materia e instrumento del gobierno. Justo como la familia, que antes era el modelo del gobierno, ahora es un área de intervención y un instrumento que le permite alcanzar fines precisos: campañas de moral, de igualdad entre los sexos, de vigilancia generacional, de localización espacial. Sin embargo, el verdadero objeto del gobierno es la población. La materia sobre la que se ejerce el poder gubernamental son los individuos, los grupos, las regiones, los sectores y sus modos de vinculación. La población tiene también diversas acepciones. De la población como conjunto, como especie humana y como pueblo, a la población como individuos, grupos o sectores. La población es una y son muchas. La función del gobierno es conjuntarla, segmentarla, dividirla, distribuirla: atenderla. El gobierno es una suerte de control sobre las multiplicidades.

La población como conjunto: objeto de registro (censos, defunciones, nacimientos), instrumento de control (campañas de salud, de vacunación, de actitudes). La población segmentada: grupos étnicos por incorporar, sectores de trabajadores y campesinos por redistribuir, sexos que reglamentar, generaciones que vigilar, familias por reubicar, grupos por relocalizar. Los individuos: el gobierno dirige las actividades, las actitudes, las profesiones, los conocimientos y las aptitudes de las personas. Sigue su vida desde que nacen hasta que mueren. En el trabajo, en la educación, en la moral, en las diversiones, en las creencias. Cuando se pone en el centro del gobierno a la distribución, el objeto privilegiado son las relaciones entre la población: las relaciones en el trabajo, en el comercio, en el consumo, en la educación, entre los sexos, entre las generaciones, entre las regiones, entre las naciones. Las relaciones entre grupos y personas en diferentes actividades son las que generan los problemas de inequidad que es necesario resolver. El gobierno de las relaciones sociales con funciones distributivas para garantizar el orden interno: ese es el núcleo de la estrategia de gobierno propuesta.

Y si la población, o mejor, la vida de la población y el territorio, en sus formas y modalidades múltiples y también multifuncionales son los objetos de gobierno, definiendo objetivos particulares según los problemas y su definición, ¿con qué técnicas, con qué tácticas distribuir los recursos de gobierno? Las técnicas de la distribución: integración, repartición, remodelación, incorporación, segmentación, exclusión. La distribución define y actúa sobre los objetos del gobierno. También modela sujetos de la acción pública. La primera táctica de gobierno es la bipartición: los sujetos de gobierno y los que no. La definición no es por actividad o grupo social. Refiere, mas bien, una actitud, una posición frente a los objetivos y los mecanismos de gobierno. La fórmula retórica es muy ilustrativa: no es el gobierno, ni siquiera el país el que está en marcha, sino la revolución mexicana, identificada como pueblo, gobierno y país. Los enemigos de la Revolución, del programa de la revolución que encarna y realiza el nuevo gobierno, son enemigos del pueblo y del país. No son revolucionarios. Son exteriores al gobierno, son extraños, exóticos: enemigos. Después de esta partición primaria, el segmento gobernable de la población, siempre virtual en razón de su definición por actitudes, se integra (incorporando grupos marginados, sectores excluidos e individuos alejados), se reparte (geográfica y sectorialmente), se regula (crecimiento poblacional, atención a las necesidades de la vida), se forma (en la educación, en la salud, en las campañas morales), se vigila (la atención a la ley y las costumbres, sus actividades y relaciones), se castiga (infracciones a la ley, a la moralidad pública y política) y se corrige.

La distribución es el nombre que recibe la estrategia propuesta en 1970 para incorporar al gobierno a grupos, sectores, actividades y relaciones que durante los años anteriores amenazaban la seguridad y el orden interno. La distribución es una estrategia y un conjunto de tácticas para hacer gobernable lo que ya no podía serlo, lo que amenazaba volverse caótico: peligroso. El gobierno distributivo integra y separa, incorpora y excluye, reparte y aumenta el fruto del esfuerzo humano. ¿A través de qué? ¿qué medios utiliza? El gobierno regula los fondos de inversión sobre la base de una clasificación de los inversionistas (públicos, privados y extranjeros), una selección y jeraquización de las áreas y sectores prioritarios (campo, infraestructura), una orientación de los criterios de inversión (dotación de factores, adelantos tecnológicos, promoción de exportaciones, desarrollo regional) y una centralización de las decisiones: El gobierno concentra los fondos para invertir directamente, y así impulsar incluso la inversión de los particulares. La inversión pública promueve el crecimiento económico y el de la inversión privada; es una suerte de inversión primordial: "México no acepta que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; pero ha superado también las teorías que dejaban por entero, a las fuerzas privadas, la promoción de la economía, la experiencia nos ha enseñado que no basta acrecentar el capital si no procuramos su correcta aplicación. Las inversiones deben llegar a donde son más necesarias: campo, infraestructura, bienes de capital, a empresas en que se requiera ocupar abundante mano de obra... Recibiremos a inversionistas de diversos países que establezcan, orientados por mexicanos, nuevas industrias, contribuyan a la incesante evolución de la tecnología y fabriquen artículos destinados a la exportación que enviemos, también, a sus propios mercados".³⁶

Del mensaje de toma de posesión de Luis Echeverría, se coligen una serie de puntos fundamentales para el estudio de una estrategia de gobierno. Una estrategia que tiene en la distribución su eje fundamental, que

³⁶ *Idem.*

persigue objetivos específicos: el control del orden interno y el desarrollo social, a través de un conjunto de técnicas, mecanismos, instrumentos e instituciones que buscan incidir sobre el territorio y la población; es decir, aumentar las fuerzas del Estado, para corregir el gobierno de la sociedad, a través de las intervenciones sobre el territorio, en primer lugar, y sobre los procesos ligados a la vida de la población; lo que señalamos más arriba sobre la conjunción de los dispositivos biopolíticos con los soberanos, los procesos bioeconómicos con la seguridad interna.

Soberanía y Biopolítica

La retórica distributiva, en el discurso de toma de posesión de Luis Echeverría, en diciembre de 1970, descubre los elementos de lo que más arriba denominamos una problematización y un dispositivo gubernamental. La primera refiere las condiciones mediante las cuales se concibe un problema de gobierno, y el segundo, el arsenal de objetos, objetivos, técnicas, procedimientos, organismos e instituciones puestos en marcha para formularlo, atenderlo, y destacar su impacto en la seguridad interior. El problema era el de la renovación de una estrategia gubernamental que parecía desgastada, a juzgar por el resquebrajamiento del orden interno, los límites al crecimiento económico y la realidad lacerante de las desigualdades, frente a los retos del crecimiento demográfico y la dependencia económica y tecnológica. La manera de problematizar, entonces, dirigió la reformulación de un nuevo conjunto programático, de un nuevo dispositivo gubernamental que tenía en la distribución el centro de la estrategia, y en la vida de la población y el territorio, en sus diferentes acepciones, los objetos de gobierno. Territorio y población, en consecuencia, son las dos series —en el sentido que resultan de conjuntos de materias específicas— con las cuales se gobierna. En nuestra discusión teórica del capítulo 2, refieren los dos elementos que definen la gubernamentalización del Estado, los dos elementos clave en los dispositivos que llamamos biopolítica y soberanía. El gobierno los utiliza ambos, claro está, adaptando sus contenidos esenciales, y reubicándolos en la estrategia distributiva. ¿Cómo se articulan, en un espacio de problematización particular, que definiría la estrategia del populismo? ¿Cómo se conciben y se utilizan las materias que conforman al territorio, con las técnicas de control de la población, en un dispositivo gubernamental específico? Recordemos, brevemente, sus particularidades, que resultan de la teoría y de la historia de la gubernamentalización del estado, para ver sus formas de interrelación, o de aislamiento, o de determinación sobre las políticas gubernamentales.

Podría decirse que en la historia de los dispositivos de poder, el territorio es un objeto permanente. Sin embargo, no es así. Es el caso de un término que designa cosas distintas y se utiliza de forma muy diferente. Desde la perspectiva de la soberanía, por ejemplo, el territorio es el espacio único y general en el que se ejerce el poder; sin embargo, en los dispositivos disciplinarios, el territorio muda de significación, es un instrumento de repartición y fijación de actividades, individuos y procesos; pero en el gobierno, para los dispositivos de seguridad, el territorio es un proceso fluido, las categorías fundamentales son las de contigüidad y distancia, es decir, tiempo y flujo. Para las instituciones disciplinarias, el espacio es una dimensión circunscrita, delimitada, cerrada, es utilizado para fragmentar y jerarquizar a los individuos, para fijarlos, para encerrarlos, pero en la

soberanía, el territorio es una frontera y un límite de ejercicio del poder; en cambio para el gobierno del Estado, el territorio implica las dos dimensiones previas, pero las dispone de otra manera: el territorio es una conexión de puntos, implica una comunicación fluida; menos que limitar, de cercenar o jerarquizar, los dispositivos de seguridad espacial tienen como objetivo asegurar la circulación, volverla eficiente y flexible.

La vida de la población también se ha resignificado en los dispositivos de poder. Recordemos, entre los siglos XVII y XVIII se formaron dos grandes tecnologías de poder: las disciplinas y el gobierno. Las primeras son técnicas que se ejercen sobre el cuerpo como una máquina productora de individuos útiles y dóciles; las segundas consideran al cuerpo como especie, centradas en la regulación de la mecánica de lo viviente: la muerte, el nacimiento, la salud, la duración de la vida, la seguridad. En pocas palabras: anatomía política del cuerpo, y economía política de la vida: la biopolítica. Del cuerpo individual al cuerpo como especie, y ahora, con la ecología, el entorno de todo lo viviente.

En el discurso populista, al menos el que aparece en Echeverría, es una problematización de los dispositivos de soberanía y de biopolítica, en un momento en que la racionalidad gubernamental desplegada en México desde los años cuarenta, que se encontraba en crisis y amenazaba el orden interno. La estrategia distributiva, entonces, es una suerte de reubicación de la vida de la población y de la soberanía de la Nación en el gobierno del Estado. La serie que trata de reconstruir el populismo es la que ha caracterizado la gubernamentalización del Estado: soberanía - territorio y población. No es nueva, pues en México se remonta hasta la segunda mitad del siglo XIX, como casi en todos los Estados occidentales, pero sí se trata de una torsión en el discurso y, presuntamente en la tecnología gubernamental. Una ruptura, o un punto de inflexión, en el que se reconocen problemas y se diseñan estrategias, objetos y objetivos distintos.

La intervención sobre el territorio, por ejemplo, se propone en tres direcciones: una física, para integrar y acrecentar el territorio, otra orgánica, para convertirlo en una entidad viva, atravesada por mecanismos de comunicación y transporte, y otra espacial, para utilizarlo como instrumento de distribución de la población. El territorio se convierte en objeto e instrumento de gobierno. Pero la población es el objeto principal del gobierno. Se regula y dirige su crecimiento, su morbilidad, sus nacimientos, su salud, su formación, su ubicación, sus necesidades, sus recursos, sus perspectivas, sus relaciones. ¿Y qué es este conjunto sino la vida de la población? El núcleo de la estrategia propuesta por Echeverría en su toma de posesión no es la distribución que genera crecimiento, esa es una estrategia general, sino *la reubicación de la vida de la población en los objetivos del gobierno*. Se trata de redefinir el estatuto económico de la vida de la población. Al centrarse en la distribución, la nueva estrategia dirige una economía de la vida de la población y del uso del territorio, más que una economía de la riqueza.

Segunda Parte

OBJETOS Y OBJETIVOS DE GOBIERNO

(seguridad, territorio y población)

Capítulo 3

Territorio: los instrumentos de la soberanía económica

La soberanía emerge como una teoría y práctica del poder monárquico, que luego se transforma en el pensamiento democrático y liberal con las instituciones representativas. Sus mecanismos son las constituciones, leyes y parlamentos. Define las relaciones entre súbditos y soberanos en el marco de un espacio de jurisdicción. Las disciplinas, por otra parte, se originan en prácticas monásticas, militares y educativas. Conciernen al ejercicio sobre las fuerzas de los individuos, a través de prácticas de control del cuerpo y su ubicación en el espacio. Construye individuos dóciles y útiles. La gubernamentalidad utiliza y extiende estas prácticas de poder, pero las inscribe y recodifica. El objeto del poder soberano es ejercer la autoridad sobre los sujetos en un Estado con territorio definido. El objeto del poder disciplinario es la regulación y el ordenamiento de conjuntos de individuos dentro de un espacio cerrado. El objeto del poder gubernamental, refiere las fuerzas y habilidades de los individuos vivos, como miembros de una población, con recursos limitados, para ser optimizados.

La gubernamentalidad busca enfrascar a la población en los mecanismos de seguridad, a través de regímenes particulares, como la salud y la educación, la vivienda y la morbilidad, pero siguiendo los márgenes establecidos por la jurisdicción de la ley, y por las regulaciones que provienen de la disciplina, es decir, de las técnicas de la norma producidas en el espacio disciplinario. El territorio de soberanía es el primer objeto de regulación gubernamental, pero ya no sólo en el sentido jurídico de campo de vigencia de la ley, sino en el más amplio, de ubicación de la población, de recurso para gobernar y de objeto de regulación.

Las técnicas de seguridad son técnicas de soberanía económica y política de la Nación. La revisión del territorio, en el sentido de su reconceptualización y reinención de sus fronteras, potencialidades, usos, capacidades, límites y reorganización, es la primera gran tarea de una racionalidad gubernamental que se cuestionaba sobre las características de la soberanía en condiciones de dependencia tecnológica y financiera, en momentos de crisis internacionales de los regímenes monetarios, de estrepitosas caídas de las monedas fuertes —el dólar— y de tácticas de resistencia inventadas para asegurar la soberanía de la nación, a partir de redefiniciones territoriales y/o de condiciones para la reubicación de la Nación en la economía mundial.

En lugar de una teoría del territorio estatal, de procedencia jurídica o económica, que siempre esencializa una realidad histórica, preferimos una analítica del territorio, que lo conciba como entidad moldeada por la intervención gubernamental, según determinaciones históricas precisas. El territorio es una entidad plural, que va de las relaciones de propiedad a las de soberanía, del espacio habitado al acotado, una frontera que divide el adentro y el afuera del Estado, pero también un espacio de control político y formación de la identidad nacional. Un medio y un instrumento, una zona y un espacio, una jurisdicción y una fuente de riqueza. Desde la perspectiva del gobierno del territorio, de cómo se utiliza, de las técnicas y tácticas que se ejercen sobre él y la población que lo habita, lo posee y lo moldea, el territorio es una multiplicidad, tanto en sus concepciones como en los objetivos que plantea, en las dimensiones que tiene y en la continua formación de nuevas series de relaciones sobre él, o a partir de él.

En el período 1970-1976, se pueden encontrar cinco grandes regímenes de gubernamentalización territorial que marcan la serie seguridad-territorio y población, como el eje de las estrategias distributivas definidas en la toma de posesión. En primer lugar, y no necesariamente seguimos una exposición cronológica, *el territorio de soberanía*, fronteras de ejercicio político-económico del Estado, las que se refieren a la redefinición de la soberanía, es decir, a la utilización de las fronteras en la seguridad económica de la Nación; en segundo, *el territorio-recurso productivo*, que modifica la dotación de factores, de manera extensiva, incorporando cerca de 2 millones de kilómetros cuadrados al patrimonio nacional, o intensiva, mejorando la calidad y utilización de estos; en tercero, *el territorio-entidad orgánica*, tejido denso de homogeneización económica y política a través de los transportes, los puertos y aeropuertos, de líneas telefónicas y telegráficas, de carreteras y caminos, estrategias de integración territorial, para acelerar la circulación de productos, de personas, de mensajes, de controles; *el territorio-zona económica*, conjunto de políticas de construcción regional, de organización económica local, son los planes de desarrollo fronterizo, del sureste, los parques industriales, las zonas francas, un dispositivo de regionalización económica del territorio; *el territorio-espacio habitado*, instrumento de distribución de la población, reordenación de los asentamientos humanos.

En suma: se trata de un conjunto de regímenes de gubernamentalización que toman como objeto, múltiple y flexible, al territorio en los mecanismos de seguridad y soberanía económica de la nación.

3.1. El Territorio de Soberanía Económica

El territorio es un límite, una frontera del ejercicio del poder soberano. Divide, fragmenta, separa: identifica espacios soberanos. Los que contiene: el interior; los que separa: el Otro. Las fronteras son pliegues múltiples de múltiples soberanías, tantas como formas de organización jurídico-espacial se construyan. Aquí, del municipio libre, al Estado libre y soberano, y la Nación. También, de agrupaciones virtuales, de líneas que surcan los territorios económicos, las regiones, los polos de desarrollo, las zonas libres. Existe, pues, una jerarquización de las soberanías, en donde los territorios se componen para formar entidades superiores de dominio, o de organización política, o de programación económica. Los límites del territorio son siempre funcionales: menos que por su trascendencia, se definen estratégicamente por su utilidad pragmática en los objetivos de gobierno. Aquí se trazan dos series de objetivos territoriales, una económica, donde se definen los criterios de soberanía territorial para afectar la movilidad de los factores productivos; y la otra política, de organización de las soberanías regionales.

La serie económica, por llamarla así, aprovecha el límite exterior del territorio, las fronteras nacionales, para filtrar la movilidad del capital y reorganizar la acumulación interna. Sus objetivos son inmediatos: limitar el flujo de capitales en forma de utilidades, regalías, dividendos, intereses. Se trata de utilizar las fronteras para regular los pagos a los factores externos, pero también, para dirigir la acumulación de capital nacional, siguiendo las modalidades de inversión, de participación de los extranjeros, de orientarla a sectores definidos, de vigilar la transferencia de tecnología, de incidir en la estructura competitiva, de observar el uso de patentes, y de marcas. Es un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas, de leyes, reglamentos, acuerdos y decretos

que utilizan la frontera externa para limitar, pero también fomentar y reorganizar la acumulación de capital y el flujo de divisas.

Son cuatro los instrumentos jurídico-institucionales que buscan redefinir la soberanía económica: Ley para la Promoción de la Inversión Mexicana y Reglamentar la Inversión Extranjera; Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología; Ley de Patentes y Marcas; y la Carta de los Deberes y Derechos económicos de los Estados, promovida por el gobierno mexicano y adoptada por la ONU, en 1975. Las tres primeras utilizan las fronteras nacionales para limitar y redefinir internamente, la última, trata de incidir en la reorganización de la economía mundial.

La Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Extranjera, fue enviada al Congreso de la Unión el 26 de diciembre de 1972. La Exposición de Motivos es un recuento detallado de los problemas, oportunidades y riesgos para los países menos desarrollados de la inversión extranjera. Primero, señala las características del "colonialismo" económico, que acepta de manera indiscriminada la inversión extranjera basado únicamente en los criterios de costo-beneficio, y de índices de capitalización creciente, pero no observa las dificultades de la descapitalización por remisión de utilidades, pagos de asistencia técnicas y regalías, o la monopolización de ramas e industrias, o la distorsión de valores culturales, o la injerencia en las decisiones nacionales causadas por los inversionistas y los gobiernos extranjeros. Segundo, reconoce los peligros de la autarquía, el asilamiento y el desfase de los conocimientos, las técnicas y las innovaciones del capital extranjero. Tercero, identifica el dilema entre las necesidades de capital y los peligros de la descapitalización, y elabora el marco regulatorio consecuente para sortearlo.

El esquema se construye a partir de tres elementos: la definición del inversionista extranjero; el mapa de zonas económicas reservadas; y los organismos responsables. El artículo 2º. "considera como inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
- IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa".¹

En el artículo 3º. los extranjeros aceptan considerarse como nacionales respecto de los bienes adquiridos en el territorio nacional y no invocar la protección de su gobierno en lo que se refiere a éstos, bajo la pena, de perder los bienes en beneficio de la Nación. El artículo 6º. equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Otra serie de artículos traza espacios o zonas reservadas para distintos inversionistas. El Artículo 4º. Señala las actividades reservadas "de manera exclusiva al Estado:

¹ "Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera", *Memoria del Senado*, Cámara de Senadores, 26 de diciembre de 1972, pp. 180 y ss.

Objetos y objetivos de gobierno

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos,
- b) Petroquímica básica,
- c) Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear,
- d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia,
- e) Electricidad,
- f) Ferrocarriles,
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o, sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las siguientes actividades:

- a) Radio y televisión.
- b) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales,
- c) Transportes aéreos y marítimos, nacionales,
- d) Explotación forestal,
- e) Distribución de gas, y
- f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal”²

Este es el campo negativo de la inversión extranjera. La Iniciativa construye otro, permisivo, pero limitado por porcentajes de participación sectorial, y modalidades de inversión. En el artículo se enumeran las actividades por proporción de inversión extranjera aceptable:

- a) “Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales. Las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49 por ciento cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34 por ciento cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales,
- b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40 por ciento,
- c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40 por ciento, y
- d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal”³

Para todos los demás casos, en que no se exijan porcentajes determinados, la inversión extranjera podrá participar en una proporción no mayor del 49 por ciento del capital de las empresas. En casos particulares, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podría autorizar el aumento o la disminución del porcentaje requerido; pero en ninguno, la inversión extranjera podría participar en los órganos de administración de la empresa, por encima de su participación en el capital. Además, según el artículo 7º. “Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusulas de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de fronteras y de 50 en las playas. Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas”⁴ Claro está, con la salvedad de quienes reciban

² *Idem.*

³ *Idem*

⁴ *Idem.*

autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y celebren el convenio respectivo. Una restricción adicional consiste en que deberán ser nominativos los títulos que deban tener este carácter conforme las disposiciones que emita la Comisión. En los casos no regulados de manera expresa, todos los títulos propiedad de inversionistas extranjeros, según lo definido en el artículo 2°. Deberán ser nominativos. Cuando la inversión mexicana haya escogido estar representada por títulos al portador, no podrán ser adquiridos por extranjeros sin la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones.

El tercer elemento es el relativo a los organismos reguladores. La Iniciativa contempla dos: la Comisión Nacional de la Inversión Extranjera; y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. La primera estaría integrada, según el Artículo 11°. por "los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia...será auxiliada, por un secretario ejecutivo, que será designado por el Presidente de la República".⁵ Y sus atribuciones son en general resolver cuestiones sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera, en distintas áreas y sectores, con o sin tratamiento especial, o en las empresas establecidas en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos; y ser órgano de consulta, coordinador y establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras, según lo dispone el artículo 12°. de la Ley. En el siguiente artículo se encuentran los criterios generales de autorización:

"Artículo 13°. Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrará, la Comisión tomará en cuenta los siguientes criterios y características de la inversión:

- I. Ser complementaria de la nacional;
- II. No desplazar a empresas nacionales que están operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas;
- III. Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones;
- IV. Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra;
- V. La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana;
- VI. La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos;
- VII. La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior;
- VIII. La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana;
- IX. Su contribución al desenvolvimiento de las zonas regionales de menor desarrollo económico relativo;
- X. No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional;
- XI. La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate;
- XII. El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país;
- XIII. Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción;
- XIV. Preservar los valores sociales y culturales del país;
- XV. La importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional;
- XVI. La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y
- XVII. En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional".⁶

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

Por su parte, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras se propone recabar la información completa permanente del comportamiento de las inversiones extranjeras, a través de la obligación de todas las inversiones a inscribirse en y su padrón, sancionando con nulidad la falta de autorización o el incumplimiento. Además de prever castigos pecuniarios hasta por el monto de las operaciones efectuadas o hasta 100 mil pesos en los casos no cuantificados. La Iniciativa proponía regular la inversión extranjera y fomentar la nacional. En la comparecencia del Secretario de Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, en la Cámara de Diputados, el 10 e3 febrero de 1973, se encuentran los argumentos polémicos de esta denominación, al señalar reiteradamente los déficit de acumulación interna, y los peligros y oportunidades de la externa.” En México, lo que se encuentra limitada es la iniciativa para invertir; el sector privado no canaliza todo el dinero hacia actividades productivas, constriñendo así la expansión económica y permitiendo el auge de capitales extranjeros en diversas ramas de nuestra economía...en el período de 1965 a 1968 el ahorro privado ascendió a 230 000 millones de pesos, cifra superior a la de inversión privada en 21 400 millones de pesos....Durante el período de 1960 a 1970, la inversión extranjera directa representó el 8% de la inversión privada y sólo el 5% de la inversión bruta fija total que ascendió, en ese lapso, a 526 000 millones de pesos. Eso muestra que el ahorro interno hubiera sido suficiente para financiar el grueso de la inversión realizada, aun sin considerar el enorme volumen de ahorro potencial que se pierde cada año por concepto de consumo suntuario y otros desperdicios generados por la fuerte concentración del ingreso....Incluso se dan frecuentes casos de que empresas nacionales ya establecidas, creadas con capital mexicano, se vendan con mucha facilidad a inversionistas extranjeros....La tesis de que las inversiones extranjeras son necesarias para compensar la balanza de pagos, tampoco tiene fundamento. En el período de 1965-68 promedio anual de inversiones extranjeras directas fue de 1 580 millones pesos y el de las remesas de utilidades; enviadas al exterior, derivadas de la inversión extranjera total, fue de 3 millones, lo que arrojó un déficit global para el período superior a los 5 000 millones de pesos. El déficit originado por este concepto es consecuencia, en la mayoría de casos, de permitir que muchas de las empresas sean totalmente de propiedad extranjera, por lo que el capital nacional no participa en las utilidades, ni en la política de distribución de dividendos, ni en la de reinversión....A falta de reglas internacionales que aseguren un trato justo, el único recurso abierto a países como el nuestro es reafirmar su soberanía, haciendo que las empresas transnacionales se ajusten a los intereses básicos de estas naciones y sus gobiernos”.⁷ La argumentación no tiene desperdicio: en el límite, la inversión extranjera no debía, siquiera, existir, pues tanto el ahorro real como el potencial, permitirían altos niveles de inversión si las oportunidades fueran aprovechadas por el capital nacional, aún en los marcos de la inequitativa distribución de la riqueza. La inversión extranjera sería complementaría en los casos de innovación tecnológica, fomento de exportaciones y nuevos productos, pero cuidando su impacto en la cuenta corriente. En el límite, la inversión extranjera es necesaria, de hecho, se realiza, por la incapacidad de acumulación del capital nacional, de ahí, que el mejor modo de fomentar la inversión mexicana, en el argumento de Flores de la Peña, era ¡regulando la inversión extranjera! Sin embargo, ni el capital nacional, ni los socios extranjeros,

⁷ “Comparecencia del Secretario del Patrimonio Nacional ante la Cámara de Diputados”, *Comercio Exterior* marzo de 1973

tampoco algunos gobiernos opinaban lo mismo. El primero en mostrarse adverso fue el embajador estadounidense Robert Mc. Bride. A finales de diciembre cuestionó la política del gobierno. La Cámara Americana de Comercio de México emprendió una campaña entre los empresarios para unificar y coordinar acciones frente a la "creciente hostilidad hacia el capital extranjero y la libre empresa". El mensaje era el de siempre: dos ideologías están en lucha: el "sistema norteamericano de libre empresa y el comunismo marxista-leninista". El ataque a las empresas extranjeras solo disfrazaba el ataque de fondo: la libre empresa. También el Senado norteamericano abrió una investigación sobre el ataque latinoamericano a la inversión extranjera.⁸ Junto a las leyes fiscales, y la de transferencia de tecnología, esta Iniciativa abrió una disputa ideológico-política en el período que nunca se cerró y cuestionó de fondo los objetivos y mecanismos de la regulación estatal de los mercados. Sin embargo, aunque se modificaron algunos aspectos de la Ley, fue aprobada en lo general e inició su vigencia en marzo de 1973.

La segunda disposición para regular las transferencias económicas con el exterior fue la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.⁹ Se trataba de un proyecto complementario a la regulación de la inversión extranjera, pues las dos afectaban tanto la estructura de la inversión en México, como los pagos a servicios factoriales, en la forma de remisión de utilidades, de regalías, utilización de marcas y patentes, etc. Y no sólo los pagos, sino también las restricciones contractuales, que impedían exportaciones a los países de origen, o desarrollar tecnología propia, o eran oportunidad para fraudes fiscales. El propósito central de la ley era racionalizar la importación de tecnología y el costo, mediante el registro de los contratos de transferencia tecnológica en una institución *ad hoc*, para ser evaluados y, en su caso, aceptados o rechazados. Es un esquema censal, pues registra y revisa tanto los nuevos contratos como los anteriores, y otorga su autorización a partir de una serie de criterios definidos por la pertinencia de la tecnología al grado de desarrollo nacional, su costo, el impacto en la balanza de pagos, en el empleo y la producción, en la innovación técnica, en el apoyo financiero a las empresas nacionales. El esquema es parecido en su lógica al de la inversión extranjera. Primero, se definen los contratos de transferencia: son aquellos celebrados con motivo de la concesión del uso o la autorización de explotación de marcas y patentes; el suministro de conocimientos técnicos, la provisión de ingeniería básica o de detalle; la asistencia técnica y los servicios de administración y operación de empresas. Enseguida, determina la obligación de inscribirlos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología. La inscripción era obligatoria, para disfrutar los beneficios y estímulos previstos en otras leyes, como la de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, en caso contrario, no producirían ningún efecto legal, ni hacerse valer ante ninguna autoridad, ni reclamar su cumplimiento en los tribunales. Tampoco podría deducir los pagos en el cálculo del impuesto sobre la renta. En tercer lugar, la ley determina, en el artículo 7º., las causales para rechazar un contrato, refieren la disponibilidad completa y libre en el país; gravámenes sin relación con la tecnología adquirida, o excesivos; intervención indebida en la administración del licenciario; obligación de ceder gratuita u onerosamente al proveedor de las mejoras, patentes o marcas del licenciario; restricciones al desarrollo

⁸ Leyes similares se habían establecido en Argentina, Colombia y Chile. El 8 de noviembre de 1972, se aprobó en Argentina la "Ley sobre radicación de capitales extranjeros". El 12 de diciembre, en Colombia, la "Reglamentación sobre Inversiones Extranjeras", de acuerdo al Régimen Común de Tratamiento a los capitales externos en el Pacto Andino.

⁹ La ley fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1972.

tecnológico del adquirente; obligación de adquirir del proveedor de la tecnología materias primas, productos intermedios, maquinaria o equipo; restricciones a la exportación contrarias a los intereses del país; prohibición de usar tecnologías complementarias; obligación de vender de manera exclusiva al proveedor de la tecnología los bienes producidos por el adquirente; obligación de utilizar permanentemente personal señalado por el licenciante; limitación de los volúmenes de producción o imposición de precios de venta; obligación de celebrar contratos de venta o representación exclusiva con el licenciante en el territorio nacional; establecimiento de plazos excesivos de vigencia; sujeción a leyes extranjeras u obligación de someter a tribunales extranjeros el conocimiento o la resolución de los juicios que puedan originarse por la interpretación o cumplimiento de los contratos.¹⁰ A partir de este esquema, anualmente se presentaron los ahorros conseguidos. En el quinto Informe de Gobierno, se estimaron en 4 600 mdp los obtenidos durante los primeros tres años de vigencia de la Ley.

El 30 de diciembre de 1975, se aprobó la tercera ley para regular transferencias de recursos al exterior. Es la Ley de Inventiones y Marcas, que sustituyó a la Iniciativa de Ley que Regula los Derechos de los Inventores y el Uso de los Signos Marcarios, presentada a principios de mes. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de febrero de 1976. Como en los casos anteriores, la Iniciativa elabora un problema a partir de dos tendencias polares: la nueva forma de colonialismo, el tecnológico, que impide el desarrollo científico-técnico nacional y propicia salidas importantes de capitales; y el necesario impulso a los inventores y creadores. En la discusión de la Iniciativa, el Secretario de Comercio e Industria, recordó las características del colonialismo tecnológico. "De acuerdo con el documento de las Naciones Unidas, 'La Función del Sistema de Patentes en la Transmisión de Tecnología a los Países en Desarrollo', elaborado en 1974, de los tres y medio millones de patentes expedidas hasta la fecha, el 94% ha sido otorgado por países desarrollados; del 6% restante, tan sólo una sexta parte, o sea el 1% del total, ha sido concedido a nacionales de países en desarrollo. Del total de patentes registradas en los países en desarrollo aproximadamente el 90% o el 95% no se explotan. Las patentes que se justifican como un estímulo para los inventores y como un mecanismo para impulsar el desarrollo económico, se han convertido en un instrumento que crea cotos cerrados en favor de los países industriales y de sus empresas y cuya consecuencia en la realidad es levantar una barrera para las actividades productivas. Por otra parte, la labor de los inventores individuales ha disminuido notablemente. En los países que tienen una economía de mercado, son fundamentalmente las grandes empresas quienes desarrollan la actividad inventora y en los países socialistas, es fundamentalmente el Estado quien la estimula. México no constituye una excepción en las situaciones que viven los países del Tercer Mundo en materia de patentes. En efecto, el 92% de las patentes han sido obtenidas por extranjeros, mientras que el 8% restante han sido concedidas a mexicanos. Del 1º. de enero de 1971 al 30 de noviembre de 1975, el 87.8% de las patentes han sido obtenidas por empresas, mientras que únicamente el 12.2% ha sido otorgado a favor de inventores individuales".¹¹ Existe pues, una triple concentración peligrosa de las patentes e invenciones: la primera es la concentración en los países desarrollados, la segunda en empresas privadas, la tercera, por

¹⁰ Mauricio de María y Campos, "La política mexicana sobre transferencia de tecnología: una evaluación preliminar", en *Comercio Exterior* mayo de 1974 pp. 463-77.

¹¹ "Comparecencia del Secretario de Industria y Comercio en la Cámara de Diputados", en *Comercio Exterior*, enero de 1976.

extranjeros en los países subdesarrollados. El resultado: la periferia tecnológica, y el círculo de la dependencia técnico-científica, aunado a la privatización de las patentes, y su utilización desventajosa para los recursos del Tercer Mundo, para utilizar los términos de la misma exposición. A partir de este problema, surgieron nuevos objetivos, objetos y mecanismos para conducir la actividad científica, las innovaciones técnicas y, en general, la circulación de patentes y marcas. El objetivo general era remover los obstáculos para el desarrollo científico y tecnológico, y recibir 'auténticas aportaciones tecnológicas y liberarnos de la sujeción económica y la subordinación espiritual que impone el uso de marcas extranjeras'. La estrategia: reconocer como necesarios los estímulos a los inventores, pero limitados por el 'interés de la colectividad y el derecho de los países al desarrollo y a la independencia económica'. Los procedimientos: en el sistema de patentes se modifica el tiempo de protección al titular, de 15 a 10 años, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva; se amplía el período para la explotación del titular o de licenciataria de 2 a 4 años a partir de su otorgamiento; se especifican las condiciones para otorgar la licencia obligatoria: a) por falta de explotación de la patente, b) porque la explotación se haya suspendida por más de seis meses consecutivos, c) porque la explotación no satisfaga el mercado nacional, d) en el caso de que existan mercados de explotación que no estén siendo cubiertos con la explotación de la patente y alguna persona manifieste interés de utilizarla; se crearon las licencias por causas de utilidad pública, diferentes a las obligatorias porque pueden otorgarse en cualquier momento y no están ligadas a la explotación; se excluyen ciertos artículos del régimen de patentes, las razas animales y las variedades vegetales, las aleaciones, los productos químico-farmacéuticos, medicamentos, bebidas y alimentos, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y funguicidas, los aparatos y equipos anticontaminantes y los procedimientos para su fabricación, modificación o aplicación, las invenciones relacionadas con la energía y la seguridad nuclear; por último se crearon los Certificados de Invención, se diferencian de las patentes, porque protegen los derechos del inventor, pero cualquiera podría explotar la invención mediante el pago de una regalía al titular, no es de uso exclusivo, como las patentes, pero si reclama el derecho de invención. La Dirección General de Transferencia de Tecnología es la responsable de vigilar y coordinar la aplicación de esta ley, y en particular, otorgar estos derechos y certificados.

En lo que se refiere a las marcas, el problema general es la sujeción de los contratos de marca a una serie de condiciones desventajosas para los usuarios mexicanos. Se obliga el pago de la regalía, pero también la realización de publicidad, la compra del equipo y el uso de sistemas que correspondan a las características de la marca. Para vigilar el desarrollo de estos contratos, e impedir la indefensión de los contratantes mexicanos, la ley impone que se vincule siempre una marca originariamente registrada en México a una marca originariamente extranjera o cuya titularidad pertenezca a personas físicas o morales extranjeras. Si el licenciataria es mexicano, a él corresponderá la titularidad de la marca vinculada; si el licenciataria es una filial de una empresa extranjera, a ella corresponderá la titularidad. Además, para proteger al mercado interno, se concede facultad a la Secretaría de Industria y Comercio, de prohibir el uso de marcas en ciertos sectores económicos, para limitar la formación de oligopolios diferenciados. La ley, en consecuencia, orienta, como en el caso de las dos anteriores, la regulación del flujo de divisas al exterior, por concepto de regalías, dividendos, utilidades, pagos de asistencia técnica, también de proteger a los empresarios mexicanos de las cláusulas adversas en la contratación de tecnología, en la asociación con capitales extranjeros, en la explotación de

patentes y el uso de marcas, por último, vigila la formación de estructuras monopolísticas por la exclusividad de las patentes o el uso de técnicas de diferenciación de productos técnicamente homogéneos.

La regulación de inversiones, la regulación de la transferencia tecnológica y la ley de patentes y marcas, son partes de un dispositivo general de seguridad económica del país, de la utilización de las fronteras nacionales para limitar los efectos de un flujo indiscriminado de capitales, de tecnologías y de inventos que subordinasen el comportamiento de los agentes nacionales, a las decisiones de agentes extranjeros. Es el pliegue externo de la soberanía: el territorio como límite de actuación de los no residentes. No una potencia económica en sí, pero la utilización del límite para filtrar las acciones, suscitar efectos de reorganización interna y limitar el drenaje de recursos al exterior: la redefinición de la soberanía económica de la Nación, en tres leyes apenas, y una propuesta de comportamiento de los estados en la economía mundial: es decir, la reinserción del territorio nacional en el espacio geo-económico mundial: la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

La Iniciativa de la Carta fue presentada por el gobierno mexicano en Santiago de Chile, el 19 de abril de 1972, en la Tercera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (UNCTAD). Se formó un Grupo de Trabajo, de 40 países, presidido por el embajador Jorge Castañeda, que se reunió tres veces en Ginebra, en febrero y julio de 1973, y en febrero de 1974, y en la Cd. de México, para redactar un proyecto de Carta para ser presentada a la Asamblea General de la ONU, a finales de 1974. El Grupo de Trabajo estaba integrado por representantes del Grupo de los 77 (en realidad más de 100), de los países desarrollados, de la comunidad socialista y China. La Carta se concebía como un código en el que se establecieran los principios básicos de las relaciones económicas internacionales, en un marco de justicia y equidad, aplicables a todos los estados libres y soberanos, independientemente de su ideología y estructura económica. Al finales de junio de 1974, en la reunión de la Cd. de México, se llegó a un primer borrador, o anteproyecto, en el que se establecían los acuerdos generales y el conjunto de medidas inaceptables para algunos países desarrollados, principalmente Estados Unidos, Japón, Alemania y Gran Bretaña. El proyecto de Carta contenía un preámbulo y tres capítulos. En el capítulo I se establecen los principios generales de las relaciones económicas internacionales. El capítulo II, el más extenso, define los derechos y deberes económicos de todos los estados. En el capítulo III, se encuentran las responsabilidades de los estados en el uso de los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, así como la protección, preservación y mejoramiento del ambiente. Los capítulos I y III fueron consensados relativamente, sin embargo, el II, propició debates encendidos, tácticas dilatorias, amenazas de retiro de los países desarrollados y, a la postre el voto negativo de seis países en la Asamblea General. En realidad, no todo el capítulo II, eran aceptables la libre elección del sistema económico, político, social y cultural; la promoción del desarrollo económico, social y cultural; la cooperación para facilitar relaciones económicas internacionales más racionales y equitativas; la responsabilidad de cooperar en estas esferas; la participación plena y efectiva en la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales; el fortalecimiento y el mejoramiento continuo de las organizaciones internacionales; el uso de los adelantos de la ciencia y la tecnología, la expansión y la liberalización del comercio mundial; la cooperación internacional en los esfuerzos de los países atrasados para acelerar su desarrollo económico y social; la aplicación del sistema

de preferencias arancelarias generalizadas sin reciprocidad ni discriminación a los países en desarrollo; la ampliación del comercio entre los países en desarrollo y los países socialistas; la provisión a los países en desarrollo de mayores corrientes netas de recursos reales, el comercio mutuo entre los países en desarrollo; el comercio mundial de invisibles, la conducción de las relaciones económicas sin causar perjuicio a los intereses de los países en desarrollo, y la atención especial a las necesidades de los países particularmente pobres y de los países en desarrollo sin litoral e insulares. Pero definitivamente cuestionadas, inaceptables en realidad, los artículos referidos a la soberanía sobre la riqueza y los recursos naturales; el control de la inversión extranjera y el derecho a la nacionalización de la propiedad extranjera; la reglamentación y el control de las empresas transnacionales; la no discriminación en el comercio internacional; la cooperación regional; la ausencia de discriminación en el trato comercial preferente que se da los países en desarrollo; la desaparición de las preferencias comerciales otorgadas por los países en desarrollo a los desarrollados, y las condiciones de la coexistencia económica pacífica¹² Después de muchos intentos, la Carta fue presentada en la Asamblea General de la ONU el 12 de diciembre de 1974. En la primera votación recibió 115 votos a favor, en la votación final, 120, con 6 votos en contra, Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo, y 10 abstenciones, la mayoría de países industrializados, como Francia e Italia. La razón fundamental de la negativa, reside, precisamente en el corazón de la Carta, es decir, en la revaloración de la soberanía económica de los Estados, que se encuentra en el artículo 2, del capítulo II:

- I. "Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluyendo la posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.
- II. Todo Estado tiene el derecho de:
 - a) reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera;
 - b) reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso;
 - c) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de compensación sea motivo de controversia, ésta se resolverá conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios"¹³

Los territorios fueron regímenes jurídicos especiales, surgidos en la constitución de 1821 y mantenidos en las de 1857 y 1917, para dotar de personalidad propia a regiones con dificultades de viabilidad política y económica para constituirse en Estados libres y soberanos. El 8 de octubre de 1974, se publicó en el *Diario*

¹² "La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", en *Comercio Exterior*, México, junio de 1974, pp. 538-540.

¹³ "Aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", en *Comercio Exterior*, enero de 1975.

Oficial, el "Decreto por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos",¹⁴ para incorporar a los territorios señalados como nuevas entidades de la Federación, con plenos derechos y facultades. En el Decreto, además de reconocerlos como tales, se modifican artículos relativos a su delimitación territorial, su organización política, la renovación de poderes, para cada uno de ellos. Además, el 18 de diciembre de 1974, la Cámara de Senadores aprobó y envió a su colegisladora la Minuta de Proyecto de Decreto de "Reformas a leyes concordantes al artículo 43 constitucional", en la que se reformaban diversas leyes para adecuarlas al nuevo régimen federal, entre ellas, la de Secretarías y Departamentos de Estado, la de Amparo, la Federal Electora, la de I Trabajo, del Seguro Social, la de los Trabajadores al Servicio del Estado, la de Responsabilidades Civiles, la del INFONAVIT, la de profesiones, la de Bienes Nacionales, la Estadística, de Cámaras de Comercio, de Inspección, Contratos y Obras Públicas, de Educación, y todas las relativas a la administración e impartición de justicia, las de ingresos, los códigos penales y civiles, las financieras, bancarias y de seguros, en fin, el dispositivo jurídico-institucional para hacer viable la transición de un territorio a un Estado libre y soberano.¹⁵

3.2. El Territorio-Recurso Productivo

En general, existen dos maneras para incrementar los recursos nacionales: la extensiva, añadiendo nuevos espacios al territorio nacional; y la intensiva, modificando las cualidades del mismo territorio. La primera, incide sobre la dotación inicial de los recursos, amplía el área de dominio del Estado y, en consecuencia, la disponibilidad de tierras, materias primas, subsuelo, mantos freáticos y espacio aéreo. La segunda, altera las características del mismo territorio para incrementar sus potencias productivas, lo integra, lo vuelve una entidad orgánica. Al intervenir sobre las características físicas u orgánicas del territorio, lo hace de manera intensiva, incorporando espacios, modos de uso o nuevas dimensiones del mismo espacio. El modo extensivo es menos usual, implica una decisión soberana para añadir espacios nuevos al territorio: disponibles, en conflicto o bajo el dominio de otros Estados. Históricamente, esta vía es propia de los períodos de formación del estado nacional y de la época imperial; sin embargo, se han encontrado fórmulas novedosas de incrementar el patrimonio nacional, sin afectar la integridad territorial de otros estados: a través de la reivindicación de un espacio patrimonial soberano, aldeaño al mar territorial, pero sin confundirse con éste: el mar patrimonial, la zona económica exclusiva.

La tesis del mar patrimonial es de procedencia latinoamericana. Inicia en los años cuarenta, con las declaratorias unilaterales de Chile (1947), Perú (1947) y Costa Rica (1948), sobre la extensión de su soberanía a 200 millas náuticas de las costas de sus estados. La primera declaración multilateral sobre el tema fue la "Declaración de Santiago", el 18 de agosto de 1952, suscrita por Chile, Ecuador y Perú, en la que consideran insuficiente las tres millas de territorial para la conservación y aprovechamiento de los recursos marítimos en las aguas adyacentes a sus países, y la conveniencia de declarar la soberanía y jurisdicción de sus Estados

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, martes 8 de octubre de 1974, pp. 1-7.

¹⁵ "Reformas a Leyes concordantes al artículo 43 constitucional". *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados, diciembre 19 de 1974. pp. 11-39.

hasta una distancia mínima de doscientas millas náuticas de sus costas. Como es evidente, la naturaleza de estas doscientas millas náuticas es diferente a la del mar territorial. Este se considera formando parte del territorio estatal, sobre el que se ejerce plena soberanía, incluyendo el lecho del mar, el subsuelo y el espacio aéreo, con la única salvedad del llamado "paso inocuo". Las doscientas millas, por su parte, no tienen propósitos de seguridad nacional, sino exclusivamente económicos: el aprovechamiento, conservación y desarrollo de la flora y la fauna marítimas por parte del Estado costanero. Por eso, los países que adoptaron la Declaración de Santiago, denominaron a esta zona de distinta manera, siempre diferenciándola del mar territorial: mar complementario, mar epicontinental, mar patrimonial, zona económica exclusiva. El mar patrimonial es "el espacio marítimo en el cual el Estado ribereño tiene el derecho exclusivo a explorar, conservar y explotar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas y del suelo y subsuelo el mismo mar, así como, en general, a ejercer todas las competencias que resulten de su soberanía permanente sobre tales recursos".¹⁶

A principios de los años setenta se inició una ofensiva internacional para el reconocimiento de las 200 millas del mar patrimonial. Se realizaron diferentes conferencias multilaterales, patrocinadas por los gobiernos de América latina y el Caribe, por ejemplo la de Santo Domingo, en 1972, y por la ONU, la Tercera Conferencia sobre Derechos del Mar, en Caracas, Ginebra y Nueva York, entre 1974 y 1976.¹⁷ Hasta 1970, México no tomó parte en las acciones y discusiones latinoamericanas para extender su soberanía económica a doscientas millas náuticas de sus costas, a pesar de tener más de tres mil kilómetros de litorales. De hecho, la legislación sobre el mar mexicana permaneció muchos años con la tesis del mar territorial de tres millas. Fue hasta la modificación del artículo 18, fracción III de la Ley General de Bienes Nacionales, a fines de 1969, cuando se definió un mar territorial de doce millas, añadiendo a las tres iniciales nueve para el control sanitario, fiscal y en general, de seguridad estatal. En 1971, la cancillería mexicana se solidarizó con la tesis de las 200 millas. A finales de 1975, se iniciaron los procedimientos para declarar una zona económica exclusiva. Con este hecho, por un acto de soberanía, el territorio económico del Estado podría aumentar poco más del 100%.

A principios de 1976, la extensión total del territorio nacional era de 2 020 058 kilómetros cuadrados, de los cuales, 1 967 183 eran superficie continental, 5 363 insular y 49 512 aguas interiores.¹⁸ Los recursos que se encuentran en este territorio son propiedad originaria de la Nación, quien tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, como señala expresamente el artículo 27 constitucional. La Nación tiene el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los minerales y sustancias de naturaleza distinta a los terrenos de los que se extraigan metales y metaloides, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas, los derivados de la descomposición de rocas, los materiales orgánicos o minerales usados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos. Son propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de lagos interiores de formación natural, la de los ríos y sus afluentes, lagos o esteros, las de manantiales, los cauces,

¹⁶ Edmundo Vargas Carreño, *América Latina y el derecho del mar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 27.

¹⁷ José Ovalle Favela, "La nueva legislación sobre la zona económica exclusiva", en *Comercio Exterior*, marzo de 1976

¹⁸ Bancomext. *México 1976. Hechos, cifras, tendencias*. México, 1976 p. 48.

lechos o riberas de los lagos. Es, también, propiedad de la Nación, el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional.

Tierra, subsuelo, agua y aire componen los recursos naturales de la Nación. El texto constitucional es muy preciso en fundamentar la propiedad originaria de los recursos naturales en la Nación, y la propiedad privada como derivación de aquella, bajo distintas formas, pero siempre regulada y en última instancia determinada por la figura del interés público. Aunque la propiedad de los recursos naturales es el tema privilegiado en el análisis constitucional, desde una perspectiva de las potencias productivas del estado, no lo es menos la extensión y características del mismo territorio nacional. Así se reconoció en 1969, con la definición de un mar territorial de doce kilómetros. En igual sentido, el estatuto de soberanía sobre las islas Guadalupe, Revillagigedo y Tiburón. Sin embargo, esta expansión del territorio por resolución de conflictos limítrofes, es solamente simbólica, diplomática, de escaso o nulo valor económico y estratégico. Otra cosa es incrementar potencialmente los recursos naturales del Estado, o los derechos económicos derivados de la soberanía. Es el caso de la ampliación del territorio nacional, bajo una figura jurídica novedosa: la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas.

El 4 de noviembre de 1975 se envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 27 constitucional para establecer una zona económica exclusiva. Dado que el mar territorial se extiende hasta 12 millas náuticas a partir de la costa, establecer la zona económica exclusiva significa agregar 188 millas náuticas (348.41 kms.) al área de dominio de la Nación para efectos de protección y explotación de los recursos marinos. La iniciativa "afirma los derechos soberanos del Estado sobre los recursos naturales existentes en una superficie de más de 2 millones de kilómetros cuadrados, o sea, un área ligeramente mayor a la del actual territorio nacional".¹⁹ En la exposición de motivos se señalan las ventajas económicas del incremento potencial de los recursos marinos, tanto para la pesca, producción, exportación y consumo de alimentos, como de materias primas, petróleo y minerales. Las 200 millas náuticas equivalen a 370.65 kilómetros ricos en cardúmenes de atún, anchoveta, merluza, barrilete, bonito, mojarra, langosta de alta mar y sierra, así como yacimientos de hidrocarburos, roca fosfórica, nódulos de manganeso, cobalto, níquel y azufre, tanto en el lecho marino de la península de Baja California como en el Golfo de México. La captura adicional estimada era de un millón y medio de toneladas anuales, el triple de lo alcanzado en 1974. Los motivos no sólo eran económicos, también de soberanía. La iniciativa señala que la zona económica exclusiva significa "establecer los derechos soberanos de la Nación en toda la extensión del golfo de California".²⁰ Después de algunas modificaciones en el Senado, la iniciativa fue aprobada por el Congreso Federal y los congresos locales y promulgada el 26 de enero de 1976. El 6 de febrero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, en los siguientes términos:

"La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica

¹⁹ "Iniciativa de adición de un párrafo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Memoria del Senado*, Cámara de Senadores, 25 de noviembre de 1975, p. 3.

²⁰ *Idem*. La distancia entre las costas de la Bahía de Baja California y el continente es un poco mayor de 200 millas por lo que las zonas económicas de cada costa se unen y sobreponen.

exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados".²¹

La zona económica exclusiva es una figura jurídica particular. No forma parte del mar territorial –constituido primero con fines de seguridad y posteriormente de sanidad y vigilancia fiscal.²² Tampoco es altamar, porque el Estado ribereño reclama soberanía específica, estableciendo límites de navegación, particularmente los de naturaleza económica. Es una figura *sui generis* cuyas características se establecieron en la Iniciativa de Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional, publicada el 13 de febrero de 1976 en el *Diario Oficial*. En el artículo 2o. se fija el límite exterior de la zona económica exclusiva: una línea cuyos puntos estén todos a una distancia de 200 millas náuticas de la línea base desde la cual se mide la anchura del mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con esos estados. Las islas que forman parte del territorio nacional también tienen su zona económica exclusiva, salvo aquellas que no pueden mantenerse habitadas o no tengan "vida económica propia" (art. 3o.). En el artículo 4o. se definen los derechos del Estado mexicano sobre la zona económica exclusiva:

- i) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables de los fondos marinos, incluido su subsuelo, y de las aguas suprayacentes;
- ii) Derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras;
- iii) Jurisdicción exclusiva con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la zona;
- iv) Jurisdicción con respecto a:
 - a) La preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación;
 - b) La investigación científica".²³

El artículo 5o. establece que los estados extranjeros gozarán en la zona económica exclusiva de las libertades de navegación y sobrevuelo y del tendido de cables y tuberías submarinos, así como de otros usos internacionalmente legítimos del mar relacionados con la navegación y las comunicaciones. En la zona económica exclusiva se concede, pues, libertad de navegación y comunicación, a diferencia del mar territorial, en donde sólo se permite el llamado derecho de paso inocuo. No hay en la zona económica exclusiva, como si existe en el alta mar, libertad de pesca. De acuerdo con el artículo 8º. sólo cuando el total de la captura permisible de una especie sea mayor que la capacidad para pescar y cazar de las embarcaciones nacionales,

²¹ "Decreto por el que se adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial", en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 1976, p. 2.

²² La extensión inicial reconocida internacionalmente, tres millas náuticas, se tomó de la distancia recorrida por una bala de cañón, según lo estimado por Cornelio van Bynkershoek. Ricardo Méndez Silva, *El mar patrimonial en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974, p. 19.

²³ "Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Leyes, reglamentos y decretos del gobierno federal, 1970-1976*, tomo, VII, pp

el Poder Ejecutivo Federal dará acceso a embarcaciones extranjeras al excedente, de acuerdo con el interés nacional y bajo las condiciones que señale la Ley Federal para el Fomento de la Pesca. Tampoco se modifica el régimen del mar territorial, según lo estipulado en el mismo artículo constitucional, en el párrafo antes citado de la Ley General de Bienes Nacionales y en la Convención de Ginebra.²⁴ Por último, el 7 de junio de 1976 se publicó el decreto para fijar el límite exterior de la zona económica exclusiva de México, constituido por una serie de arcos que unen los puntos en cuyas coordenadas geográficas en él se especifican, en el océano pacífico y en el golfo de México y el mar Caribe.²⁵

La zona económica exclusiva incrementa los recursos nacionales mediante la extensión del territorio productivo, sin embargo, también se pueden ejercer efectos intensivos sobre el mismo territorio. Son los trabajos para mejorar la calidad de la tierra, para conocer sus potencialidades, para delimitar las zonas productivas, los trabajos de irrigación, de desmonte, de evitar la desertificación, los aguajes, las presas, los canales y distritos de riego. Este conjunto de acciones para incrementar la productividad de los recursos nacionales toma formas distintas. Desde las inversiones en infraestructura rural, hasta los planes y programas sobre recursos específicos, desde el conocimiento detallado del territorio nacional, con nuevas tecnologías de precisión, hasta las acciones para incrementar las áreas susceptibles de explotación. Desde luego, un recuento pormenorizado de estas acciones demandaría otro tipo de trabajos, aquí sólo registramos las que ilustran someramente la lógica intensiva de recreación territorial.

La (re)creación del territorio nacional exige, también, establecer el conocimiento detallado y riguroso del mismo territorio. Para eso se desarrolló un programa de renovación cartográfica, fotográfica, aerofotográfica, orográfica y de inventario de los recursos naturales en cada punto de la geografía nacional. En el Informe de Gobierno de 1974 se registra así: "la Comisión de Estudios del Territorio Nacional ha ejecutado trabajos de fotografía aérea en 1 200 mil kilómetros, más de la mitad de la República. Esta tarea junto a los trabajos de campo, el inventario de recursos naturales, a las investigaciones sobre uso potencial de suelo y la elaboración de mapas urbanos, permite que nuestra planeación se desenvuelva sobre bases más firmes".²⁶ La estadística en su sentido lato: la ciencia del Estado: identificar los recursos del estado, determinar usos posibles y planear su utilización.

Además de la cartografía y los inventarios, siguen las acciones para expandir, en el mismo territorio, las áreas productivas. En 1971, por ejemplo, se creó la Comisión Nacional de Tierras Áridas, para estudiar sus potencialidades productivas. El mismo año, junto a las modificaciones de la Ley Forestal, se anunció la incorporación de 1 millón de hectáreas a la explotación forestal. En 1973, inició el Programa Nacional de Desmonte para incorporar a la explotación agrícola y ganadera grandes extensiones improductivas. En ese año, se realizaron trabajos sobre 170 mil has, en 13 entidades. Las superficies recuperadas fueron entregadas

²⁴ El artículo 1o. de esta Convención lo explica así: "La expresión plataforma continental designa: a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas adyacentes a las costas de las islas", citado en José Ovalle Favela. "La nueva legislación sobre la zona económica exclusiva". *op. cit.*

²⁵ "Decreto que fija el límite exterior de la zona económica exclusiva de México", en *Diario Oficial de la Federación* lunes 7 de junio de 1976, pp 3-6.

²⁶ Luis Echeverría Álvarez, *Informes de Gobierno, 1971-1976*, Gran Comisión de la Cámara de Diputados. México. 1976. Documento 4 párrafo 137. p. 95.

a los campesinos.²⁷ Frente a la erosión de suelos, el ensalitramiento del agua, la escasez de créditos y de asistencia técnica, se crearon presas, obras de agua potable, de reforestación, y diversos planes regionales contra la erosión y la sequía en 15 estados. Por ejemplo, el Plan Benito Juárez, Plan Chontalpa, Centro para el Desarrollo de la Zona Huicot, Plan de Acción de la Tarahumara, así como los Comités Directivos de los Distritos de Riego. En particular, el Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural realizó obras de riego en decenas de miles de hectáreas, para mejorar la superficie agrícola. El cuadro siguiente resume la información de la superficie beneficiada con obras de riego para el período 1970-1976.

Además, se establecieron planes y programas para la conservación y desarrollo de los recursos acuíferos, tanto para el consumo humano, la irrigación o la generación de energía eléctrica. La Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas, por acuerdo del 23 de abril de 1971; el Plan Nacional de Acuacultura, de 1973, y el Plan Nacional Hidráulico, de 1975.

Obras de Riego

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Superficie beneficiada con obras de riego (hectáreas)							
Nuevas	13,529	40,613	53,053	37,670	48,221	115,127	87,211
Mejoradas	7,271	13,313	15,528	11,541	28,372	26,894	8,297
Rehabilitadas		30,325	64,010	57,924	45,486	35,084	19,954
Total	20,800	84,251	132,591	167,135	122,079	177,105	115,462
Concesionadas		26,293	37,189	27,578	12,327	23,615	21,481
Totales	20,800	110,544	169,780	134,713	134,406	200,720	136,943
Superficie beneficiada con obras de grande irrigación							
Nuevas	2,050	19,636	37,694	17,981	31,467	45,045	48,775
Mejoradas	1,910	9,493	13,360	5,530	12,760	15,821	3,563
Rehabilitadas		30,325	64,010	57,924	45,486	35,084	19,954
Totales	3,960	59,454	115,064	81,435	89,713	95,950	72,292
Superficie beneficiada con obras de pequeña irrigación							
Nuevas	11,479	20,977	15,359	19,698	16,754	70,082	38,436
Mejoradas	5,361	3,820	2,168	6,011	15,612	11,073	4,734
Totales	16,840	24,797	17,527	25,700	32,366	81,155	43,170

Fuente: II Informe de Gobierno de José López Portillo, Estadísticas Históricas

3.3. El Territorio –Área de Circulación

La dimensión física del territorio responde a la serie *territorio-límite-riqueza*. El territorio es una frontera de recursos naturales propiedad de la Nación. Su potencialidad está determinada por la dotación de factores

²⁷ Luis Echeverría Álvarez. *Informes de Gobierno, 1971-1976, op cit*, Documento Tres párrafo 132, p 68

productivos, que tampoco es fija, como vimos antes. Sin embargo, esta dimensión es inicial, pues sólo cerca el espacio de los recursos, no especifica su utilización, la cercanía o el aislamiento de los puntos y zonas que lo forman.

En la historia política y económica se conocen muy bien los problemas de las distancias, las lejanías y el aislamiento en el territorio nacional. Pueden originar divisiones territoriales, des-identidades, congestionamientos productivos, hacinamientos o, sencillamente, desórdenes políticos. La integración del territorio nacional, en consecuencia, tiene una dimensión diferente a la de los límites y las propiedades, refiere la vecindad y articulación de los puntos interiores: la convergencia del espacio y el tiempo en el territorio nacional. Desde luego, esta serie es distinta: *contigüidad-circulación-comunicación*. Se trata de integrar al territorio, de tejer una densa red de servicios de comunicación, de vías de transporte; de cruzarlo por líneas de transmisión de mensajes, de transporte de productos, personas y recursos productivos. Es el espacio de la circulación, no tanto de la producción, arraigada todavía en los límites de la propiedad y la dotación de los recursos. Circulación de las mercancías, de la mano de obra, de la información, también de los controles políticos, de los mecanismos de coacción, de las órdenes y su seguimiento.

Históricamente, los servicios de ferrocarril, los postales, telegráficos, los telefónicos, los caminos y carreteras, formaron el primer diagrama de integración territorial *Era un modelo radial*. Los mensajes y los productos se llevaban del centro de la república a las zonas distantes, de los centros productores a las zonas de distribución y consumo, de las regiones internas a las regiones externas del país. Un mapa de las comunicaciones y transportes desde finales del siglo XIX hasta mediados de los años cincuenta, sigue esta distribución. Los puntos se conectan desde los puertos hasta la Cd. de México (el primer ferrocarril), o desde ella a las ciudades, según su importancia económica y política. Las rutas seguían el mismo trazado: desde las minas, las zonas agrícolas y ganaderas a la metrópoli, a la frontera o al puerto, en una sucesión de puntos intermedios, conectados no entre ellos, sino al destino final.²⁸ La circulación era una ida y vuelta del centro a la periferia, un diagrama radial de la circulación, característico de los modelos centralizados del poder, del aislamiento relativo de las zonas de producción, de la vinculación con el exterior y la conformación local de las identidades.

Desde los años cincuenta del siglo XX, este modelo empezó a ser sustituido por una diagramación distinta, tanto en su morfología como en la naturaleza de los objetos de la circulación. *Un modelo reticular*, formado por la interconexión de los puntos intermedios, la construcción de nodos de comunicación multipolar, y por la circulación de datos, de información, de mensajes y nuevos productos, a través de los servicios de televisión, de telex, de datex, en general de las telecomunicaciones y el transporte aéreo, en una escala nacional, pero también internacional. Este modelo redefine la contigüidad del espacio y la convergencia del espacio-tiempo, para reducir la relación distancia-costos, lograr economías de escala y extender el área de circulación de los productos. Y no sólo de mercancías, también la fuerza de trabajo (la época de las grandes migraciones interiores), del capital (las nuevas zonas económicas y ciudades de crecimiento intermedio), y de los mensajes

²⁸ Una descripción útil de este modelo, sin denominarlo así, se encuentra en el texto de Alejandra Moreno Toscano y Enrique Florescano, *El sector externo y la organización espacial y regional del porfiriato (1521-1910)*, p. 55 y ss. y en el de Ángel Bassols Batalla, *México: formación de regiones económicas*, UNAM. México, 1992, pp. 235 y ss.

políticos (la unidad nacional y la identidad del mexicano, eran ante todo, una estrategia de integración de las zonas aisladas, pero fue sustituida, en los años setenta, por la formación del individuo en el mundo, del mexicano diverso).

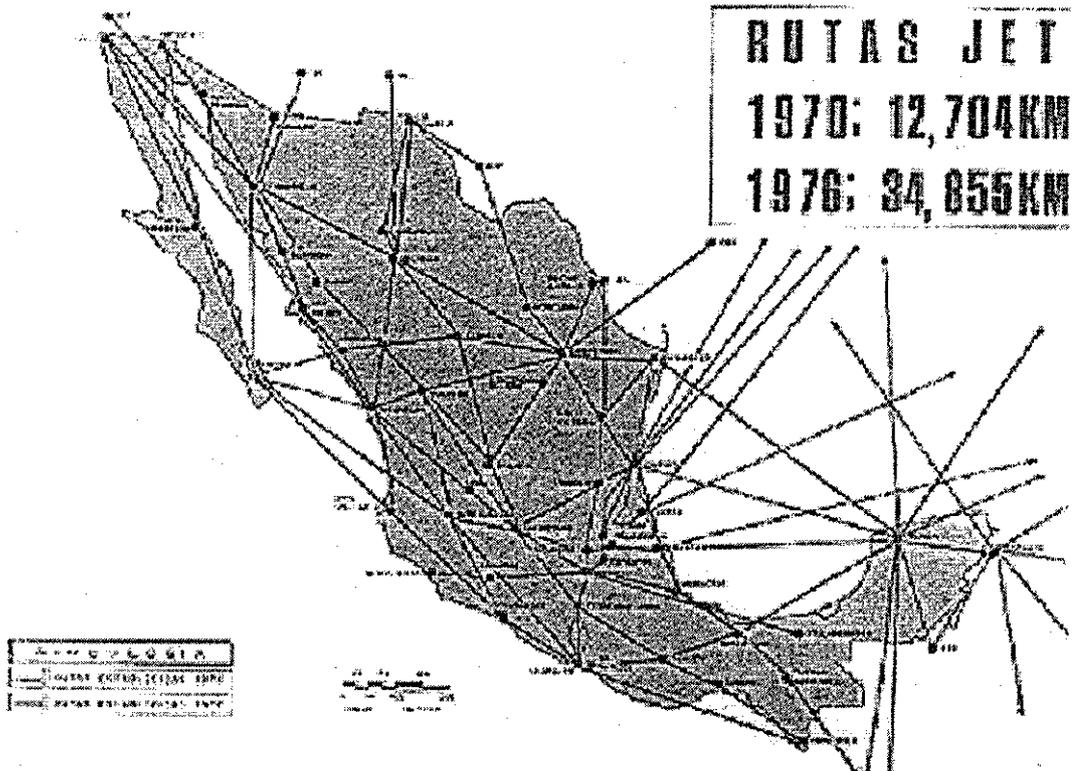
En una primera fase, la que va de los años cincuenta a los setenta, el modelo tiene un sentido desintegrador de resistencias locales, sirve para diluir los poderes locales y multiplica las relaciones con el poder central; en una segunda fase, iniciada en los años setenta, la heterogeneidad de los focos locales, que la misma estrategia propició, hizo posible una eclosión de los poderes regionales, pero ya no definidos por la relación con el centro, sino por las redes de fortaleza local e intercambio intra-regional, y de su imbricación con las líneas informáticas y telemáticas que se formaron en los años cincuenta y que las olimpiadas de 1968 impulsaron con la creación de la Red Nacional de Telecomunicaciones.

El periodo 1970-1976 se encuentra, entonces, en la fase de formación y consolidación del modelo reticular de integración territorial. Significa que la hegemonía de las estrategias de comunicación y transporte corresponde a las líneas de formación reticular, a través de la conformación de nodos, de la primacía de la información, las telecomunicaciones y el transporte aéreo, y, además, que los servicios típicos del modelo anterior, fueron reevaluados y rediseñados según los nuevos criterios de convergencia espacio-temporal. Los correos, los telégrafos, los autotransportes y el ferrocarril, rediseñaron rutas, servicios, infraestructura y régimen tarifario, para responder a las tecnologías automatizadas, a las redes y las tarifas distancia-costo, y a la coordinación multimodal.

El modelo reticular, en consecuencia, implica un cambio morfológico en el trazado de rutas, una sustitución de los medios de comunicación y transporte dominantes, una modificación en las tecnologías y en la geografía de operación y funcionamiento, un nuevo régimen de tarifas que responda a la convergencia espacio-tiempo y tiempo-distancia-costo, para conformar una nueva densidad poblacional, económica y política, subjetiva y mediática. El funcionamiento de este nuevo modelo, repetimos, iniciado desde los años cincuenta, se fortalece entre 1970-1976 con estrategias gubernamentales específicas, que a continuación se describen.

La primera característica del modelo reticular, como su nombre lo indica, es la red de comunicaciones y transportes que cruza el territorio, alcanzando nuevos puntos e interconectándolos. Se trata de la multiplicación de puntos de referencia, del abandono relativo de una instancia polar: el centro, la capital. Esto se hace con dos objetivos: primero, la red multiplica los destinos finales, para alcanzar puntos alejados del territorio; segundo, los puntos intermedios trazan rutas multidireccionales, se convierten, a su vez, en destinos finales de multitud de puntos dispersos. La integración es por dos vías: la de los puntos alejados y la de los puntos desagregados. La red se amplía, pero también se vuelve más densa. El mapa 1, las rutas jet que operaban en 1976, ilustra muy bien esta nueva densidad y extensión del territorio nacional.

Rutas de Jet 1970-9176



Fuente : SCT, *Comunicaciones y Transportes, 1970-1976.*

En segundo lugar, la retícula se hace a partir de un conjunto de puntos de conexión multidireccional, de entrecruzamiento de rutas y vías de comunicación multimodal, es decir, de la formación de nodos en los que confluyen multitud de rutas y varios modos de comunicación y transporte. Los nodos aceleran la comunicación, reducen la relación tiempo-distancia y amplían la cobertura del mismo territorio, se llega más lejos, con comunicaciones más cercanas, precisamente la definición de la contigüidad in-interrumpida del territorio, su integración orgánica. Sin duda, el modelo de esta nueva cartografía es el de las telecomunicaciones, que se basa en la formación de la red y la conformación de los nodos de confluencia multimodal. La red nacional de telegrafía armónica por corrientes portadoras ilustra muy bien esta característica. El mapa 2 traza las redes de telegrafía en todo el territorio, a partir de un centro todavía dominante, situado en la Cd. de México, y de centros cada vez más importantes en el occidente, centrado en Guadalajara, en el noreste, en Monterrey, el que cubre el noroeste, con base en Hermosillo, el de la península de Yucatán, con centro en Mérida, y los emergentes, de Chihuahua y Coatzacoalcos-Minatitlán. Una distribución similar se observa en la misma red de microondas, en la red de teledatos, en datex y telex, en los servicios automatizados de correos, en las carreteras y el transporte aéreo.

Red Nacional de Telegrafía



Fuente : SCT, *Comunicaciones y Transportes, 1970-1976.*

Sin embargo, la preeminencia de las telecomunicaciones en la construcción de la red y los nodos no implica un abandono de los medios de transportes y las rutas carreteras. Por el contrario, se aplica el mismo modelo a otros modos de comunicación y transporte, por ejemplo, el programa nacional de construcción de centrales camioneras de carga y de pasajeros. Programa iniciado a fines de los sesenta, y que durante 1970-1976 creció siguiendo el patrón de las telecomunicaciones.

Los nodos articulan rutas y medios de comunicación, pero también redefinen las regiones del país. Su ubicación responde a regiones de añeja importancia económica y política, pero relativamente aisladas entre sí, vinculadas con el centro, no entre sí del modo como se dispone en el modelo reticular. La malla de comunicaciones y transportes se vuelve más densa, su comunicación más ágil, si el mismo territorio se divide en distintas regiones para operar y administrar los servicios de comunicación. Es una consecuencia natural de los nodos, en el ámbito geográfico y administrativo. Cuando, por ejemplo, el servicio postal inicia los procesos de automatización, demanda una nueva estructura regional de operación. El territorio nacional se divide, formando una red nacional con 9 divisiones regionales, 12 residencias, 4560 agencias, 1186 administraciones y 167 sucursales.

La cuarta característica del modelo reticular es su densidad, la creación de una densa malla de comunicaciones y transportes para integrar el territorio nacional. En poblaciones dispersas, con distancias enormes entre los centros económicos y políticos, la aceleración de los mensajes y los productos exige rutas terrestres, marítimas y aéreas, así como vías de comunicación que abarquen regiones apartadas e integren los puntos intermedios. Son los programas de obras públicas en todo el territorio nacional, de coordinación modal,

o de integración estatal, regional y nacional. Entre los primeros: la Comisión Coordinadora Nacional de Puertos, creada en 1971; la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores, de 1972; el Programa de Construcción y Mantenimiento de Carreteras, el Programa de Desarrollo Rural y los caminos de mano de obra, de 1973; un año después, la Comisión de Telecomunicaciones Rurales en Tarahumara, Huicot, y Altos de Chiapas, y la Valija Postal Ejidal. En el VI Informe de Gobierno se hizo un resumen y una valoración general de la obra pública del período: "Triplicamos la red caminera construida en toda nuestra historia, al pasar de 70 kms. en 1970 a casi 200 mil con que contamos este año... Durante el sexenio se construyeron más de 6 mil caminos de mano de obra, cuya longitud fue superior a los 75 mil kilómetros. Entre 1971 y 1976 el equipo de carga de los ferrocarriles aumentó de 24 mil a 42 mil unidades y la capacidad de tracción se incrementó en más de un millón y medio de caballos de fuerza, con la incorporación de 591 nuevas locomotoras. Esto permitió que la carga movilizada por el sistema ferroviario sea ahora 50 por ciento mayor que la transportada hace seis años. Simultáneamente se realizó la modernización de la red básica y se renovó su sistema de comunicaciones. Nuestra red aeroportuaria se amplió con la construcción de once nuevas terminales aéreas en Cancún, Comitán, Cozumel, Chetumal, Guaymas, Manzanillo, Mexicali, Nuevo Laredo y Zihuatanejo... La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos lleva a cabo la reforma portuaria de los 12 principales puertos marítimos del país, mediante la organización de empresas de servicios portuarios y la creación, en cada terminal, de la zona franca aduanal, quedando establecido un sistema que agiliza los servicios u maniobras con reducción paralela de sus costos de operación... (además) la construcción de siete nuevos puertos, dentro de los cuales destacan el de Lázaro Cárdenas y Puerto Madero, que se han convertido en polos de desarrollo regional. Asimismo para consolidar la comunicación con la península de Baja California y las Islas del Caribe mexicano fueron adquiridos seis transbordadores que demandaron una erogación de 793 millones de pesos. La mayor parte del territorio nacional ha quedado unido a través de modernos servicios de telecomunicación. En los últimos seis años, con una inversión de 23 mil millones de pesos, se amplió considerablemente la estructura básica de los servicios telegráficos, telefónicos, de radio y televisión, y a través del Plan Nacional de Telecomunicaciones Rurales se extendieron los servicios a más de mil poblaciones de difícil acceso".²⁹

La diagramación reticular del territorio implica una nueva estrategia de poder. Se trata de construir una red de vías de comunicación y transporte, de nodos de coordinación multimodal, para formar una malla densa y extensa de circulación, que acelere los mensajes y los productos. Una nueva cartografía económica que registra vías, senderos y rutas, para alcanzar más poblaciones, para acercar las regiones y los núcleos dispersos. Pero también, un registro completo de actividades, de movimientos, de desplazamientos de mercancías, de factores y de individuos. Una estrategia distinta a la radial, donde el centro es una referencia polar de última instancia, de sobredeterminación, pero donde el aislamiento, la marginación y, en ocasiones, hasta la autarquía, impedían regular -por tanto: incidir, impulsar, incitar- el desarrollo económico y los controles políticos. El modelo reticular acelera la comunicación y los desplazamientos, accede a zonas lejanas: construye una nueva contigüidad de las zonas y los territorios, por la multiplicación en cantidad y dirección de las vías, y rutas, también por la aparición de las nuevas tecnologías informáticas y aéreas. Extiende y densifica las redes

²⁹ Luis Echeverría Álvarez. *Informes de gobierno, op. cit.*, Documento 6: párrafos 387 al 400, pp. 191-192.

de comunicación, consecuentemente, los mensajes, los controles y los productos. Abarca más y aprieta más, por tanto, recurre a un arsenal de tecnologías de intervención económica y política de mayor escala y profundidad. Sin embargo, no resulta de una suerte de ventaja tecnológica, sino que adapta las nuevas tecnologías a una racionalidad gubernamental que luchaba, desde los años cuarenta y cincuenta, por construir el mercado interno, incorporar zonas alejadas, destruir cacicazgos locales, remodelar la estrategia económica y política de control territorial.

3.4. El Territorio- Región Económica

Reticular el territorio implica construir vías de comunicación y transporte, y nodos de concentración que impulsen el desarrollo regional. Estos dos procesos, visibles en el caso de los flujos de mensajes y de productos, se acompañan con acciones de descentralización industrial y de promoción económico-social de zonas y regiones particulares. Se trata de una segmentación económica del territorio, de una redistribución regional de las bases de desarrollo, que module las desigualdades y alivie la concentración económica y demográfica. Desde luego, la segmentación es administrativa, su propósito no es aislar, sino dividir el territorio en nueve grandes regiones, con varios polos de desarrollo, a modo de incrementar las actividades productivas e incorporar a las cercanas, para evitar los grandes desplazamientos poblacionales y el abandono del campo. La segmentación es una estrategia de integración del territorio nacional, sobre bases regionales de desarrollo, con programas específicos de promoción industrial, agrícola, comercial y turística. En el período 1970-1976, las bases de esta distribución regional del desarrollo, con propósitos de integración territorial, operaron con dos estrategias generales: los programas regionales de desarrollo integral, y los de descentralización industrial. Los programas de desarrollo regional abarcaron las zonas marginadas, las fronteras y los litorales, el sureste, las penínsulas, así como la promoción socioeconómica de cada uno de los estados. El primer programa de este tipo fue creado el 5 de diciembre de 1970, para atender las zonas áridas del país. Es el decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Zonas Áridas, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país.³⁰

El desarrollo regional es una estrategia para localizar zonas y promover la producción y organización de los productores. Un programa económico y político, un programa estadístico, para inventariar los recursos del estado, naturales y humanos, para disponer su utilización productiva y política, para organizar y educar a los pobladores, convertidos en productores por la intervención de los agentes estatales. A la Comisión de Zonas Áridas le siguieron otros planes y programas para atender zonas vulnerables. El Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal, de 1971, los Centros Coordinadores Indigenistas, de las regiones Maya, Mixe, Tzeltal, Tzotzil, Tojolabal y Lacandona, según decretos del 28 de septiembre de 1971, y la región Huicot, del 10 de noviembre del mismo año, o el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), creado en 1973 con proyectos de infraestructura rural, vivienda y desarrollo agropecuario.

³⁰ "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Zonas Áridas" en Secretaría de la Presidencia. *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal, 1970-1976*, tomo 2 1970-1972, México. 1976, p. 875

Los programas regionales, por su parte, atendieron la frontera norte, el sureste, el Istmo de Tehuantepec, las Penínsulas de Baja California y de Yucatán. Se crearon comisiones *ad hoc* y un conjunto de estrategias de promoción económica. En 1971 se aprobó el Programa de Desarrollo Fronterizo, y el 11 de mayo de 1972 fue creada la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, con el "objeto de investigar, estudiar y formular programas para acelerar la integración económica de la zona fronteriza norte con el resto del país y el estudio de los asuntos relativos a las zonas y perímetros libres".³¹ Los programas de la Comisión proponían tasas elevadas de desarrollo socioeconómico, con distribución más justa del ingreso, mayor independencia del exterior, elevación del nivel cultural de la población y menores desequilibrios regionales y sectoriales; y contemplaban acciones de promoción industrial, comercial, turística, agropecuaria y habitacional.

La promoción industrial incluyó un conjunto de acciones fiscales para la importación de productos, de estímulos para la creación de empresas, de facilidades para la construcción de maquiladoras, de apoyo y asesoría técnica y de financiamiento para proyectos de inversión. El 15 de marzo de 1974 se publicó el Decreto por el cual se declara de utilidad nacional a la pequeña y mediana industria que se establezca en la frontera norte y en las zonas y perímetros libres, y que otorga estímulos y facilidades para su creación. En el instructivo para solicitar los subsidios correspondientes, publicado dos meses después en el mismo Diario, se especifica que los subsidios otorgados a la importación de materias primas se determinarán según el grado de integración nacional que alcance la empresa: del 20 al 29%, el monto del subsidio será de 60%, del 30 al 50%, 80%, y cuando la integración sea superior al 50%, el subsidio será total. Estas facilidades se añaden a las otorgadas por los decretos presidenciales del 23 de noviembre de 1971 y del 19 de julio de 1972, para dar estímulos, ayudas y facilidades a las empresas que se amplíen o establezcan en las zonas de menor desarrollo económico relativo. También se determinaron las condiciones para la importación de vehículos en la zona fronteriza norte del país, según el Decreto del 13 de enero de 1972, o la extensión del requisito de permiso para la importación de calzado destinado a las zonas fronterizas y perímetros libres, con el propósito de que haya disponibilidades de calzado mexicano en esas zonas, la imposición de cuotas globales de importación, sin el pago de los impuestos correspondientes, a diferentes tipos de productos de papel. De manera particular, la Comisión desarrolló un amplio programa de creación de empresas maquiladora (iniciado en 1965). El resultado: a mediados de 1976 ya existían 527 empresas maquiladoras, 235 en la frontera norte, 230 en las zonas y perímetros libres y 62 en el interior del país. La planta laboral era de 83 000 trabajadores, con salarios promedio de casi 60 pesos diarios por trabajador. Además del empleo, la promoción de la industria maquiladora tenía otros propósitos. El primero era el establecimiento de industrias de exportación, el segundo la capacitación en tecnología de punta y en general la transferencia de tecnología. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras resolvió autorizar la constitución y operación, hasta con el 100% de capital extranjero, a las empresas maquiladoras que ya estén funcionando, exceptuando a las que en lo futuro se dediquen a la industria textil y cuyas actividades pueden afectar las cuotas de exportación para los productos mexicanos. Del

³¹ "Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres", en Secretaría de la Presidencia, *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal, op. cit.*, artículo 3º., p. 1167.

mismo modo, se aplicaron medidas para descentralizar la concesión de permisos de importación temporal, importación por garita, lo que significó reducir tres de los 19 pasos del trámite aduanal, y con el objeto de eliminar costos y molestias, se estableció el sistema de fianza única revolvente para garantizar el interés fiscal, en la importación temporal de materias primas y partes de maquiladora.

El impulso de las actividades agropecuarias fue de índole fiscal, arancelario, de apoyo y asesoría técnica y financiera. Se autorizaron permisos de importación de tractores e implementas agrícolas, fertilizantes y otros suministros para la elaboración de alimentos balanceados. Se crearon Delegaciones de Planeación Agrícola en cada entidad federativa y centros de investigación agrícola con campos experimentales en Santo Domingo, Baja California Sur, Ensenada y Mexicali, Baja California Norte, Caborca y Hermosillo, en Sonora, Zaragoza en Coahuila, Valle de Juárez, Chihuahua, y Matamoros, Tamaulipas y en Chetumal, Quintana Roo.

En la promoción del comercio fronterizo, se realizaron campañas de ferias y exposiciones, la construcción de centros comerciales, el programa de artículos gancho, y para el aumento de los productos de fabricación nacional a la frontera. El objetivo de las campañas de ferias y exposiciones era dar a conocer mercancías y artículos nacionales competitivos en las zonas fronterizas. La primera feria se realizó en Ciudad Juárez, para exponer nuevos productos de fabricación nacional, llevados al comercio Inter.-fronterizo, como prendas de vestir, máquinas de escribir, motores eléctricos, tubos y láminas de cobre, válvulas, acumuladores, perfiles de aluminio, estambres, conservas y jugos de frutas. Le siguieron exposiciones en Nuevo Laredo, Piedras Negras, Reynosa, Tijuana. Para comerciar estos productos y atraer consumidores, se construyeron centros comerciales en Reynosa, Piedras Negras, Acuña, Ciudad Juárez, Nogales, Mexicali y Tijuana. Para cada localidad fronteriza se establecieron las características y requisitos de cada uno de los centros comerciales, incluidos los llamados de "barriada", en beneficio de pequeños y medianos comerciantes, y consumidores de bajos ingresos. Los "artículos gancho", por su parte, son productos de consumo generalizado, que los residentes fronterizos consumen habitualmente en los comercios norteamericanos. En 1971, por ejemplo, la región fronteriza consumió bienes y servicios por valor de 6 000 millones de pesos, de los cuales únicamente 1 700 millones (28.3%) fueron surtidos por la industria y el comercio nacionales. En 1973 las ventas totales alcanzaron 10 mil millones de pesos, con los artículos gancho, la participación de los productos nacionales alcanzó el 50% de esa cifra.

Para fomentar el turismo se autorizó la importación de embarcaciones para pesca y servicios turísticos destinados básicamente a la península de Baja California, Quintana Roo y a la Presa de la Amistad, en Coahuila. Asimismo, de equipo destinado al acondicionamiento de hoteles, incluyendo apoyos fiscales, cuando se demuestra que la inversión favorece al desarrollo turístico de toda la franja fronteriza norte y de las zonas y perímetros libres. El programa habitacional, por su parte, consistió en la construcción de viviendas para los trabajadores de dicha zona. En 1976, el INFONAVIT trabajó en siete de las once ciudades fronterizas más importantes, con 3 300 casas habitación en distinto grado de avance de construcción. Asimismo, el INFONAVIT se comprometió a realizar un programa de inversiones por el cual de cada peso recuperado en esa zona, el instituto regresaría 1.5 pesos en inversiones.

Entre 1972 y 1975 se formaron otras comisiones de desarrollo regional y estatal. La Comisión Integradora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, en 1972; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo

Integral de la Península de Baja California, en 1973; y los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en cada uno de las entidades de la república. En 1975, se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo Regional, con el propósito de coordinar las actividades de los distintos planes, comisiones, comités y consejos responsables de distribuir el desarrollo en las nueve regiones nacionales. Un ejemplo de la regionalización del desarrollo, más allá de los programas de cada una de las comisiones, es la serie de reuniones para el desarrollo del sureste realizadas desde mediados de 1975.³² El propósito era la integración económica de los estados de Campeche, Yucatán Tabasco, Quintana Roo y Chiapas, a través de la formulación de planes transexenales de desarrollo regional. Los planes incluían programas en infraestructura, con la creación de una red de comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas que unifiquen los cinco estados; de impulso agropecuario; de instalaciones industriales; de universidades de agricultura y pesqueras; de comercialización de los productos de la región; y de turismo.

En el sector agropecuario se propuso la incorporación de nuevas áreas de desarrollo mediante obras de ingeniería hidráulica (riego y drenaje), intensificar el uso de los suelos, con programas agrícolas y frutícolas, la racionalización de las explotaciones silvícolas, con proyectos de reforestación y el estímulo a la producción exclusiva de ciertos productos, como el maíz y el sorgo. Las acciones concretas incluían el programa de desmontes en Quintana Roo, para incorporar miles de hectáreas a la ganadería, a los nuevos centros de población, así como las unidades de riego que rehabiliten el valle y los pastizales de Ucum. Del mismo modo, fortalecer la organización de productores de miel, chile y quina de Chiapas; proyectar la construcción de presas en las cuencas de los ríos de La Sierra y Tulija, en Tabasco; ampliar las superficies cultivadas de hule hevea en Chiapas y Tabasco; instalar centros productores de pavos, patos y cerdos.

En el sector pesquero, los lineamientos generales fueron: ampliar la flota de embarcaciones; mejorar la comercialización de los productos pesqueros; impulsar y desarrollar los programas de acuicultura; fomentar los programas de capacitación y orientación pesquera; incrementar las líneas de crédito y crear un fondo pesquero; incorporar a los trabajadores al régimen de seguridad social; industrializar la pesca a través de la instalación de fábricas de harina de pescado. Específicamente, se proyectó un centro industrial ostrícola en Ciudad del Carmen, Campeche; un muelle de pesca en Paredón, Chiapas; programas de acuicultura en Quintana Roo y La Chontalpa, Tabasco, y la construcción de seis nuevos refugios pesqueros en Yucatán.

Los ejes del desarrollo industrial: construcción de ingenios azucareros; fábricas de cemento en los cinco estados; la industrialización y comercialización de la miel, el cacao y la parafina; el fomento a la artesanía de la palma y a la petroquímica básica. Los proyectos específicos para cada estado incluían, un parque industrial y aserraderos ejidales en Campeche; la industrialización de la semilla de algodón y fábricas de textiles de algodón en Tapachula, plantas productoras de pulpa, celulosa y papel en el mismo estado. En Quintana Roo, una beneficiadora de arroz y maquiladoras, así como la fabricación de materiales para construcción en Puerto Morelos. En Tabasco, la ampliación de la ciudad industrial de Villahermosa; una planta pasteurizadora de leche; la refinadora de aceite en la misma ciudad; una fábrica de jabón, otra de harina y la producción de celulosa a partir de bagazo de caña de Huimanguillo; un rastro y una empacadora de cerdo en la zona de la

³² El informe detallado en "Reunión de desarrollo del sureste" *Comercio Exterior*, julio de 1975.

Chontalpa. En Yucatán, la explotación de materiales pétreos, talleres de ropa y de zapatos, así como una fábrica de tubos de plástico.

En la infraestructura vial, se proyectaron caminos para acortar la distancia entre Campeche y Yucatán y comunicar la zona agropecuaria de las dos entidades; la construcción de un ramal de ferrocarril de Candelaria a Chetumal, con una longitud de 340 kilómetros. En las comunicaciones, el inicio de obras para puerto de abrigo de barcos pesqueros, en Boca de Cielo y Tonal, en Chiapas; la construcción de puertos de altura en Playa del Carmen, Quintana Roo, Chiltepec, Tabasco, y la habilitación de los de Frontera, y Progreso, este en Yucatán, así como el servicio de transbordadores de Puerto Morelos-Cozumel y Puerto Morelos-Miami. Del mismo modo, se proyectaron rutas aéreas para conectar las ciudades del sureste, las ruinas arqueológicas y otros centros turísticos. En éste, además, se recuperó el proyecto del circuito de la Ruta Maya, como ejemplo de programa regional; un fraccionamiento turístico en Ciudad del Carmen; el desarrollo de hotelería en diversos municipios chiapanecos y un teleférico en el Cañón del Sumidero. En Quintana Roo se proyectó la segunda etapa de Cancún y obras de infraestructura en Xelhá y Tulum; en Tabasco, el museo de Antropología de Villahermosa y el establecimiento del espectáculo luz y sonido en las ruinas de Chichén-Itza, Valladolid y Grutas de Laltún, en Yucatán; un centro de convenciones en Mérida y un museo para las estelas, códices y piezas de la cultura maya en la misma ciudad. En la educación, los principales proyectos fueron transformar el Colegio Superior de Agricultura, de Cárdenas, Tabasco, en la Universidad de Agricultura Tropical y abrir el Instituto de Investigaciones Pecuarias del Sureste, en Villaflores, Chiapas.

La recopilación de proyectos, programas, solicitudes, estudios, expectativas y obras es inmensa. Más que seguir el desarrollo específico de las realizaciones, al modo de comparar lo deseado, lo proyectado y lo efectivamente logrado, importa, en la lógica de una mentalidad de gobierno, la construcción de una entidad geo-económica específica, el sureste, a través de la multiplicación de redes de comunicación, para integrar la región, y la multiplicidad de acciones en sectores, actividades y lugares tan diversos. El listado es impresionante, tanto por las carencias que revelan como por la creación y consolidación de núcleos de desarrollo local, especializados en productos, sectores o servicios, de impacto estatal y regional. Los ejes estratégicos y los proyectos específicos, en cada uno de los sectores económicos y en los estados y localidades, conforman el tejido de expectativas y proyectos necesarios para formar la retícula económica, comunicativa y política que define una región. Los programas regionales, en este sentido, son el complemento económico de la retícula de integración comunicativa definida antes. Programas que se van a desarrollar, sintéticamente, en las obras de desarrollo industrial del período: los parques y ciudades industriales

El Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein), constituido en Nacional Financiera, por acuerdo el 23 de diciembre de 1970, tenía como objetivos fomentar la industria y promover su localización cercana a los centros de población, de recursos naturales y los puertos, para promover el empleo y mejorar los ingresos de la población; distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo industrial en todo el territorio nacional; moderar las tensiones de la concentración económica y demográfica en algunas regiones; utilizar las ventajas comparativas de cada región, así como evitar problemas de contaminación y tránsito, con la creación de conjuntos, parques y ciudades especiales; estimular la creación

de pequeñas y medianas empresas y la industrialización de los productos agropecuarios.³³ El fideicomiso se formó inicialmente con 5 millones de pesos para estudios y fomentos de los parques y ciudades industriales, y en sus aportaciones, en efectivo, con terrenos y otros bienes, podrían participar tanto el gobierno federal, como los de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, gobiernos de en las entidades federativas, personas o instituciones privadas. Los propietarios de los terrenos o instalaciones de los parques conservarían sus propiedades hasta el momento de su venta. El estudio de la localización de los parques, conjuntos y ciudades industriales, así como el apoyo y la asistencia técnica y financiera para su construcción y operación, recaía en un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, formado con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de la Presidencia, de Recursos Hidráulicas, el departamento de asuntos agrarios y Colonización, Nacional Financiera, la Confederación de Cámaras Industriales y de Comercio, además del gobierno de la entidad federativa en que se desarrolle el proyecto, por invitación.³⁴

En 1972, el Fideicomiso cambió de nombre, para incorporar el estudio y fomento de los conjuntos y centros comerciales, una de las líneas de acción del desarrollo de la zona fronteriza norte y los perímetros libres, como vimos. La creación de las ciudades y parques industriales es una estrategia de desarrollo regional que viene de los años cincuenta. En 1953 se crearon las ciudades industriales de Sahagún, Hidalgo e Irapuato, en Guanajuato.³⁵ La construcción de parques fue una política posterior, iniciada entre 1966 y 1968, con El Vigía, en Baja California Norte, Bermúdez, en Chihuahua, 5 de Mayo en Puebla, Nogales, en Sonora y Cartagena, en el Estado de México. Hasta 1970 había en México cinco parques y otras tantas ciudades industriales. A finales de 1976 eran 37 y 14, respectivamente. Se construyeron 32 parques y 9 ciudades. Siete de gobiernos estatales, una federal (Ciudad Industrial nueva Tijuana) y otra privada (Ciudad Industrial Mitras, en Monterrey).

Parques y Ciudades Industriales, 1970-1976

Año	Parques Industriales	Ciudades Industriales	Año	Parques Industriales	Ciudades Industriales
1971	Piedras Negras, Coah. Sahagún, Hgo. Santiago Tlanguistengo, Méx. Mariano Escobedo, N.L. Resurrección, Pue. Mexicanos, Chih.	Durango, Dgo. Mitras, N.L.	1974	El Trébol, Méx. Lázaro Cárdenas, Mich. Dr. González, N.L., Terrazas del Cid. Son Reynosa-Roca In., Tam.	
1972	Acuña, Coah. Benito Juárez Oro. Empresas CYLSA, Tam Bruno Pagliai, Ver.	Celaya, Gto. Nayarit, Nay. Villahermosa, Tab. Carrillo Puerto, Yuc.	1975	Aguascalientes, Ags Del Valle, Ags. Industriales de Chihuahua, Chih. Octaviano Longoria, Tam.	Tizayuca, Hgo Morelia, Mich.
1973	Allende, Coah. El Oro, Méx. Tenango Méx	Nueva Tijuana, B.C.	1976	San Felipe, B.C., Pichilingue, B.C.S., Zaragoza, Coah., Puerto Madero, Chis. El Carmen, N.L., Pesquería, N.L. Alfredo Bonfil, Sin., Rodolfo Sánchez Taboada, Son. Yukalpetén, Yuc.	

Fuente : Gustavo Garza, *Política de parques y ciudades industriales en México*.

³³ Acuerdo por el que se constituye un fideicomiso encomendado a Nacional Financiera, S.A., para los estudios y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las entidades federativas de la República", en *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal, op. cit.*, p. 1243.

³⁴ *Idem*, p. 1244.

³⁵ Gustavo Garza, 'La política de parques y ciudades industriales en México: etapa de expansión, 1971-1987', en Gustavo Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, 1992, pp. 177-207 y, del mismo autor, "La política de parques industriales en México: etapa experimental, 1953-1970", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3. N.1(7), enero-abril de 1989.

Para definir la localización de parques y ciudades industriales, el Fidein utilizaba un conjunto de criterios definidos por la serie: distancia-costo-equidad-región. Así, en la definición de los proyectos de inversión apoyados por el Fideicomiso, se consideraba el aprovechamiento de la infraestructura y los recursos naturales existentes en la localidad o en la región; la distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo industrial; la descentralización urbano industrial; el agrupamiento de empresas afines o complementarias, para estimular la integración industrial; y las facilidades de financiamiento de las obras de infraestructuras y en general el equipamiento de los parques y ciudades industriales. En el período, la orientación regional del Fideicomiso estuvo marcada fuertemente por el programa de desarrollo fronterizo, la densidad industrial del centro de la república y, en mucho menor medida, por la creación de polos regionales de desarrollo. De los 32 parques creados, 18 se ubicaron en la frontera norte, y más específicamente, en la franja fronteriza o cercano a las metrópolis. Por ejemplo, en Coahuila, los cuatro se ubicaron en ciudades fronterizas, Acuña y Piedras Negras, o cercanas a ellas, como Allende y Zaragoza. En Nuevo León, rodearon el cinturón industrial de Monterrey, Pesquería, Dr. González, Mariano Escobedo. Siete de los nuevos parques industriales se distribuyeron entre el Estado de México, Puebla, Querétaro e Hidalgo. De nueva cuenta, para utilizar la cercanía de la ciudad de México, intensificar sus rutas y, sobre todo, propiciar ofertas de puestos de trabajo en una zona densamente poblada. Sólo los dos de Aguascalientes, el de Michoacán y, en otro sentido, los de Chiapas y Veracruz, podrían considerarse polos de desarrollo regional. Sobre todo el de Lázaro Cárdenas que incluyó la siderúrgica, el parque, el puerto y las obras agroindustriales de la región. En general, como se observa, la política de los parques industriales sigue la lógica de descentralización industrial en la frontera norte y los perímetros libres, los puertos y el centro del país. La creación de polos de desarrollo *ex nihilo* está casi ausente. Se trata de generar centros industriales para aprovechar la cercanía de las fronteras y los puertos, con propósitos exportadores, y de utilizar la cercanía de las grandes ciudades, para abastecer la expansión de su mercado y la utilización del excedente de mano de obra. La serie distancia-costo privilegia la de equidad y descentralización, al menos en el caso de los 17 centros del norte y los ocho del centro del país. Los centros se localizan más por la distancia y el costo de los centros de consumo y de transporte, que por las necesidades de descentralización y desarrollo regional. No son, ciertamente, series contrapuestas, las dos animan el discurso regional, pero si son series jerarquizadas, al menos en la construcción de los parques industriales entre 1970 y 1976.

3.5. El Territorio-Espacio Habitado

Desde los años cuarenta, se inició en México un proceso de urbanización cada vez más acelerado. En primer lugar, por los movimientos migratorios del campo a la ciudad. El campo se despobló progresivamente, en provecho de las actividades industriales y de servicios, localizadas en las ciudades. Si a mediados de siglo, la mayor parte de la población trabajaba en el sector primario, en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, a principios de 1970, el 38.5% se encontraba en los servicios y el 23.5% en el sector industrial. En el sector primario, la proporción era de 38 por ciento. En segundo, las mismas ciudades generaron una explosión demográfica interna, por la primera mutación demográfica, que va de la regulación natural del

crecimiento poblacional, a la afectación de las variables que reducen la morbilidad y mortalidad, sin incidir en la frecuencia y la magnitud de los nacimientos.

La transición ocupacional de la población económicamente activa, la emigración rural y el crecimiento endógeno, generaron un sistema de ciudades dispersas y muy concentradas. Son las condiciones para la aparición del fenómeno de la conurbación, las metrópolis y los inicios de procesos de megapolización en el Valle de México, donde a la zona metropolitana del DF y algunos municipios del Estado de México, se añadieron progresivamente los enlaces carreteros, los parques y ciudades industriales y las zonas de tránsito y circulación de un área mayor, con vértices en Toluca, Puebla, Pachuca y Cuernavaca. En el Norte y el Occidente se configuraron las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, en la Laguna, en el área conurbada de Torreón, Lerdo y Gómez Palacio, y el inicio de procesos similares en el Bajío, con centro en León, o después en Veracruz. Esta nueva geografía económica y demográfica, descubre una problemática en la gestión territorial. Abre una nueva perspectiva de la complejidad urbana. Los problemas se multiplicaron: el equipamiento urbano, la prestación de servicios públicos, la distribución y definición de la propiedad del suelo urbano, los conflictos por la expropiación privada o pública de áreas ejidales y agrícolas, la ocupación irregular de terrenos, el precarismo, la delincuencia no funcional a la circulación.³⁶ En suma: el gran proceso de migración geográfica y económica de los años cuarenta, abrió una nueva problemática de gobierno: los asentamientos humanos, que encuentra en las metrópolis y las conurbaciones el aspecto jurídico-institucional del problema, y en las ciudades perdidas, los cinturones de miseria, la marginalidad, la ocupación irregular, el paracaidismo y las nuevas formas de criminalidad, las zonas de vulnerabilidad económica y política de la gestión del territorio.

La regulación de los asentamientos humanos es una nueva dimensión del gobierno. Se trata de ordenar el crecimiento urbano y de enfrentar la metropolización y la megapolización. La política de integración, de comunicaciones y transportes, de parques y ciudades industriales, incluso la política agrícola, habían enfrentado el problema de la distribución regional del desarrollo, pero no contemplado la distribución de los asentamientos humanos, o sea, las dificultades espaciales del mismo desarrollo regional, las consecuencias de la urbanización. El término y la problemática de los asentamientos humanos, se forman en la discusión de los centros urbanos, las consecuencias económicas y políticas de la marginalidad y la inflación de demandas de los servicios metropolitanos. El dispositivo gubernamental creado por y para la ordenación territorial de los asentamientos humanos, después de la etapa de discusión y evaluación, que lleva de 1972 a 1975, inicia con el conjunto legislativo que permite incorporar los asentamientos humanos en los poderes estatales y en los niveles de gobierno. Sigue con la promulgación de la ley reglamentaria, las leyes estatales y, por último, los planes y programas de desarrollo urbano locales. En el período 1970-1976, únicamente se desarrollan los dos primeros aspectos, las bases jurídico-institucionales del dispositivo, posteriormente se elaboraría el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes de cada entidad federativa.³⁷

³⁶ Antaño, el pobre de la ciudad podría ser utilizado en la circulación de mensajes y productos, en los años cincuenta y sesenta los marginados están fuera de los circuitos económicos tradicionales, formando bandas inasimilables, en los bordes de las ciudades. Vid, Luis Buñuel, *Los olvidados*, Productora Churubusco, México, 1957.

³⁷ El primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano fue presentado el 12 de mayo de 1978, seis años después se retomaron sus diagnósticos y críticas para elaborar el segundo plan, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en agosto de 1984. Gustavo Garza y Sergio

El 12 de noviembre de 1975 se envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, para establecer las bases jurídicas de la regulación del desarrollo urbano. La Exposición de Motivos señalaba que "es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con el objeto de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes".³⁸ Las reformas propuestas al párrafo tercero del artículo 27, facultaban al Estado para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de "lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras; aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."³⁹ La adición de la fracción XXIX-B al artículo 73 constitucional, tenía por objeto facultar al Congreso de la Unión "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".⁴⁰ Por último, se proponía la adición de las fracciones IV y V al artículo 115: "Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia" y "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".⁴¹ Esta iniciativa fue aprobada tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los estados, y publicada el 6 de febrero de 1976, en el *Diario Oficial de la Federación*, para quedar como sigue:

"Artículo 27. ...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la

Puente, 'Racionalidad e irracionalidad en la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978', en Gustavo Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, op. cit., pp 79-101.

³⁸ "Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos", en *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados diciembre 17 de 1975, p. 30 y

ss.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda surgir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación....”⁴²

La iniciativa de reformas y adiciones constitucionales pasó prácticamente desapercibida. No fue el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos. Fue enviada el 17 de diciembre de 1975 a la Cámara de Diputados.⁴³ En la exposición de motivos se definen los ejes problemáticos, así como las líneas y objetivos de la regulación estatal de los asentamientos humanos. “A partir de la década de los cincuenta se inicia una desmedida concentración de los habitantes en los centros urbanos que, en nuestros días ha adquirido una magnitud alarmante. Por este motivo, resulta imprescindible sentar las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el Territorio Nacional.... La comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados; que considere provisiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población; que reduzca el déficit de habitación, fundamentalmente la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorgue suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra; y que contribuya a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad para beneficio colectivo”.⁴⁴

Durante febrero y marzo de 1976 la iniciativa fue objetada por las distintas organizaciones empresariales, que cuestionaron desde su conveniencia hasta su constitucionalidad. Se utilizó un programa general de información interesada de la ley, con el propósito de mostrar que era uno más de los “instrumentos sovietizantes”, de la “marcha socialista del gobierno”, o, sencillamente, de la creciente intervención gubernamental en la vida de los ciudadanos. El sector privado encontró una ocasión de aglutinar intereses, ideologías y proyectos. Se conjuntaron los propietarios de terrenos urbanos e inmobiliarias, las instituciones de crédito hipotecario, los industriales y comerciantes, y los organismos cúpula del sector privado, la Concamin, la Concanaco, la Canacindra, el consejo de industriales y el de hombres de negocios. El ataque a la Iniciativa se desarrolló en tres frentes: el jurídico-constitucional, el publicitario y el ideológico-programático.

Las objeciones jurídicas a la Ley eran de dos tipos: la inconstitucionalidad y la falta de rigor. El primero incluía las limitaciones al derecho de propiedad privada y el otorgamiento de facultades a los estados y municipios. El primero era de orden general, comprendía las críticas tradicionales del Partido Acción Nacional al artículo 27 y sus leyes reglamentarias, en minería, aguas, petróleo, etc. El ex dirigente José Ángel Conchello, por ejemplo, declaró que la Ley acababa con la propiedad privada, además de ser vaga y absurda. Por su parte, Ignacio Burgoa, constitucionalista conservador, afirmaba que “es anticonstitucional que se concedan

⁴² “Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 15 con las fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 1976, pp 2-3.

⁴³ “Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos” en *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados 17 de diciembre de 1975 p 3.

⁴⁴ *Idem*.

facultades a los estados y municipios para legislar sobre la materia porque sería darles facultades que sólo pertenecen al Presidente de la República".⁴⁵ En un texto límite entre la declaración ideológica y la falsa información, el Consejo de Instituciones de Nuevo León, publicó un desplegado el 21 de marzo de 1976, en el periódico *El Porvenir*, en el que se decía que "La Ley de Asentamientos Humanos dice al individuo dónde vivir, cómo debe ser el lugar donde va a vivir, cómo será su casa, bajo qué condiciones puede comprar o vender su propiedad y cuándo y cómo tendrá que deshacerse de ella por causas de supuesta utilidad pública. De ahora en adelante, pintar su casa podrá ser delito de orden público y de acuerdo con el proyecto de ley el hecho de cualquier reparación sin permiso va a convertir al individuo en delincuente".⁴⁶ Los representantes de la CONCAMIN, la Asociación de Industriales de Jalisco y del Estado de México, de la Asociación de Abogados de Monterrey, entre otros, continuaron el argumento por otras vías, objetando la discrecionalidad que otorgaba a la Ley a diversas autoridades. Sin embargo, el abogado de la CONCAMIN, Fernando Yllanes Ramos, regresó la discusión al punto fundamental: "El problema no es la iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos. El problema es más hondo y ya está hecho: las reformas a los artículos constitucionales 27, 73 y 115, que vienen a trastocar todo el sistema jurídico del país".⁴⁷ Efectivamente, el daño ya estaba hecho, pero eso no evitó que la Iniciativa fuera modificada sustantivamente. En el texto final de la ley se quitó el poder de los ayuntamientos para dictar decretos sobre el destino, uso, provisión y reserva del suelo urbano, y se le otorgaron al gobernador y a las legislaturas locales. Además, se precisaron los conceptos de asentamientos humanos y centros de población; se definieron nuevos objetivos de la ordenación y regulación, la "eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicio en cada centro de población"; se modificaron los procedimientos de expropiación de la propiedad; se asignaron funciones más amplias y detalladas a la Secretaría de la Presidencia como coordinadora de la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; se precisaron las características de elaboración, aplicación y evaluación del Plan Nacional, para que contenga "las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización". Para muchos, la discusión extraparlamentaria de la Iniciativa moderó sus alcances y su profundidad, pero finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión el 20 de mayo y promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.⁴⁸

El aspecto central de la Ley se refiere a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos a través de los planes de desarrollo urbano. Los planes debían realizarse a diferentes niveles y con relación a regiones y lugares distintos. El artículo 4 señala los siguientes planes de desarrollo urbano: plan nacional; planes estatales; planes municipales, y planes de ordenación de las zonas conurbadas. Sólo a partir de la publicación de estos planes en los órganos oficiales, las áreas y predios comprendidos dentro de los planes quedarán

⁴⁵ *Excélsior*, 1 de abril de 1976

⁴⁶ Citado en, "El debate en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos", en *Comercio Exterior*, abril de 1976.

⁴⁷ *Excélsior*, 26 de marzo de 1976.

⁴⁸ El objeto de la Ley de Asentamientos Humanos está descrito explícitamente en el "Artículo 1 Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

- I. Establecer la concurrencia de las autoridades municipales estatales y federales para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos reservas y destinos de áreas y predios".⁴⁸

sujetas a las regulaciones de la Ley General de Asentamientos Humanos. Mientras no se elaboren, aprueben y publiquen todos estos planes de desarrollo, no se podrán afectar predios o áreas de propiedad privada o social con declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.⁴⁹

El tercer componente del paquete legislativo para regular los asentamientos humanos, fue La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal por la cual se pretendía “ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, y las demás que le confiera este ordenamiento”⁵⁰, publicada el 7 de enero de 1976, antes incluso de las reformas constitucionales ya reseñadas.

⁴⁹ Artículo 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos, *idem*.

⁵⁰ “Iniciativa de Ley para el Desarrollo Urbano del DF”, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1976.

Capítulo 4

Población: Tecnologías para regular la vida

El discurso de toma de posesión era muy explícito sobre los problemas de la población y su relación con la soberanía estatal y el orden interno. Inicia con un diagnóstico autocrítico. Frente al "milagro mexicano", contra los éxitos del crecimiento estabilizador y el desarrollo de instituciones y organismos sociales, el nuevo gobierno se interrogaba de otro modo: " Si consideramos sólo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivo para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos suficientes. Hemos abatido la mortalidad y aumentado la esperanza de vida al nacer; pero no hemos logrado que la existencia humana se desenvuelva siempre en condiciones satisfactorias. El hambre es la enfermedad más grave que padecen muchos compatriotas. Produzcamos más alimentos y llevémoslos a la mesa del pobre. Desterremos la insalubridad y promovamos, decididamente, la salud física y mental de todos los mexicanos" ¹

En la problematización, una táctica reflexiva de gobierno. La institución gubernamental se interroga sobre sí misma, de otra manera, con otros propósitos. Mientras que los objetivos del crecimiento parecían satisfechos, los del desarrollo —como se decía en la época—, estaban truncos, seguían los grandes rezagos en grupos y regiones, sobre los aspectos fundamentales de la vida, como la nutrición, la habitación y la salud, derivados no tan sólo de problemas en la producción, sino también en la distribución, como lo atestigua la última frase retórica del texto. Son problemas de las poblaciones, de grupos y regiones, pero también los que atañen a los individuos, en sus núcleos familiares o en su identidad en las sociedades modernas. Las cuestiones educativas, ligadas tan cercanamente con los de la soberanía económica y tecnológica, y con las condiciones de ejercicio de la democracia en la sociedad mexicana de los años setenta. "México debe seguir reparando, desde su base, la construcción de una sociedad moderna. Para ello cuenta, primordialmente, con el poder de la educación. Nuestros compatriotas tienen fe en la escuela. Le encomiendan el porvenir de sus hijos con la certidumbre conmovedora de quien —conociendo sus propias limitaciones— cree siempre en la nueva generación y confía en el progreso del hombre por medio de la cultura.... Nuestro tiempo desafía, en todos los países, la eficacia de la escuela. Una educación estática puede ser germen de discordia y retroceso. Hagamos de cada aula un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo económico, para que sea baluarte de soberanía y fuente de patriotismo constructivo. Que surja de la escuela la nación que ambicionamos ser. Una auténtica reforma educativa exige revisar, profunda y permanentemente, los objetivos, los conceptos y las técnicas que guíen la docencia.... La adquisición de patentes y el pago de regalías resultan demasiado onerosas para las estructuras económicas poco evolucionadas. El colonialismo científico agudiza las diferencias entre los países y prolonga sistemas de sujeción internacional. Ningún pueblo puede desenvolverse en plenitud atendido exclusivamente a los conocimientos ajenos, ni decidir su futuro por sí mismo

¹ *Ídem*, p 6

mientras factores externos sean capaces de frenar o distorsionar, en cualquier momento, su proceso de desarrollo".²

En el centro de las preocupaciones del gobierno reflexivo, la población: los problemas del crecimiento demográfico, de la salud y la salubridad, de la protección social, de la educación y el entrenamiento, de la habitación y la nutrición, en fin, de la vida de la población. El populismo es un intento de reinsertar los controles de la vida de la población en los dispositivos de soberanía y de disciplina, de hacerlos funcionar en un giro de la racionalidad gubernamental; en una palabra, de modificar la forma en que son conducidos, pensados, atendidos y regulados.

La población no es un dato, ni una suma, mucho menos una variable, es una invención permanente, una figura que se crea y es recreada por las intervenciones sobre ella: sea en su dinámica demográfica, en su salud, en la formación de los individuos, en sus actividades, en sus relaciones. La vida de la población es el verdadero objeto de los Estados modernos. Todos los riesgos sociales derivan de las condiciones en que se desenvuelve: tanto de su crecimiento acelerado, que cuestiona la dotación de factores y la asignación de recursos; como de la deficiente formación individual, en aptitudes, valores o conocimientos; o de una salud degradada, de una raza enferma, quizá, o de condiciones de salubridad deplorables. La seguridad del Estado, la seguridad política, se confunde con la seguridad de la población, de sus condiciones de vida, mas cuando el gobierno de la población moldea al Estado, y las técnicas demográficas inciden sobre la distribución, o la salud penetra la macroeconomía, o cuando la educación dirige las instituciones estatales, y ocupa el presupuesto. Cuando ocurre todo esto, se está en presencia de algo más: de una *economía de la vida*, y no inmediatamente por las condiciones de eficiencia con que son tratados los diferentes problemas, sino porque la mera posibilidad de que se discuta esta eficiencia de una política de vida, es ya un triunfo histórico de la racionalidad gubernamental. Las disputas sobre la evaluación de las políticas gubernamentales, en nombre de una vida digna, del bienestar de las familias, de una población feliz, ya se colocan al interior de un dispositivo de poder histórico que toma como blanco a la población, que genera técnicas y saberes *ad hoc*, para formarla, modularla, inventarla: precisamente, el contenido de la gubernamentalidad, de los diferentes regímenes para gobernar determinado aspecto de la vida de la población. No se trata de seguir los apartados políticos o económicos de la población, sino de captar cómo se gobierna, cómo se dirige y forman nuevos objetos, objetivos y técnicas de gobierno, de introducir la vida de la población, múltiple y difusa, en las técnicas de control político y económico del Estado.

En este capítulo, la población no es un referente, en el sentido de una entidad abstracta o previamente constituida, sino un campo de problematización, un espacio de formación de problemas de gobierno, y, en consecuencia, de construcción de nuevos objetivos y objetos de gobierno, de nuevos mecanismos de seguridad, a través de cuatro problemas identificados en el período 1970-1976: *la modulación del crecimiento demográfico; la extensión de los mecanismos de seguridad social; la formación y el entrenamiento de las poblaciones; y los derechos sociales de los trabajadores, en particular, de la vivienda*. No es una cuestión de 'política social', agregado indiferenciado y eterno, cómo si siempre se intervinieran las mismas cosas, como si

² Luis Echeverría Álvarez, "Discurso de Toma de Posesión", Diario de Debates Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 1970, p. 5.

fuera la muestra de benevolencia del Estado, como si fuera el índice de legitimidad del gobierno. En lugar de la política social, de la política educativa, de la política de salud como cascarones funcionales del Estado, buscamos el modo como se definen los objetos de gobierno: qué se regula, qué se modula de la población, para obtener qué resultados, con qué objetivos. Sólo así puede ligarse, sin metáforas estructurales o contextuales, el gobierno de la población con los dispositivos de seguridad interior y los circuitos macroeconómicos.

En suma: se trata de identificar los principales regímenes de gubernamentalización que regulan la vida de las poblaciones, en su conjunto, y de manera individual, cómo se conciben los problemas, o se diseñan los objetivos, sobre qué objetos se interviene, con qué mecanismos, instituciones y organismos responsables. Los dispositivos de control y regulación de la población o, como se decía en otros tiempos, la policía de la vida, a través de cuatro de sus elementos fundamentales: la población como conjunto, en el control del crecimiento demográfico; la población como conjunto de seres vivos, en la política de salud; la población como serie de individuos, en el dispositivo de escolarización y de educación; y, por último, la política habitacional, o sea, la población como segmento laboral con derechos sociales.

4.1. La Población- Conjunto: El Dispositivo de Control Demográfico

En 1970, la población total de México era de 49 050 000 habitantes. 27 046 000 vivía en áreas rurales y 22 004 000 en locaciones urbanas. La tasa promedio de crecimiento era de 3.39% y la esperanza de vida 61 años.³ Era el resultado de la transición demográfica iniciada en los años treinta, cuando el patrón de crecimiento poblacional se modificó con la reducción sistemática de la mortalidad. Los datos son muy ilustrativos: a principios de siglo la población total era 13 607 000 habitantes, treinta años más tarde, 16 553 000. En la década de los cincuenta 25 779 000 mexicanos, apenas diez años después, 34 923 000.⁴ La esperanza de vida siguió un comportamiento similar: en 1930, 33.9 años, en 1940, 38.8, en 1950, 47.6 y 58 años en 1960.⁵ De continuar la misma tasa de fecundidad y morbilidad infantil, a fines del siglo la población total sería 135 millones de habitantes. Con esa tendencia, a fines de siglo la población crecería 2.5 veces, pero las estimaciones de crecimiento del PIB no serían iguales, por lo que ni en términos de producción de satisfactores, ni de empleo, ni de educación y salud, el gobierno podría enfrentar ese horizonte demográfico.⁶

La política de población basada en la soberanía nacional se convirtió, a fines de los sesenta, en un "límite del crecimiento", según la terminología del Club de Roma en un influyente trabajo de la época. Por tanto, era necesario cambiar el objetivo de la política: ya no la soberanía nacional, sino el desarrollo económico; ya no

³ Francisco Alba. *La población de México: evolución y dilemas*, El Colegio de México, 1977, p. 80.

⁴ *Ídem*.

⁵ María Eugenia Zavala de Cosío, *Cambios de Fecundidad en México y políticas de población*, Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 16.

⁶ La formulación del problema demográfico a partir del desarrollo económico se debe a los economistas del Banco y el Colegio de México. Entre los primeros, el trabajo pionero de Raúl Zenteno y Gustavo Cabrera, *Proyecciones de la Población de México, 1960-1980*, Banco de México, 1966, y Eduardo Villaseñor, *¿Crea un problema nuestra población?*, FEPAC, 1968; entre los segundos, Antonio Carrillo Flores, presidente del Congreso Mundial de Población, realizado en Bucarest en 1973, quien editó *Diálogos de Población*, Colegio de México, 1974, y Víctor Urquidí, Francisco Javier Alejo y José Morelos. El texto de Urquidí. "Empleo y explosión demográfica", en *Demografía y Economía*, VIII N. 2. 1974, es muy ilustrativo de esta posición.

crecer para poblar, disminuyendo la mortalidad, sino disminuir la fecundidad, regulando los patrones reproductivos. El mismo problema se podía observar en la distribución geográfica de la población, eje de la estrategia de la soberanía nacional. Lo cierto es que si en el nivel agregado, la relación población-crecimiento económico estaba amenazada, en el ámbito regional desde los años cincuenta se observaban fenómenos migratorios hacia las grandes ciudades y la constitución de "cinturones de miseria", "ciudades perdidas", o presiones en servicios educativos, empleo, y vivienda en zonas concentradas. La población no sólo crecía, sino se concentraba regionalmente.

Desde el gobierno inició una reformulación conceptual del problema demográfico. Si todavía en la campaña presidencial se seguía el *dictum* de "gobernar es poblar", ya en el Ejecutivo las acciones se centraron en la natalidad y, en otro sentido al de los treinta, en la distribución espacial de la población. Primero, con una serie de programas de planeación familiar, la "paternidad responsable". Después, con el nuevo Código de Sanidad, que derogaba el artículo 24 del anterior, autorizando la publicidad y venta de anticonceptivos,⁷ y por último, con un nuevo conjunto jurídico- institucional de control demográfico: la adición de un párrafo al artículo 4 de la Constitución, la promulgación de una nueva Ley General de Población, la creación del organismo responsable de la política demográfica y el Reglamento de la Ley.⁸

"La población mexicana ha venido creciendo en los últimos diez años a un ritmo de 3.5% anual, conforme al cual se duplica cada veinte años. En 1950 la población era de 26 millones; aumentó a 35 millones en 1960 y a más de 48 millones al empezar esta década. Las proyecciones más recientes indican que actualmente somos casi 58 millones y que de continuar inmodificada la actual tendencia, la población aumentará a 71 millones en 1980, a 104 millones en 1990 y a 151 millones para el cercano año 2000. El problema demográfico actual existe porque la Revolución mexicana ha triunfado sobre la muerte, porque en el último medio siglo se han elevado en nuestro país los niveles y las expectativas de vida, porque a pesar de lacerantes desigualdades que estamos empeñados en reducir, han privado condiciones propicias para el crecimiento de la población. De ahí que la política que hasta hace poco se siguiera en materia demográfica tuviese como objetivo fomentar el crecimiento natural y migratorio de nuestros recursos humanos y la conquista y el poblamiento de nuestro territorio. Pero llegó el momento en que hubo de hacerse el reexamen de una línea que en realidad dejaba abandonada a la población a su propia dinámica; sobre todo cuando se analizan los efectos producidos por el gran volumen, el acelerado ritmo del crecimiento, la composición por edades y la desequilibrada distribución física de la población dentro del territorio nacional.... La nueva Ley General de Población contempla la planeación familiar dentro del ejercicio de la libertad y autonomía de pareja y de la mujer, con absoluto respeto a sus derechos humanos y a la dignidad de la propia familia. Tal como la concebimos, no es compulsiva, no es 'control natal', sino una medida que, sumada a otros esfuerzos, permita crear las condiciones sociales, médicas y materiales seguras que faciliten cambiar las circunstancias individuales cuando éstas obstaculicen las aspiraciones genuinas de la familia con respecto a su propio tamaño. De ningún modo la entendemos como un

⁷ Decreto por el que se deroga el artículo 24 del Código de Sanidad de los EUM", en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1973

⁸ La Ley General de Población fue aprobada el 11 de diciembre de 1973, apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974. El Consejo Nacional de Población, organismo responsable de la política demográfica, fue instalado a fines de marzo de 1974 y creado oficialmente el 27 de mayo. El Reglamento de la Ley apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1976. El primer Plan Nacional de Planificación Familiar, ligado al Plan Global de Desarrollo, se presentó el 28 de octubre de 1977.

sustituto de la asignación justa de los beneficios del desarrollo nacional".⁹ Así definió el secretario de gobernación las razones del nuevo giro en la política demográfica. Un cambio de tendencia en la tasa de natalidad y en la distribución espacial de la población ¿Qué significa esta modificación?

La intervención directa sobre el volumen de la población, de su composición por edades, de su dinámica y de la distribución en el territorio nacional. Intervención ya no sólo en los flujos migratorios, o en las expectativas de vida, sino en la natalidad. No se trata solamente de proveer los satisfactores básicos, o la colonización del territorio con propósitos jurisdiccionales, sino de regular el crecimiento de la población, de definir escenarios futuros, en una palabra: de establecer tasas adecuadas de crecimiento demográfico acordes con el ritmo de crecimiento del producto y del aparato institucional. No es sólo un cambio de objetivos, sino un cambio de objeto de regulación: de la intervención sobre la mortalidad, a la regulación de la natalidad. Un desplazamiento de objetivos y de blancos de gobierno: de la producción y extensión de la vida, a la regulación de la tasa de natalidad y la modulación de las edades y distribución en el territorio nacional.

En otras palabras, la extrapolación de tasas de crecimiento demográfico hizo evidentes los límites de su atención gubernamental, lo que generó una nueva política poblacional centrada en la reducción de los nacimientos y una distribución geográfica eficiente. Pero esta nueva política, implica nuevos objetos o blancos de gobierno, y no sólo nuevos objetivos y metas. El nuevo objeto de gobierno es la fecundidad, lo que plantea una nueva problemática: ¿hasta dónde interviene el gobierno en la determinación de la fecundidad? ¿Con qué mecanismos? ¿De qué tipo? ¿En qué organismos se apoya y qué técnicas utiliza? Se trata, en consecuencia, de definir un dispositivo poblacional complejo, ligado al desarrollo económico y afectando tanto las decisiones individuales, como la evolución del conjunto de la población.

Así se modifica un régimen de gubernamentalización, en este caso, demográfica. Primero se establece una línea de visibilidad nueva: el horizonte demográfico del año 2000, con una multiplicación cuasi exponencial de la población y, en consecuencia, de los recursos necesarios para atenderla. Se define un nuevo problema, cuando cambian los signos y los indicadores. Ya no un mapa del territorio con zonas despobladas, por tanto, vulnerables para la soberanía nacional – con el recuerdo traumático de la pérdida de los territorios norteamericanos en el siglo XIX –, sino que los nuevos peligros para la seguridad venían de la insuficiencia de recursos para atender una población creciente y concentrada. Una nueva reformulación, por tanto, de los objetivos en la regulación demográfica, pero también de los objetos, porque si antes era reducir la morbilidad, y en consecuencia, los vectores infecciosos o la morbilidad infantil, ahora se trata de regular la fecundidad, de reducir la tasa de crecimiento. Cambio de objetos y objetivos, en consecuencia, articulados por una problemática de la seguridad económica y política del gobierno. El nuevo régimen de regulación demográfica articula cinco estrategias, tres tácticas y un organismo responsable. Las estrategias son cinco, y se encuentran en el artículo 2o. de la Ley General de Población.¹⁰

1. Adecuar el desarrollo económico-social a las necesidades de la población, y viceversa;
2. Influir en la dinámica poblacional;

⁹ Discurso del Secretario de Gobernación en la Instalación del CONAPO, el 4 de mayo de 1974, en *Comercio Exterior*, mayo de 1974

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1974.

3. Disminuir la mortalidad;
4. Regular la migración;
5. Distribuir la población en el territorio nacional.

Por su parte, las tácticas de intervención son tres:

- *Planeación familiar*: programas médicos, educativos y de información, centrados en la el núcleo familiar, y la decisión voluntaria de los individuos sobre el número y el espaciamiento de los hijos, con información adecuada y gratuita;¹¹
- *Integración de la mujer y grupos marginados*: programas contra discriminación de la mujer en la familia y el trabajo, igualdad jurídica, revalorización del papel de la mujer y los grupos marginados en el desarrollo nacional;¹²
- *Distribución de la población*: creación de oportunidades para la población campesina, desarrollo de regiones marginadas e inversiones rurales, programas de desarrollo urbano, programas regionales generadores de empleo.¹³

Por último, el organismo responsable: el Consejo Nacional de Población (Conapo), “organismo público que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población dentro de los programas generales de desarrollo económico y social, contribuyendo a su progreso y elevar sus condiciones de vida”.¹⁴ Está integrado por las Secretarías de Gobernación, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Reforma Agraria, así como el IMSS, ISSSTE, DIF y COPLAMAR y es presidido por el secretario de gobernación.

El complejo de estrategias, tácticas, técnicas y organismos de regulación demográfica describe un régimen de gubernamentalización. ¿Cómo funciona? Por una secuencia estratégica de cuatro elementos interconectados. En primer lugar, por la *medicalización* del problema demográfico, a través de la fecundidad. El punto central ya no es la prórroga de la muerte, sino la formación de la vida. La capacidad de procrear se introduce en la vigilancia médica de la población. Desde 1972, los servicios médicos estatales, de la seguridad social o las clínicas de la SSA, formularon programas específicos de planificación familiar. En 1974, el Plan Nacional de Salud incorporó, en uno de sus múltiples programas, la planeación familiar junto a los cuidados maternos e infantiles. La táctica es clara: despojar la fecundidad de su hálito natural e inevitable, por un control médico-económico de los nacimientos, es decir, por una planeación de la fecundidad y prevención de los embarazos. El problema se traslada: de la naturaleza a la toma de decisiones y las características de la planeación. El Reglamento lo define así: “los programas de planeación familiar son indicativos, por lo que

¹¹ Sección II del Reglamento de la Ley General de Población, Planeación familiar, artículos 18-30.

¹² Sección III, Familia, mujer y grupos marginados, del reglamento de la Ley General de Población artículos 31 a 33

¹³ Sección IV, Distribución de la población, artículos 34 a 43.

¹⁴ La creación del CONAPO, aparece en el artículo 5o. de la Ley General de Población, y se regula en el capítulo tercero del Reglamento El Consejo Nacional de Población, artículos 44 a 52. La cita es del artículo 44.

deberán proporcionar información general e individualizada sobre sus objetivos, métodos y consecuencias, a efecto de que las personas estén en aptitud de ejercer con responsabilidad el derecho de determinar el número y la frecuencia de los nacimientos. En la información que se imparta no se identificará la planeación familiar con el control natal o cualquiera otros sistemas que impliquen acciones apremiantes o coercitivas para las personas e impidan el libre ejercicio del derecho a que se refiere el párrafo anterior”.¹⁵ Este es el segundo eje estratégico: la *familiarización* de la natalidad. Para reducir la tasa de crecimiento demográfico, se necesita intervenir en la tasa de fecundidad, pero de manera indicativa, por la inducción de conductas, y no por el control directo de la natalidad; en consecuencia, el espacio de la planeación es cerrado, circunscrito a la familia, en donde el hombre y la mujer toman las decisiones sobre el tiempo, el número y la periodicidad de los nacimientos. Por eso, junto al dispositivo médico de la natalidad, aparece el familiar, con las campañas de planeación familiar, paternidad responsable y nupcialidad, y enseguida, el de la *igualdad jurídica de la mujer*, consagrada en la reforma constitucional del artículo cuarto: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamento de sus hijos”.¹⁶ Además, y es el cuarto elemento de la pragmática gubernamental, la planeación de la natalidad en el seno familiar, deriva de una decisión informada, de una práctica consciente de los individuos educados en la valoración de las condiciones y expectativas de vida, por eso, la regulación demográfica se realiza por una *educación sexual y reproductiva de la población*, lo que se advierte tanto en los programas educativos, en la integración del Consejo y en el carácter permanente, y no coyuntural, de la información sobre paternidad responsable y la planeación familiar.

Medicina - familia - igualdad jurídica - y educación: son los elementos del nuevo dispositivo demográfico centrado en la regulación de la fecundidad, y ya no sólo en los flujos migratorios o la mortalidad. Una alianza cuádruple de figuras sociales: el médico - el juez civil - el legislador - y el maestro, se conjugan para actuar sobre (y no contra) la libertad de los individuos a planear su familia. Una intervención no forzada, no impositiva, pero sí orientada por un conjunto de acciones para actuar sobre las prácticas reproductivas de la población en libertad, y modular el crecimiento demográfico con el del producto interno bruto y los recursos estatales. Es un punto central: por primera vez se gubernamentaliza la reproducción, se atiende la fecundidad con instrumentos que operan en la libertad de los individuos, para producir efectos deseables, a partir del descubrimiento de los límites del crecimiento y la explosión demográfica. Una novedad histórica no derivable de ningún esquema estatal, sino resultado de la confluencia de fenómenos histórico-particulares, y de una racionalidad gubernamental orientada por el saber económico. Se gobierna la fecundidad, a través de la educación, la igualdad de la mujer y la planeación familiar: un dispositivo demográfico con incidencias en el mediano plazo, y no sujeto a las coyunturas de cambios de gobierno: una novedad histórica en la racionalidad gubernamental en México. En otra época se hubiera dicho: la policía del sexo. La incorporación de la fecundidad en los objetos de gobierno, y en los objetivos del gobernante, resulta de condiciones históricas precisas y de una racionalidad que las convierta en programa de gobierno, con leyes, reglamentos, campañas y organismos adecuados para hacerlo. Un diagrama, en consecuencia, para adecuar los recursos nacionales con el crecimiento de la

¹⁵ “Reglamento de la Ley General de Población”, artículo 19, en *Diario Oficial de la Federación*, diciembre de 1973.

¹⁶ “Adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, diciembre de 1973.

población, convertida ya no sólo en sujeto demandante de servicios, sino en objeto de regulación y control. Otra vez, como sucederá frecuentemente en la lógica del gobierno, el sujeto se convierte en objeto: el conjunto de la población como objeto de gobierno, sujeto de demandas e instrumento de control.

4.2. La Población-Sociedad: Los Riesgos y Seguros Sociales

Medicina estatal, salubridad y asistencia, y seguridad social, son los tres ejes del gobierno de la salud en México. Desde luego, como todos los dispositivos de gobierno, implican formas de saber, de poder y arreglos jurídico-institucionales específicos. Por ejemplo, cuando se está formando la intervención estatal sobre la salud, se centra en la regulación de una práctica dispersa y muy variada, se certifica la profesión y se normaliza el saber médico, persiguiendo las prácticas tradicionales del brujo, del curandero o hasta de la partera. Una legislación balbuceante en la salud de los individuos, pero muy activa en la regulación de la práctica y la formación de los profesionales adecuados. El Estado primero creó los médicos, y luego definió las áreas de atención sanitaria. Sin duda, un primer dispositivo derivado de la crisis de los hospitales en las primeras décadas del siglo XIX y la importación de un saber médico ligado a Bichat y la anatomía patológica. Pero el segundo eje de desarrollo del gobierno de la salud, cambia de objetos y de objetivos. Se centra en los problemas de la higiene comunitaria, de la salubridad pública y las enfermedades consecuentes. Una medicina del entorno, del ambiente, a partir de las endemias y las epidemias por vectores ligados a la suciedad y el hacinamiento. Una medicina social, según los fundamentos de los higienistas y urbanistas franceses. Las instituciones públicas son las de salubridad, en las grandes ciudades y los estados con un dinámico desarrollo urbano, las grandes obras son el drenaje, el agua potable y el saneamiento. Una medicina no individual, colectiva, una higiene de las urbes, que tiene incidencia en los individuos, pero no se centra en ellos, sino en su ambiente. Objetivos y objetos de vigilancia distintos: de la práctica de los médicos, a la higiene de la ciudad. La vigilancia individual de la salud es más reciente, sólo aparece en el control de los accidentes y la reanimación de la fuerza de trabajo. El individuo es un trabajador, un valor de uso a cuidar, proteger y potenciar. La seguridad social es un dispositivo de individualización de la salud -a diferencia de la salubridad, que ahora se denomina servicios no personales, para marcar más todavía el cambio estratégico, centrada en los riesgos individuales del trabajador, y no en las condiciones del hacinamiento urbano y la miseria rural. Desde luego, estos tres modelos, o momentos de la atención a la salud, si bien se han formado históricamente, no se excluyen, sino que han desarrollado múltiples formas de relación.

El modelo de atención gubernamental a la salud en 1970 estaba centrado en la atención individual, en los organismos de seguridad social de los trabajadores. Una atención individual, en las instituciones de seguridad social, pero también en los hospitales y clínicas de la SSA para la población no cubierta, al mismo tiempo que programas de agua potable, alcantarillado, drenaje, regulación del ambiente, de bebidas y alimentos, es decir, de salubridad e higiene, así como programas complementarios de asistencia a grupos vulnerables, niños, mujeres y discapacitados. Este modelo diferenciado se cuestionó a principios de los años setenta, sobre todo en las convenciones nacionales de salud entre 1972 y 1974, que culminaron con un Plan Nacional de Salud,

creado en 1974 y abortado apenas tres años después, pero que sentó las bases para la transformación de los servicios gubernamentales de salud en 1978, y que siguió hasta la crisis de principios de los años noventa y, de diverso modo, en los esquemas de reestructuración que todavía están en marcha

El modelo dual de atención a la salud, con dominante individual y atención desigual a la población, fue desarrollado, en el periodo que estudiamos, siguiendo las tres líneas generales de su constitución histórica. En primer lugar se continuaron los controles de las prácticas médicas, se redefinieron jurídica e institucionalmente las responsabilidades gubernamentales en la salud, con la promulgación de un nuevo código sanitario y una legislación inédita sobre contaminación ambiental; en segundo lugar continuó la salubridad general, con las campañas de vacunación y de eliminación de vectores infecciosos, con programas de higiene urbana y asistencia social; y, sobre todo, se desarrolló la seguridad social con la redefinición del IMSS y la creación del organismo responsable para las fuerzas armadas, el ISSFAM.

El Control Estatal de la Salud

Entre 1970 y 1976 se modificaron reglamentos para el consumo y la circulación de medicinas, alimentos y órganos humanos, se promulgó un nuevo Código Sanitario, se introdujo una ley sobre la contaminación ambiental, se creó la subsecretaría de mejoramiento ambiental, se realizaron convenciones nacionales de salud y, por primera vez, un Plan Nacional de Salud. Un conjunto normativo, institucional y programático en el que se definen nuevos objetos, funciones, objetivos, técnicas y métodos de control sanitario.

El itinerario de este conjunto de reformas indica muy bien la lógica de construcción de una política de salud. En primer lugar, entre 1971 y 1972 se incorpora un nuevo ámbito de regulación sanitaria: la contaminación del ambiente, en la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, del 23 de marzo de 1971, también en la creación de la subsecretaría del ramo, el 29 de enero de 1972, y los reglamentos específicos de la contaminación atmosférica, de humos y polvos, del 17 de septiembre de 1971, del agua, el 29 de marzo de 1973, y del ruido, el 2 de enero de 1976. Una segunda etapa, entre 1973 y 1974, se caracteriza por la realización de las convenciones de salud, el programa nacional y el nuevo código sanitario. Por último, en la tercera fase, los dos últimos años del período, se modifican los aspectos relativos a la producción, circulación y consumo de alimentos y medicinas, así como la utilización de órganos y tejidos humanos, y, singularmente, del saber empírico de las parteras. Así, en términos temporales, la lógica gubernamental se realiza en tres etapas sucesivas de complejidad: incorporación de nuevas áreas de intervención (particularmente la contaminación ambiental), definición de objetos, objetivos, técnicas y programas (código sanitario y plan nacional), y reglamentos operativos de la medicalización de la salud (producción, circulación y consumo de alimentos, medicinas, órganos y saberes).

La Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental ejemplifica la definición de un nuevo ámbito y nuevos objetivos en la política de salud. Una nueva región de atención estatal, que resulta menos de una derivación lógica de la esencia del Estado, que de las condiciones de salubridad existentes a principios de los setenta, después de décadas de desarrollo industrial acelerado y de hacinamiento urbano. El objeto: el medio ambiente, considerado de manera bastante general como estado natural o normal de la vida, la salud y el

bienestar humano, de la flora y la fauna, así como de la calidad del aire, agua, tierras, bienes y recursos de la nación y de los particulares. Los objetivos: prevención y control de la contaminación, mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente. Los objetivos son medidas de salubridad general, consideradas de interés público y aplicación en toda la república. Los mecanismos de intervención, que en la ley aparecen como atribuciones del Ejecutivo: localizar, clasificar y evaluar los tipos de fuentes de contaminación, poner en vigor las medidas adecuadas para la prevención, control y abatimiento de la contaminación, regular el transporte de, composición, almacenamiento y el uso de materiales contaminantes, realizar los estudios correspondientes para prevenir la contaminación y crear los organismos responsables. La Ley especifica las características de la prevención y control de la contaminación del aire, del agua y del suelo, así como un sistema de sanciones y denuncias basadas en la acción popular.

El control de la contaminación ambiental se construye a partir de una racionalidad claramente económica. Primero, se identifican los problemas de los contaminantes como resultado del desarrollo industrial y la concentración demográfica, por lo que se convierten en amenazas para la salud de los individuos, pero también del medio ambiente, entonces, la definición de salubridad que en primera instancia deriva siempre hacia la salud, vida y bienestar humano, ahora se extiende a la flora y fauna, y los recursos naturales de la Nación. Mediante el control de la contaminación se expande la conservación de la vida hacia el medio ambiente y no sólo de los individuos y la especie, mediante una concepción ambientalista, es decir, en el que la salubridad general está implicada por el deterioro de la naturaleza, agregando el componente económico de los recursos productivos de la Nación. Así, el control de los contaminantes es la parte preventiva o restauradora de los recursos nacionales, es decir, estatales. Esta lógica, tan simple en este momento, se complejiza al definir los mecanismos de control y prevención. En realidad estos mecanismos son los de regulación de los insumos, los productos, los desechos, y su impacto en aire, agua y suelo. Una concepción económica, pues se trata de regular -y el verbo es polisémico, implica limitar, vigilar, prohibir-, tanto la utilización, como la descarga, el depósito, el transporte de materiales, residuos y productos, así como la instalación de fábricas, industrias, fincas y establecimientos. El ciclo de rotación del capital, que va de la producción al consumo, sirve de base a la racionalidad gubernamental, por tanto, no es de extrañar que en esta concepción económico-industrial de la contaminación, el artículo 31 excluya de las sanciones a la contaminación causada o motivada por actividades puramente domésticas, ni que el esquema de permisos, autorizaciones, y aprobaciones esté acompañado por un sistema de sanciones, basadas en la denuncia o acción popular. Los distintos reglamentos de la Ley, especificarán más los límites del control estatal, al incorporar comisiones mixtas entre gobierno-empresarios para estudiar tanto denuncias, como recomendaciones y orientaciones generales.

El control y prevención de la contaminación media una lógica de regulación extensiva de la vida, no sólo de la población, sino del medio ambiente, por sus repercusiones tanto en la salubridad general como en los recursos del estado, pero también, una regulación que utiliza las fases del capital como instancias y técnicas de vigilancia. Por último, son las instancias de control estatal, particularmente la subsecretaría de medio ambiente, de la SSA, la encargada de establecer los procedimientos, autorizaciones, permisos y aprobaciones de las entidades económicas sujetas al control ambiental. El Estado, en esta lógica, define económicamente una fuente de problematización para la salubridad general, y el medio ambiente en particular, que afecta tanto la

salud de la población como los recursos productivos de la nación. Identifica, localiza, previene, controla, restaura y educa al respecto, estableciendo, además, un sistema de vigilancia a las empresas no sólo por parte de los inspectores, sino de la acción popular. Las sanciones castigan infracciones a la ley, como toda violación normativa, es una sanción administrativa a la eficiencia medioambiental de las empresas, y no el pago progresivo de derechos de contaminación. En esta lógica, el medio ambiente es un entorno concebido de manera natural, que os dirige a una suerte de equilibrio natural efectuado por distintos contaminantes. La intervención del Estado es controlar y prevenir la contaminación, así como restaurar los frágiles equilibrios naturales que la industria, el desarrollo económico tienen a afectar. El Estado es el regulador, en ese sentido, de los equilibrios ecológicos, las sanciones, en consecuencia, son a los que atentan contra estos equilibrios, pero no todos, sino sólo los producidos por industrias, empresas y establecimientos. Diferencia radical con los postulados neoliberales de un derecho inmanente a la contaminación, que tendría que ser sufragado de manera diferencial: más paga quien más contamina, en vez de sanciones a los que produzcan contaminantes. Diferencia radical: del Estado como regulador del medioambiente, al Estado como regulador de los derechos de contaminación.

El 13 de marzo de 1973 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo Código Sanitario, que abrogaba el de 1940. El Código establece "las disposiciones de salubridad que regulan las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la población de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 1). Es una nueva definición de materias, mecanismos e instrumentos de vigilancia sanitaria y control gubernamental.

El Código es un dispositivo normativo de la salud pública. Una estrategia colectiva de salud, no refiere nunca la atención individualizada, según la serie individuo-enfermedad-terapéutica, sino una serie distinta: población-salubridad-gobierno, en donde se identifican los objetivos de la salud de la población, y la vigilancia y control de las condiciones materiales de esta: higiene y nutrición, medio ambiente, enfermedades, consumo de alimentos, medicinas, alcohol, tabaco y estupefacientes, migraciones. El Código también refiere los mecanismos y recursos de la atención sanitaria: el registro y seguimiento de la información epidemiológica, el control del saber y ejercicio de la profesión médica, la formación del personal sanitario, las actividades de salud pública, la investigación y enseñanza. La serie no es nueva, pues desde mediados del siglo pasado la salubridad refiere siempre las condiciones materiales de salud pública, sino que incorpora dos elementos: el saneamiento ambiental y el control de estupefacientes, que ya habían sido definidos como tales en momentos específicos. En realidad el nuevo código sólo expande las materias de la salubridad, las jerarquiza y estructura administrativamente sus funciones, con el nuevo Consejo general de Salubridad, nombrado en 1971, y la nueva estructuración de la SSA, a partir de 1971. Lo más importante en esta reestructuración de la denominada rectoría estatal no se encuentra aquí, sino en la programación de la política de salud pública para 10 años, resultado de las convenciones nacionales de salud, que se expresó en el malogrado Plan Nacional de Salud, 1974- 1984.

La I Convención Nacional de Salud fue organizada por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, e inaugurada el 16 e julio de 1976. Durante cinco días, se discutieron casi 200 ponencias, agrupadas en

diecinueve grandes temas: educación para la salud; nutrición; salud materno-infantil; planificación familiar; mejoramiento del ambiente y saneamiento del medio; salud mental; enfermedades transmisibles; enfermedades no transmisibles; accidentes; atención médica ambulatoria, hospitalaria y de rehabilitación; asistencia y seguridad social; investigación; formación y desarrollo de recursos humanos para la salud; el servicio social de los estudiantes y profesionales de las disciplinas de la salud; participación de la comunidad en acciones de salud y en servicio social voluntario; administración de la salud pública y legislación sanitaria; salud ocupacional e higiene del deporte y la recreación.

El objetivo central de la Convención fue sentar las bases de un Plan Nacional de Salud de largo alcance, diez años, así como convocar a los gobiernos de los estados para presentar los planes de salud de sus entidades. Para la elaboración del Plan, se elaboró un listado de más de 30 conclusiones y recomendaciones generales, entre ellas:

- "La creación de un Plan Nacional de Nutrición que incluirá estímulos de carácter fiscal, técnico y político, a organizaciones e instituciones que se dediquen al incremento de producción, transformación, conservación y distribución de alimentos.
- Un Programa de Paternidad Responsable, enmarcado dentro de una política demográfica armónica con el desarrollo y con amplia protección sanitario asistencial para la madre y el niño; el fortalecimiento moral de la familia y el encauzamiento de la juventud hacia metas creativas y a una decidida participación en los servicios sociales.
- La constitución de un Sistema Nacional de Hospitales, tanto de la SSA, IMSS e ISSSTE y otras dependencias como de las que se consideran convenientes para ampliar los servicios de salud a la población desprotegida, y sirvan para la preparación de personal médico y paramédico.
- Programas de Servicio Social Nacional para mejorar el ambiente, contribuir al desarrollo socioeconómico, fomento a la salud, higiene del trabajo y que obligue lo mismo a todo tipo de instituciones, organizaciones, a crear cursos intensivos de capacitación.
- Creación de un Instituto del Deporte y un banco para el fomento de la actividad deportiva obligatoria -similar al Servicio Militar Nacional con la coparticipación y concurso de dependencias oficiales y para-gubernamentales, privadas, sindicatos, etc.
- A petición de los 32 gobernadores de las entidades federativas, que el IMSS amplíe sus servicios, muy especialmente a la población rural.
- Con base en las ciencias biomédicas, sociales y administrativas que determinan condiciones de salud, prever una organización de los recursos económicos, materiales y humanos disponibles para que se utilicen a su máxima productividad y eficiencia, y respondan a las necesidades actuales inmediatas y mediatas del país".¹⁷

El Plan Nacional de Salud fue presentado a finales de 1974. Su horizonte de planeación es de diez años, dividido en dos períodos: 1974-1976, y 1977-1983. Se estructura a partir de cinco objetivos, 18 políticas, 20 programas y 56 subprogramas. Las metas son de corto y mediano plazo, según el periodo que comprendan.¹⁸ El listado de actividades y propuestas es muy extenso, pero de las más rescatadas en los trabajos posteriores al periodo están las siguientes: la red federal de hospitales de la SSA; el plan nacional de alimentación; el fondo nacional de alimentos; el programa nacional de tratamiento de aguas; la atención a las áreas rurales, a través de casas de salud, médicos comunitarios, etc.¹⁹ El Plan es un intento general de integración de políticas

¹⁷ "Convención Nacional de Salud", en *Comercio Exterior* junio de 1974.

¹⁸ SSA, *Plan Nacional de Salud*, tres volúmenes, México, 1974.

¹⁹ *Necesidades esenciales*, op. cit., p. 120.

y programas de todas las instituciones públicas vinculadas a la salud, en el que se establecían tiempos, metas y proyectos. Sin embargo, muy rápidamente esta propuesta programática fue desechada. Más aún, a finales de 1976 no se estaba en posibilidades de hacer una evaluación del cumplimiento de las metas de la primera fase. Para noviembre de 1977, el subsecretario de Planeación de la SSA declaró que el Plan era utópico e imposible de llevar a la práctica.²⁰ Para muchos críticos, es un ejemplo preciso del populismo y la retórica oficial: "El problema básico con este instrumento de planificación fue que se cargó más hacia el *'wishful thinking'* y la grandilocuencia que hacia las posibilidades reales de operación... si se revisa con profundidad, resulta únicamente un conjunto de imprecisiones y promesas dispuestas en forma programática. Lejos de ser un documento realista que planteara las posibilidades u dificultades que había para la interacción de las diversas instituciones públicas y privadas de salud en programas de acción concretos, adoptó en varios de sus apartados un tono propagandístico u doctrinario propio de los perores momentos de la retórica oficial".²¹ En este sentido, el Plan Nacional de Salud, más allá de su importancia en la coordinación, integración y definición de políticas estatales de salud, pasó a ser una de las representaciones más acabadas del populismo como retórica gubernamental. El populismo: irresponsabilidad en el ejercicio de gobierno, por exceso de expectativas y escasez de recursos.

La Seguridad Social

La historia de la seguridad social está por escribirse. No es sólo una historia de las instituciones, que como bien sabemos tienen una trayectoria reciente -en 1943 se constituyó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1959, el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y apenas en 1976 el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM)-, tampoco un recuento progresivo de la legislación, sino una historia particular de los mecanismos de socialización de los riesgos. El seguro es una institución social, es decir, un complejo técnico-político de intermediación para enfrentar los peligros derivados del trabajo, de la vejez, de la muerte, de la enfermedad: de la vida de los individuos. Disponemos ya de algunas monografías institucionales, o de doctrina jurídica de los seguros, en los últimos años el debate sobre las técnicas actuariales y el impacto macroeconómico de la seguridad social se ha desarrollado mucho, pero la historia del seguro y su incorporación en las tecnologías gubernamentales sigue estando ausente.²² Desde la constitución del IMSS, y la extensión de este modelo a los trabajadores del estado y los miembros de las fuerzas armadas, la política de salud ha sido parte de la política de seguridad social. El impacto no es sólo jurídico o institucional, sino de objetos, objetivos y técnicas. Si las características de la epidemiología y la morbilidad en México hasta los años setenta seguían siendo las de enfermedades infecciosas, transmitidas, las causadas por vectores ligados a las condiciones sociales, al hacinamiento, a la insalubridad, por tanto el modelo de salud pública ligado a ella seguía siendo el de la salubridad e higiene

²⁰ "El Plan Nacional de Salud de 1975 fracasó por falta de medios" en *Excélsior*, 28 de noviembre de 1977. p. 4

²¹ *La salud desigual, op. cit.*, p. 241

²² A diferencia de otros países donde el estado de bienestar no fue una moda intelectual adquirida a destiempo, sino una práctica política y un desafío filosófico. Vid. François Ewald, *L'État providence*, Fayet, 1986, y los textos de Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social Repensar el Estado de Bienestar*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 1995. y *La Crise de L'État Providence*, Éditions du Seuil, 1983.

generales, el seguro social individualiza la atención de la salud, encuentra un nuevo objeto de salud en el cuerpo de los trabajadores y un nuevo objetivo en la protección de la fuerza de trabajo del derechohabiente y de su familia. El seguro social se convirtió en parte de la medicalización de la política de salud. Este nuevo modelo de atención sanitaria se volvió hegemónico y transformó la racionalidad técnica, jurídica y terapéutica. Propició, por ejemplo, el consumo de medicinas, estableció un cuadro básico de salud individual, pero también desdeñó los servicios de salud no personales -que es la nueva terminología para indicar el trabajo sobre la salubridad y la higiene.

El seguro social desempeña una función específica: protege de riesgos concretos, a ciertos grupos de la población. El punto central está en la forma que adopta este dispositivo de protección: a quiénes protege, de qué riesgos y cómo. Esto implica una pregunta más amplia: ¿cómo se traduce esta función en mecanismos y fórmulas para proveer servicios, manejar recursos y crear las estructuras necesarias (materiales, administrativas e institucionales); y ¿cómo estas formas adoptadas responden a la especificidad de los riesgos cubiertos y de los grupos sociales a quienes están dirigidos? Se trata, entonces, de resolver (o desentrañar, en este caso) la relación *riesgos-grupo objetivo-servicios-financiamiento* que ordena la pragmática del sistema, y su desarrollo específico en la racionalidad gubernamental de 1970 a 1976.

La seguridad inmanente a la relación salarial

El IMSS es el organismo del dispositivo de protección social de los trabajadores, en especial los del sector industrial urbano, no sólo de los riesgos de salud, sino para mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de consumo.²³ El objetivo: protegerlos de los riesgos que atentan contra su estabilidad laboral y económica. El activo a proteger es la capacidad productiva de los individuos, su fuerza de trabajo, la misma que en el mercado laboral recibe un salario y es la base de la economía familiar. Los riesgos que se consideran, son aquellos cuya realización atenta contra esa capacidad y consecuentemente, anulan la posibilidad de percibir un salario. Aunque las formas que adoptan esos riesgos son muy variadas, se pueden clasificar de acuerdo al origen. Unos surgen de las mismas condiciones laborales, como los accidentes y enfermedades que resultan del desempeño de una actividad profesional. Otros son consecuencia de enfermedades y accidentes más generales, no relacionados con el empleo. Y otros se derivan de la edad, que con el paso del tiempo merma las capacidades y facultades de los individuos, y de la muerte.

²³ El IMSS se creó por decreto presidencial el 19 de enero de 1943 fecha en que se publicó la Ley del Seguro Social en el *Diario Oficial*. Sin embargo, antes de eso ya se habían realizado diversos intentos. Formalmente, el interés de crear un instituto de seguridad social que brindara protección a la población trabajadora, se expresó por primera vez en la Constitución de 1917. Primero mediante el establecimiento de cajas de seguros populares ante los riesgos de invalidez, vida y cese involuntario del trabajo. Después, en 1929, reconociendo la necesidad de crear una Ley del Seguro Social que cubriera los riesgos de invalidez, vida, cese involuntario del trabajo, enfermedades y accidentes. En cuanto a los proyectos de ley, el primero se elaboró en 1921 pero no llegó a promulgarse. Caso similar a una iniciativa de ley, presentada en 1929, que obligaba a los patrones y obreros a depositar en instituciones bancarias cuotas mensuales entre 2 y 5% del salario, con el fin de crear fondos en beneficio de los trabajadores. En 1932 el Congreso de la Unión expidió un decreto que otorgaba facultades extraordinarias para que en un plazo de 8 meses se expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio. Aunque ninguno de estos proyectos llegó a consolidarse, si abrieron una amplia discusión sobre la importancia de la Seguridad social; a tal grado que a partir de 1934 se incluyó en los planes sexenales de gobierno. Se elaboraron iniciativas en las secretarías del Trabajo, de Salubridad, en la de Gobernación, en la Comisión de Estudios de la Presidencia de la República y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta última inclusive se envió al Congreso, pero no se aprobó por considerar necesario formular una más completa. Y finalmente, el Acuerdo Presidencial referente al establecimiento del Seguro Social, enviado a cinco secretarías de estado en 1941, que tampoco se concretó.

Dado que las consecuencias son muy diversas, tanto en su duración como en el daño físico de los trabajadores, los esquemas de protección se diseñaron sobre una base general y partiendo del hecho que la simple realización del siniestro implican una doble pérdida para los trabajadores: la disminución (o anulación, en el extremo) de la capacidad productiva y la privación del salario. Estas son las condiciones objetivas que atiende el Seguro Social. Para ello, los beneficios del sistema responden a las necesidades básicas de los afectados: restituir la capacidad perdida, sustituir el salario que se deja de percibir e incrementar la capacidad productiva y económica de los trabajadores. De esta forma, por el lado de la protección, el sistema agrupa los riesgos de acuerdo al origen, considera las repercusiones y plantea esquemas para atenderlas y, en la medida de lo posible, revertirlas. En cuanto al financiamiento de los beneficios, el sistema parte del salario como base de cotización y, al mismo tiempo, lo utiliza como parámetro para diseñar los esquemas de contribuciones y fijar el monto de las prestaciones económicas. Pero en el caso del IMSS, el diseño de estos esquemas también considera el tipo de riesgo y, en especial, las obligaciones patronales establecidas en la Ley Federal del Trabajo. El resultado es un doble sistema de seguros. En el ramo de riesgos de trabajo, sólo los patrones hacen aportaciones y éstas cubren el costo íntegro del seguro: prestaciones, servicios y administración. Esta situación resulta de la responsabilidad que la Ley Federal del Trabajo asigna a los patrones, y que se deriva de los percances que sufren los trabajadores en el proceso de trabajo. Además, para establecer las cuotas de este seguro, se hace una evaluación particular de cada empresa, donde se consideran el riesgo de la actividad y las condiciones objetivas de las instalaciones, así como la gravedad y frecuencia de los siniestros registrados con anterioridad. En los otros seguros, en cambio, las contribuciones se hacen de manera tripartita (patrones, trabajadores y estado) y en un esquema general de cuotas, con base en los análisis técnicos y estimaciones del Instituto. Sin embargo, las implicaciones de esta distinción son mayores. En primer lugar, indican la necesidad de administrar los seguros de manera diferenciada: el seguro de riesgos de trabajo se contabiliza de manera independiente al resto. En segundo, la diferenciación de los seguros por la fuente de los recursos (patrones o tripartita) también se refleja en los esquemas de prestaciones, económicas y en especie. En general, los beneficios del seguro de riesgos de trabajo son los menores de todo el sistema. En tercer lugar, y más importante, esta diferenciación materializa dos formas distintas de aseguramiento. En estricto sentido, el seguro de riesgos de trabajo no sólo protege a los trabajadores, también a los patrones. A los primeros, los cubre de los accidentes y enfermedades que resultan del trabajo, al tiempo que establece esquemas de prestaciones y servicios superiores a los que otorga la Ley Federal del Trabajo; los más importantes: sustituye las indemnizaciones por pensiones permanentes y crea los medios para la rehabilitación y atención especializada que se requieran. A los patrones, en cambio, los protege de la responsabilidad que adquieren con los trabajadores al ocurrir un accidente y, esto es lo importante, los libera de los compromisos establecidos en la Ley. De esta forma, el seguro de riesgos de trabajo protege a ambas partes del contrato laboral: asegura la capacidad productiva de los trabajadores y establece una suerte de seguro de "responsabilidad laboral" para los patrones. En ambos casos, mejorando las condiciones de la ley laboral.²⁴ Un último aspecto que no por trivial debe dejarse de lado, es el alcance de los beneficios. En el seguro de riesgos de trabajo, los beneficiarios

²⁴ En los otros seguros, la protección está enfocada únicamente a los trabajadores y sus familiares.

son los involucrados directos: trabajadores y patrones (salvo en el caso de muerte del trabajador, vía pensiones de viudez, orfandad y ascendientes). En los otros seguros, los beneficiarios incluyen al trabajador y a sus familiares

Hasta aquí, es importante destacar varias características del sistema. Primero, el esquema de aseguramiento del IMSS es el característico de los sistemas relativos al empleo; aunque en los riesgos de trabajo protege tanto al capital humano como a las unidades de producción. Segundo, la trascendencia social de la cobertura no se limita a los trabajadores. Al asegurar la capacidad de trabajar y sustituir el salario en los casos en que el trabajador queda inhabilitado, se asegura la estabilidad económica de las familias de los trabajadores y en el extremo, el nivel de vida de la clase trabajadora. De esta forma, el seguro social, que parte de esquemas individuales para la incorporación y la prestación de servicios, se convierte en un seguro de beneficios colectivos, al menos para la clase trabajadora. Tercero, la protección que otorga el sistema es proporcional a "la capacidad productiva de los trabajadores",²⁵ medida en función del salario y antigüedad. Esta situación, aunada al hecho de que el IMSS como instrumento de redistribución del ingreso tiene un alcance reducido al interior de los grupos cubiertos (sanos y enfermos, jóvenes y viejos, y el caso de las empresas), precisa los límites del sistema: la solidaridad se limita a los grupos cubiertos y, en el caso de las empresas, a una suerte de socialización de costos de la inseguridad; la igualdad, tanto en términos de aportaciones como de beneficios, está mediada por criterios de proporcionalidad en función de la trayectoria laboral de los individuos; en términos del acceso, se reduce a la élite conformada por los grupos protegidos; por último, la universalidad se limita a los trabajadores urbanos, del sector industrial, comercial y de servicios.

En la primera Ley del Seguro Social, la de 1943, los servicios se organizaron en un régimen único y obligatorio que comprendió tres ramos: "accidentes de trabajo y enfermedades profesionales"; "enfermedades no profesionales y maternidad"; "invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada".²⁶ Además de los seguros facultativo y adicional, que respectivamente resolvían los casos de aquellos trabajadores que por sus características no estuvieran incluidos en el Régimen Obligatorio, y cuando los contratos colectivos otorgaran prestaciones superiores a las consideradas en la Ley del Seguro Social. Los beneficios, como se mencionó antes, eran de tres tipos. Los empleados para restituir la capacidad perdida, así como para atender al trabajador y a sus familiares en casos de enfermedades no profesionales, incluyeron servicios médicos, hospitalarios, clínicos y farmacéuticos. Para sustituir el salario que se dejaba de percibir, se crearon esquemas de pensiones que se pagaban por incapacidad en el caso de riesgos de trabajo, y por invalidez, vejez y cesantía, así como las derivadas de la muerte del asegurado (viudez, orfandad y ascendientes). Las prestaciones en dinero también incluyeron subsidios en las situaciones de inhabilitación derivada de una enfermedad no profesional y maternidad. El tercer tipo de prestaciones fueron servicios culturales y deportivos para los asegurados, programas para elevar la calidad de vida, los niveles de higiene y salubridad de la población. Los requisitos para gozar de ellas, variaban de acuerdo al seguro y la prestación. Así, en el caso de

²⁵ Término empleado en la exposición de motivos del proyecto de ley original. Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Viernes 18 de diciembre de 1942.

²⁶ En el artículo 2o. de la ley del 43, se presenta el seguro de 'cesantía involuntaria en edad avanzada' como el cuarto ramo cubierto. Sin embargo, en la misma ley sólo se le considera como un caso particular del seguro de vejez. De hecho, se incluye en el "Capítulo V" que corresponde a los cuatro seguros de manera conjunta. Por estas razones, en el texto sólo consideramos tres seguros de manera efectiva.

las prestaciones derivadas de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, bastaba con estar inscrito al seguro y no adeudar aportaciones. Pero para gozar de las prestaciones otorgadas por el resto de los seguros, era necesario cubrir un número mínimo de cotizaciones semanales y cumplir con la edad establecida, situación familiar y condiciones de salud especificadas en la ley

Los recursos para financiar a cada uno de los seguros se obtenían de las aportaciones de patrones, trabajadores y Estado,²⁷ según fuera el caso. Como ya se mencionó, para el ramo de “accidentes del trabajo y enfermedades profesionales” sólo contribuían los patrones, con un monto de acuerdo con la clasificación que realizara el instituto. Las cuotas, en este caso, oscilaban entre el 0.8% y el 7.5% del salario de los empleados. Para el resto de los seguros, el costo de los servicios, prestaciones y gastos administrativos se fijó en 12% del salario de los trabajadores. De este porcentaje, los patrones cubrían el 6%, mientras que trabajadores y estado aportaban 3% cada uno. Estas cantidades resultaron de las estimaciones del instituto y los análisis estadísticos con base en las experiencias recopiladas por la STPS y por la Secretaría de Salubridad, y que contenían información detallada de las necesidades de salud, atención médica e incapacidades. Los aspectos técnicos para fijar las cuotas y manejo de reservas en los casos de pensiones, se tomaron de la experiencia norteamericana y en especial de los esquemas *pool* de financiamiento.²⁸ Según lo dispuesto en esa ley, la inversión de las reservas se hacía de acuerdo a un sistema que permitía la distribución de los recursos entre la adquisición de instalaciones para el instituto, la construcción de colonias obreras, y la inversión en bonos y títulos del gobierno e instituciones de crédito, así como en préstamos y valores hipotecarios.²⁹

En contraste, la población derechohabiente se limitó a los trabajadores asalariados bajo contrato; ya fueran de empresas privadas, estatales o de administraciones obreras y mixtas, aunque también incluyó a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices. En términos cuantitativos, el sistema aseguró a 676,927 trabajadores y empleados en total.³⁰ De ellos, 433,033 eran empleados del sector industrial, 165,276 del comercio y 78,618 de transportes. Si además se consideran los familiares, el total de beneficiarios fue de 3'384,635 personas, correspondientes al 15% de la población del país.³¹

De esta forma, los límites del sistema eran, por una parte, el carácter discrecional para la expansión de la cobertura a otros grupos sociales, que de hecho, sólo se logró marginalmente.³² Por otra, los criterios para la inversión de reservas y el manejo de los recursos; que priorizaban la creación de infraestructura para la

²⁷ Que, como es obvio, aunque se pase de lado tan frecuentemente, en realidad es sólo una mediación de la sociedad *in toto*, por lo que también debía decidirse que en realidad es a partir de la tributación sobre toda la sociedad que se construye el sistema de seguridad social para los derechohabientes.

²⁸ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 18 de diciembre de 1942, pp 12–15.

²⁹ De acuerdo con el artículo 128, el total de reservas se podía invertir: a) hasta el 100% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, casas de maternidad, dispensarios, laboratorios y demás edificios para uso del Instituto; b) hasta 20% en la construcción de colonias obreras; c) en préstamos o valores hipotecarios especialmente los destinados para habitaciones populares; d) hasta 20% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, por los Estados, Distrito, o Territorios Federales y para servicios públicos; e) hasta 30% en bonos o títulos de Instituciones Nacionales de Crédito y bonos emitidos por Empresas Mexicanas Industriales. Siempre cuidando las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez.

³⁰ Estimación presentada en la Iniciativa de ley correspondiente *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 18 de diciembre de 1942, p. 12.

³¹ Al inicio de operaciones del Instituto, en 1944, la población derechohabiente era de 355 mil personas, un poco más del 10% de los considerados. Hasta la segunda mitad de la década de los sesenta se alcanza un 15% de la población total. *Ídem*, p. 202.

³² En 1956 se modificó la Ley del IMSS para permitir la incorporación al régimen obligatorio de los trabajadores del estado, los empleados de empresas familiares, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales. Antes de eso, en 1954, en un plan experimental se incorporó a los trabajadores agrícolas asalariados con los mismos derechos y prestaciones de los asegurados urbanos, sin embargo sólo en una mínima parte se logró el aseguramiento de los campesinos. Esto se debió, en gran medida, a la dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y su ingreso. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 1956, pp 14–27.

prestación de servicios médicos, sobre los compromisos financieros del instituto, en especial los intertemporales a largo plazo, como las pensiones. En ambos casos, el resultado de estas medidas implicaría la reforma del Instituto. Treinta años después, las prestaciones del Régimen Obligatorio del IMSS sólo beneficiaban a la cuarta parte de la población nacional. Frente a ello, el país presentaba el impacto de periodos de crecimiento económico disociados del nivel y calidad de vida de la población: tasas elevadas de mortalidad por la presencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, distribución inequitativa de los servicios básicos, acceso limitado y deficiente a los servicios de salud, sobre todo en las áreas rurales, sectores productivos sin las garantías mínimas de seguridad para sus trabajadores, amplios grupos sociales sin capacidad de aportar al sistema, etcétera. En este contexto, la reforma del Seguro Social se presentó como una forma de reorientar la estrategia de desarrollo sobre bases socialmente justas. Así, de la misma manera que se buscó mejorar las condiciones para el desenvolvimiento de las empresas nacionales, también se crearon mecanismos para proteger a la población, y en especial a los trabajadores.

La reforma de 1973: extensión de los beneficios

Entre las limitaciones más importantes que presentó el IMSS en sus primeros 30 años, además del alcance social de la cobertura, destacó la diferenciación que hizo entre trabajadores y tipos de empleo, en algunos casos con tintes discriminatorios. En los hechos, el Seguro Social privilegió al empleo contractual, de salarios periódicos, sobre otras formas laborales; pero también a los empleados urbanos y no a los rurales, los contratos indefinidos sobre los eventuales, y a los hombres sobre las mujeres. Este último se ilustra perfectamente con el seguro de enfermedades y maternidad. Supongamos dos casos similares, un trabajador que se enferma e inhabilita por un periodo igual a la inhabilitación de una trabajadora con motivo del embarazo (84 días, 42 antes y 42 después del parto). Durante este periodo, ambos reciben atención médica y un subsidio que sustituye el salario; sin embargo, las condiciones para regresar al trabajo son completamente diferentes. Mientras que los hombres se reintegran de manera directa e inmediata, las mujeres enfrentan las restricciones por la presencia de los niños, tradicionalmente bajo su cuidado y responsabilidad. Este hecho, en la mayoría de los casos, significaba la salida del mercado laboral de las mujeres por varios años. De esta forma, la igualdad entre dos trabajadores similares pero de diferente sexo, se reducía a la atención médico-pediátrica y los subsidios, pero no creaba condiciones iguales para reincorporarse al trabajo. Sin embargo, estos no eran los únicos casos. El sistema también privilegió a los trabajadores en activo sobre los retirados, como resultado de la falta de procedimientos que regularan la revisión y actualización de las prestaciones económicas; en el extremo, penalizó la carga familiar de los pensionados y su condición de salud. Otras limitaciones, igualmente importantes, fueron el escaso impacto del IMSS en los niveles generales de salud, en el control epidemiológico, la salubridad e higiene de la población.

Estos aspectos cuestionaron la viabilidad del IMSS como instrumento de protección para los trabajadores (urbanos y rurales, hombres y mujeres, fijos y eventuales, en activo y retirados) y su contribución para que alcanzaran su plena productividad; la trascendencia social del IMSS como mecanismo de redistribución del ingreso y garantía de los niveles de vida, salud e higiene de la población; y la capacidad del IMSS para revisar

y actualizar los esquemas de servicios y prestaciones, y en particular, mantener el valor de las prestaciones que sustituyen al salario. Tres cuestionamientos al diseño original del IMSS: alcance social, riesgos cubiertos, operación y capacidad efectiva de protección; que en términos de la estructura y funciones del Instituto, plantearon la necesidad de redefinir la cobertura, servicios y formas de financiamiento. En estas condiciones, en 1973 se reformó el IMSS para ampliar sus beneficios, tanto en los servicios y prestaciones otorgadas a la población cubierta, como en el diseño de nuevas formas de aseguramiento para incorporar a grupos y sectores sociales no considerados en la ley de 1943. El objetivo fue crear un sistema dinámico, que iniciara la transición del régimen de seguros sociales al de seguridad social; es decir, de los esquemas de aseguramiento por ramos, de alcance social limitado, a los programas extensivos.³³

La reforma siguió tres criterios: mejorar la protección, los servicios y prestaciones de los asegurados; ampliar la cobertura incorporando nuevos riesgos y formas de aseguramiento para grupos no protegidos, principalmente trabajadores en condiciones especiales y grupos marginados; y mejorar la operación y funcionamiento del Instituto. En el primer caso se trató de cambios en la relación *derechos-beneficios-requisitos*. El segundo significó una modificación mayor, trascendió la estructura del Instituto y redefinió la relación *riesgos-grupo objetivo-servicios-financiamiento*. Y el tercero, resultó de las adecuaciones administrativas y operativas derivadas de los casos anteriores, y de la necesidad de redefinir el carácter dinámico del Seguro Social e incorporar procedimientos específicos para revisar y actualizar los grupos salariales, los esquemas de contribuciones y las prestaciones.

Modificaciones Estructurales

Ley de 1943	Ley de 1973
1. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales 2. Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad 3. Seguros de invalidez, vejez, cesantía involuntaria en edad avanzada y muerte 4. Seguros facultativos y adicionales 5. Continuación voluntaria (desde 1956)	1. Régimen Obligatorio <ul style="list-style-type: none"> ▪ riesgos de trabajo ▪ enfermedades y maternidad ▪ invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte ▪ guarderías ▪ continuación voluntaria ▪ incorporación voluntaria 2. Régimen Voluntario <ul style="list-style-type: none"> ▪ seguros facultativos y adicionales 3. Servicios Sociales

Fuente : Elaboración propia a partir del *Diario Oficial de la Federación*

Derechos-beneficios-requisitos: ampliar beneficios

Una de las directrices que siguió la reforma del Seguro Social fue el aumento de la protección a los asegurados. Para ello se incrementaron las prestaciones y los servicios originales, se crearon nuevos beneficios en dinero y en especie, y se modificaron los esquemas de operación, los requisitos y la vigencia de

³³ "Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social". *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados. 1 de febrero de 1973 p. 9.

derechos. Los cambios se concentraron en tres aspectos: prestaciones en dinero, servicios y prestaciones en especie, y las adecuaciones de los requisitos, derechos y esquemas de contribuciones.

Las prestaciones en dinero tuvieron dos formas básicas: los subsidios que se otorgaban por la inhabilitación temporal de los trabajadores y las pensiones permanentes. Además de los finiquitos y ayudas económicas que se concedían en situaciones especiales. Con la reforma, todos se modificaron. Se ampliaron los periodos para gozar de los subsidios. Se incrementaron los montos de las pensiones y subsidios en proporción al salario que las originó, lo que significó acortar la distancia entre los salarios y los mecanismos que lo sustituyen. En el caso de las pensiones permanentes, se adoptaron nuevos criterios para fijar los montos; concretamente, se incorporó un sistema progresivo en función del salario: porcentajes mayores para los estratos más bajos de ingreso y porcentajes menores para los ingresos mayores. Finalmente, con el objetivo de ampliar la protección de los pensionados y sus familias se crearon las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales, que de manera directa aumentaban los ingresos de los pensionados por carga familiar o cuando su condición de salud requería de la atención permanente de otra persona. Las principales modificaciones en este sentido fueron:

a). Aumentos en los montos y nuevas prestaciones

- a.1.) Aumento de los montos y periodos para el goce de subsidios por inhabilitación.
- a.2.) Aumento de los montos de las pensiones permanentes, con base en un sistema progresivo:
- a.3.) Aumento de los montos de otras prestaciones:
- a.4.) Nuevas prestaciones:

En lo que respecta a los servicios y prestaciones en especie, con la reforma se ampliaron los periodos para gozar de atención médica, tanto para los asegurados directos como para sus beneficiarios; se amplió la base social de los beneficiarios de servicios médicos; y se incorporaron nuevos servicios y prestaciones. Las principales modificaciones fueron:

b). Ampliación del disfrute de prestaciones y servicios

- b.1.) Ampliación de los periodos para recibir servicios médicos:
- b.2.) Ampliación de los beneficiarios de la atención y servicios médicos:
- b.3.) Nuevos servicios y prestaciones:

Con la reforma también se modificaron los requisitos y criterios para la prestación de servicios. Se redujeron las cotizaciones requeridas para adquirir derechos y se incrementaron los periodos de vigencia. También se modificaron los esquemas de contribuciones. En este último caso, dado que los cambios no sólo reflejan el aumento de las prestaciones sino el aumento de la cobertura, el tema de las contribuciones se aborda en el siguiente apartado. Las principales modificaciones fueron:

c) Menores requisitos y mayores períodos de vigencia de derechos

- c.1) Disminución de los periodos de cotización requeridos:
- c.2) Aumento de los periodos de vigencia de derechos:

Riesgos–grupo objetivo–servicios–financiamiento: ampliar cobertura

En estricto sentido, el Seguro Social cubre riesgos y protege a personas o a grupos sociales: protege a los asegurados o derechohabientes de los riesgos cubiertos. La naturaleza de unos y otros es tan diferente como las razones para incorporarlos. Sin embargo, comúnmente se habla por igual de riesgos cubiertos y población cubierta. De cualquier forma, y más allá de las diferencias semánticas, la cobertura tiene dos niveles básicos que son los riesgos y la población: los riesgos de manera directa y la población vía el manejo institucional de los riesgos. En este apartado, con el fin de evaluar la ampliación de la cobertura, se consideran ambos aspectos: los riesgos que se incorporan a la cobertura del Seguro Social y se traducen en ramos, seguros y formas institucionales específicas; y la población que se beneficia con estas incorporaciones y ampliaciones de la cobertura.

En la ley de 1943, la cobertura del Seguro Social se concentró en los riesgos que afectan la capacidad productiva de los trabajadores: las enfermedades y accidentes profesionales y no profesionales, la maternidad, la edad y la muerte. Así, de manera simultánea se definieron los riesgos cubiertos y la población protegida, aunque en este caso se limitó a los trabajadores urbanos de la industria, el comercio y los transportes: un subgrupo de la población trabajadora en general. Con la reforma, se incorporaron riesgos y situaciones que aunque no afectan de manera directa la capacidad productiva, si alteran la posibilidad de trabajar dentro de los parámetros convencionales: horarios, tipos de empleo, sectores, movilidad. Es decir, estos riesgos ya no se refirieron a la anulación de la capacidad productiva sino a la posibilidad de desempeñarla y las múltiples formas para hacerlo. Esto, de entrada, abrió dos posibilidades: cuando no se podía trabajar y cuando se podía trabajar pero en condiciones especiales, no asegurables con el modelo original. En el primer caso, la protección que se demandaba del Seguro Social implicaba restituir la posibilidad de trabajar; en el segundo, ampliar la protección de la capacidad productiva a esas condiciones especiales. En ambos casos, la solución dependió del riesgo y las condiciones que generaba en los trabajadores a asegurar.

De manera específica, los riesgos y situaciones que se consideraron en la reforma, fueron la presencia de niños bajo el cuidado de las madres trabajadoras, la privación del empleo y el desempeño de trabajos *sui generis*, no compatibles con el esquema original de aseguramiento. Los dos primeros implicaron situaciones donde no era posible trabajar; uno en condiciones bien identificadas y atendibles, otro no. El tercero, en cambio, expresaba una situación donde era necesario proteger al trabajador con esquemas acordes a su condición laboral. Institucionalmente, la cobertura de estos riesgos se hizo siguiendo tres formas distintas. Para restablecer la posibilidad de trabajo a las madres con hijos pequeños, se creó el seguro de “guarderías para hijos de las aseguradas”, que dispuso formas para el cuidado y atención de niños entre 43 días y 4 años de edad. En el caso de los asegurados que enfrentaban la terminación de la relación laboral, y dado que la

restitución del empleo pasa por fórmulas distintas a los servicios y prestaciones del IMSS, la reforma incluyó la posibilidad de que continuaran voluntariamente en el Régimen Obligatorio. De esta forma, aunque el IMSS no recuperaba el empleo ni reemplazaba el salario perdido (nunca tuvo el carácter de seguro de desempleo), sí creó la manera de extender la protección a los trabajadores que dejaban de pertenecer al sector formal de la economía, temporal o definitivamente, e independientemente de la actividad que desempeñaran posteriormente. En el tercer caso, de los trabajadores en condiciones especiales, se diseñaron fórmulas y procedimientos específicos para que pudieran incorporarse, de manera voluntaria, al Régimen Obligatorio. Los beneficiados fueron los trabajadores domésticos; los empleados de industrias familiares; los trabajadores independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y trabajadores no asalariados; los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; los patrones, personas físicas, con trabajadores asegurados a su cargo; y algunos empleados del estado³⁴

Formalmente, de las tres respuestas, sólo las “guarderías” constituyeron un nuevo seguro incorporado al Régimen Obligatorio. La “continuación voluntaria” y “la incorporación voluntaria”, en cambio, fueron formas de trato especial para ampliar la protección de los seguros del Régimen Obligatorio a personas no asegurables de manera automática; en un caso los *ya no* trabajadores, en otro los empleados especiales. Así, aunque las tres representaron mecanismos institucionales para ampliar la protección del Seguro Social y se agruparon dentro del Régimen Obligatorio, tuvieron un carácter distinto: un seguro y dos formas de afiliación al Régimen Obligatorio.

El seguro de “guarderías para hijos de las aseguradas” adoptó una forma similar al de “riesgos de trabajo”. Esto, en parte como resultado de las obligaciones que la Ley Federal del Trabajo asigna a los patrones: deben prestar el servicio de guarderías a sus trabajadoras, con la finalidad de que estas puedan laborar fuera de sus hogares sin menoscabo de los cuidados y atenciones de los hijos. Por otro lado, en 1962 se reformó la Ley laboral y se estableció que los servicios de guarderías debían proporcionarse por el IMSS, dada su experiencia técnica y administrativa. En consecuencia, la reforma del Seguro Social incluyó un seguro específico para este fin, dentro del Régimen Obligatorio. El financiamiento, dadas las obligaciones de Ley, quedó a cargo de los patrones exclusivamente; para ello debían aportar una cuota del 1% sobre la nómina de todos los trabajadores, independientemente de que la planta laboral incluyera mujeres o no: una salvaguarda para evitar la discriminación en las contrataciones.

La “continuación voluntaria del Régimen Obligatorio”, dado que se origina cuando finaliza la relación laboral y el trabajador deja de pertenecer al Régimen Obligatorio, hizo necesaria la modificación de los riesgos cubiertos y los esquemas de financiamiento. Por un lado, los riesgos se redujeron a los cubiertos por los seguros de “enfermedades y maternidad” e IVCM (uno o ambos a elección del asegurado), incluyendo todas las prestaciones en efectivo y en especie de esos ramos. Es decir, los riesgos cubiertos no incluyeron ninguno de los derivados de la relación laboral. Por otro, dado que ya no existía ningún vínculo con el patrón, el financiamiento quedó a cargo del trabajador, que estaba obligado a cubrir íntegramente las cuotas obrero-

³⁴ Ya con anterioridad, en las modificaciones de la ley de 1943, se determinó el aseguramiento de varios de estos tipos de empleo: en 1954 se incorporan los trabajadores agrícolas asalariados; en 1963 los productores de caña de azúcar y sus trabajadores. Sin embargo en los hechos la extensión de la cobertura a esos grupos fue muy limitada.

patronales. De esta forma, al tiempo que este seguro extiende la protección de los trabajadores cuando finaliza la relación laboral, redefine la relación *riesgos-grupo objetivo-servicios-financiamiento* que ordena su funcionamiento. En cambio, para la "incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio", que se creó para proteger a los trabajadores en condiciones especiales, los riesgos cubiertos, las prestaciones y los esquemas de financiamiento se fijaron de acuerdo con el tipo de empleo. En el caso de los trabajadores rurales, por ejemplo, la incorporación tomó en cuenta las distintas formas de producción, los sistemas de cultivo y de crédito, y demás factores que influyen en su rendimiento económico, para que la forma de aseguramiento fuera congruente con las características de los trabajadores. En estos casos, la cobertura incluyó los seguros de "riesgos de trabajo", "enfermedades y maternidad" e IVCM; mientras que el financiamiento incorporó a los esquemas de cotizaciones, la participación del estado y la reducción de cuotas. Sin embargo, para los otros trabajadores, estas condiciones fueron sustantivamente diferentes.

Hasta aquí, y a pesar de los seguros incorporados, el IMSS continuó siendo un sistema de Seguridad social ligado al empleo. De manera directa o indirecta, y aún en la terminación de la relación laboral, los riesgos cubiertos estuvieron determinados por el trabajo, también la población protegida. La incorporación de riesgos hizo necesario adecuar la estructura del Régimen Obligatorio y los ramos que lo integran. También se redefinió la relación funcional de *riesgos-grupo objetivo-servicios-financiamiento* incorporando nuevas fórmulas y dispositivos; pero ninguno de estos cambios modificó el carácter del seguro social. Sin embargo, la reforma fue más allá. Se evaluó la importancia del IMSS como instrumento para mejorar la salud pública y llevar servicios básicos a la población en general, y se diseñaron mecanismos para hacerlo. El problema a atender: el rezago en los niveles de vida y salud de la población. El mecanismo: la creación de un seguro de "servicios sociales", fuera del Régimen Obligatorio. De esta forma, además de las modificaciones para ampliar la cobertura directa del IMSS sobre la población trabajadora, se crearon mecanismos para llevar esta protección a sectores desprotegidos, sin acceso a los servicios médicos elementales y sobre todo, sin capacidad de cotizar. Los beneficios de este seguro, así como las formas de operación y financiamiento, se organizaron en dos tipos de servicios: las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social. El primero se refirió a los programas para el fomento de la salud, la prevención de enfermedades y accidentes, y la contribución del Instituto para elevar los niveles de vida de la población. Operativamente, estas prestaciones se otorgarían de manera discrecional, a juicio del propio Instituto, y se financiarían con recursos del seguro de IVCM. En cambio, los servicios de solidaridad social sentaron las bases para la atención médica, farmacéutica y hospitalaria, de los núcleos de población que el Poder Ejecutivo Federal determinara como beneficiarios. Para ello, se facultó al Instituto para que coordinara sus funciones con la SSA y las instituciones de salud participantes; así como para crear, operar y organizar la infraestructura (material, humana y financiera) necesaria. El financiamiento, en este caso, se haría con recursos del propio Instituto y del Gobierno Federal, que respectivamente deberían cubrir el 40 y 60% del gasto programado; aunque la ley también mencionó las aportaciones de los beneficiarios que serían mediante trabajos comunitarios. En ambos servicios, el límite a la participación del Instituto se fijó en términos de la eficacia del Régimen Obligatorio y del equilibrio financiero, que en ningún caso podrían resultar afectados.

Es cierto que la creación del seguro de “servicios sociales”, por sí mismo, no implica el cambio de un sistema relativo al empleo a un sistema universal. No significa eso ni tiene ese alcance. Por un lado, porque los beneficiarios se fijan de manera discrecional; por otro, porque la prestación de servicios está en función de los recursos que el mismo sistema pueda canalizar a esos fines. Sin embargo, la incorporación de este seguro sí modifica el carácter del IMSS como institución de seguridad social, y el resultado es un sistema relativo al empleo extendido socialmente. Así, aunque la reforma no implicó la creación de un sistema de seguridad social universal, sí amplió la solidaridad y equidad del dispositivo, ya no sólo al interior de la población económicamente activa y los diferentes subgrupos que la conforman, sino entre los trabajadores y los grupos marginados.

Modificaciones Operativas y Administrativas

La ampliación de la cobertura y de los beneficios tuvo una contraparte operativa y administrativa igualmente importante. Se definieron procedimientos para la actualización periódica de las pensiones y se modificaron los criterios que regulan la integración de los grupos de cotización, las cuotas y las prestaciones. Ambos respondieron a la necesidad de dar un carácter dinámico al Seguro Social en dos de sus funciones básicas: el financiamiento y las prestaciones en dinero. Además, se redefinieron los esquemas de contribución, lo que en términos prácticos significó una redistribución de los costos de la seguridad social entre los participantes. Pero no fueron los únicos cambios, también se modificaron los esquemas para el manejo e inversión de reservas, así como los mecanismos de protección para los trabajadores que perciben el salario mínimo, o que tienen varios trabajos, o ante los casos de ausencia de los trabajadores. En cada caso, los cambios buscaron aumentar la solidez del Seguro Social y de las prestaciones que garantizan el nivel de vida de los trabajadores.

a) *Carácter dinámico del Seguro Social.* Desde la Ley de 1943, el salario fue el indicador para determinar el monto de las cuotas, las prestaciones en dinero y el reconocimiento de derechos, de ahí la importancia de mantener un equilibrio constante en la relación *salario-financiamiento-prestaciones*. Con la reforma, no sólo se eliminaron los grupos salariales inoperantes por el desplazamiento inflacionario –del “A” al “J”, correspondientes a los salarios menores de \$30.00 diarios–, sino que se creó el grupo “W”; un grupo cuyo límite inferior fue de \$280.00 diarios, pero con un tope móvil, indexado en el Salario Mínimo General del DF y fijado en 10 veces esta cantidad. De esta forma, por primera vez el financiamiento y las prestaciones adquirieron un carácter dinámico, acorde con la movilidad de los salarios. Operativamente, esta modificación tuvo dos implicaciones importantes. Primero, diferenció los procedimientos para fijar cuotas y prestaciones de acuerdo con el grupo de cotización; esto es, mientras que para el grupo “W” se hacía sobre la base de porcentajes sobre el salario registrado, para el resto de los grupos era a partir de cantidades fijas, comúnmente sobre el salario promedio del grupo de cotización. Segundo, reforzó el efecto progresivo de las

prestaciones, sobre todo en los primeros años.³⁵ Por otro lado, también es cierto que una vez otorgadas las prestaciones en dinero, y en especial las pensiones permanentes, sus montos ya no registraban la movilidad salarial del mercado, por lo que eran presa fácil de los aumentos en el nivel de precios y en términos reales, decrecían al mismo ritmo que la inflación. Para contrarrestar esta situación, se incrementó el límite inferior de las pensiones –aunque sólo fue aplicable para las pensiones de invalidez, vejez y cesantía– y sobre todo, se definió un procedimiento para la revisión y actualización periódica de los montos. En este sentido, las pensiones permanentes otorgadas por los seguros de “riesgos de trabajo” y de IVCM se revisarían cada 5 años incrementándose de dos formas: si la cuantía era menor o igual que el Salario Mínimo General del DF, se incrementarían en 10%; si era mayor, en 5%. También en ambos seguros, las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes, se incrementarían en proporción a la pensión originaria correspondiente. De esta forma, la ley estableció un doble mecanismo para mantener el equilibrio en la relación *salario–financiamiento–prestaciones* y al mismo tiempo evitar, o reducir, el desgaste de las prestaciones que sustituyen el salario.

- b) *Redistribución de los costos.* Aunque en términos generales la reforma implicó la modificación de los esquemas de aportaciones para cada seguro, esto sólo significó una redistribución de costos en los seguros de “enfermedades y maternidad” e IVCM. En el caso del seguro de “riesgos de trabajo”, donde se ajustaron las cuotas y los procedimientos para definirlos, así como el de “guarderías”, que agregó un 1% sobre nómina a cargo de los patrones, el financiamiento íntegro de los servicios, prestaciones y administración continuó a cargo de los patrones de manera exclusiva. Es decir, aumentó la carga sobre los salarios registrados, pero no la distribución de ella entre los participantes: una consecuencia del doble sistema de aseguramiento derivado de la Ley Federal del Trabajo. En los seguros de “enfermedades y maternidad” e IVCM, en cambio, se presentaron ambos efectos. Por un lado, la demanda de servicios y el saldo financiero del seguro de “enfermedades y maternidad”, precisó el aumento de las aportaciones para equilibrar los costos, que en total pasaron de 6 a 9%. Por otro, con la reforma se redistribuyeron las cargas sobre los participantes: disminuyó la participación gubernamental, aumentó la patronal y se mantuvo la de los trabajadores. En 1943, la ley estableció el mismo esquema de aportaciones para los seguros de “enfermedades y maternidad” e IVCM. Las cuotas asignadas a los patrones, trabajadores y gobierno fueron 3, 1.5 y 1.5%, respectivamente; 6% en total sobre los salarios. Bajo este esquema, los patrones aportaban el 50% de los recursos, mientras que los trabajadores y el gobierno cubrían 25% cada uno. Con la reforma, además de modificar la aportación total de cada seguro, se redistribuyó la participación sectorial. Para el seguro de “enfermedades y maternidad”, la aportación total se elevó al 9% sobre los salarios; de ella, la cuota asignada a los patrones fue de 5.625%, 2.25% a los trabajadores y 1.125% al gobierno. Mientras que para el seguro de IVCM, que mantuvo la aportación total en 3%, la cuota a cargo de los patrones fue 3.75%, 1.5% a los trabajadores y 0.75% al gobierno. Así, en ambos seguros, el total de las contribuciones de los patrones pasó del 50 al 62.5%, y los del gobierno del 25 al 12.5%; las de los trabajadores se mantuvieron

³⁵ Como se explica más adelante, el hecho de que los grupos inferiores al “W” no se hayan indexado al salario mínimo, implicó que con el paso del tiempo y como consecuencia directa de la inflación, se hayan vuelto inoperantes. A final de cuentas la gran mayoría de los asegurados terminaron cotizando en un mismo grupo salarial lo que diluyó el carácter progresivo del esquema.

iguales. De esta forma, mientras las contribuciones del gobierno se redujeron a la mitad, las de los patrones absorbieron esa reducción. El efecto neto, fue la transferencia de los compromisos del estado en el financiamiento de la Seguridad social sobre los patrones. Es decir, si las cuotas además indican la responsabilidad de los sectores para el sostenimiento del sistema, la reforma redujo la responsabilidad del gobierno e incrementó la de los patrones. Si a esto agregamos la presencia de un nuevo seguro de servicios sociales, financiado en parte con recursos del IVCM, la reforma amplió la redistribución del ingreso entre grupos sociales, beneficiando especialmente a los sectores marginados y con cargo a las unidades productivas: el perfeccionamiento del IMSS como vehículo de redistribución de la riqueza y ampliación de la solidaridad social, ya no limitada a los trabajadores y grupos incorporados.

- c) *Inversión de reservas.* En el caso de los criterios para la inversión de reservas, la ley estableció un tope del 85% para la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderías, almacenes, farmacias, laboratorios, centros de convalecencia, centros de seguridad social y demás inmuebles relacionados con los servicios que presta, como instalaciones deportivas. Hasta 10% en bonos o títulos, preferentemente gubernamentales y el resto en préstamos hipotecarios. De esta forma, el manejo de recursos se reserva a las actividades propias del Instituto y elimina el uso de recursos en beneficio de otros sectores; en el caso de la ley anterior, vía participación en la construcción de colonias obreras. Esta ley, al igual que la del 43, sólo obligó la contabilidad por separado del seguro de “riesgos de trabajo”. Los recursos del resto del sistema se podían manejar en un fondo común, de tipo *pool*, de donde se cubrían prestaciones, ampliación de la infraestructura y costos burocráticos.
- d) Finalmente, la ley ratificó la protección sobre el salario mínimo, eximiendo del pago a los trabajadores que lo percibieran y obligando a los patrones a cubrir íntegramente las cuotas obrero-patronales. En este caso, la protección se aplicaba hasta el límite donde el salario neto, reducido de las cuotas e impuestos aplicados, es superior al mínimo. También se precisaron algunos casos que en la ley anterior generaron controversias e inconformidades, como fue el de los trabajadores con varios patrones. A este respecto, la ley dispuso la cotización separada, pero al momento de reclamar prestaciones en dinero, el monto asignado se fijaría en función del salario total.

Una Reforma Extensiva

La reforma de 1973 consolidó al IMSS como principal institución de la seguridad social en el país.³⁶ Estructuralmente, los servicios se organizaron en tres áreas: el Régimen Obligatorio con los seguros de “riesgos de trabajo”, “enfermedades y maternidad”, “IVCM y “guarderías”; el régimen voluntario respectivo a los seguros “facultativos”, para extender las prestaciones en especie del seguro de “enfermedades y maternidad” a personas no protegidas por la ley, y los “adicionales”, para los casos en que las prestaciones de los contratos colectivos de trabajo fueran mayores a las otorgadas por el seguro; y los servicios sociales que incluyeron las

³⁶ El término “reforma”, como se emplea en este capítulo, hace referencia exclusiva al cambio de ley del IMSS: la abrogación de la ley del 43 y la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de 1973. La reforma concreta la ampliación del sistema, no lo modifica conceptualmente.

“prestaciones sociales” y los “servicios de solidaridad social”. En términos de cobertura, la reforma amplió los beneficios del régimen obligatorio sobre una base social más extensa; ya no sólo limitada a los trabajadores asalariados, urbanos y rurales, sino a una gran gama de trabajadores y empleos. Los beneficios, de igual manera, no sólo modificaron las prestaciones originales para mejorar la protección de los derechohabientes, sino que incluyeron servicios preventivos de carácter colectivo; y en el caso de las pensiones, adoptaron esquemas progresivos para la integración de los montos. Paralelamente, se redujo la responsabilidad gubernamental en el financiamiento del seguro social, y se transfirió a los patrones. Pero el rasgo especial de la reforma fue la inclusión de los “servicios sociales”; un ramo especial para extender la protección del sistema a los grupos marginados, financiado con recursos del IMSS y del gobierno federal, y que concretó la posibilidad de tránsito de un sistema relativo al empleo, a un sistema de seguridad social universal.

La relación *riesgos-grupo objetivo-servicios-financiamiento* se resolvió de tres formas distintas, atendiendo a tres esquemas de protección. Primero, los riesgos derivados del trabajo y el desempeño profesional que atentan contra la capacidad productiva y consecuentemente, se pueden traducir en la pérdida del salario. En este caso, los grupos protegidos fueron los trabajadores asalariados, urbanos y rurales, así como una gran variedad de empleos y empleados: eventuales, domésticos, pequeños propietarios, comuneros, ejidatarios e inclusive, patrones que fueran personas físicas. Los esquemas de prestaciones se construyeron de tal forma que reemplazaran el salario perdido, restituyeran la capacidad de trabajar y proporcionaran los servicios médicos y de rehabilitación requeridos. El financiamiento, por responsabilidades derivadas de la Ley Federal del Trabajo, quedó a cargo de los patrones exclusivamente. Un caso especial en este esquema de protección es el seguro de “guarderías”; ya que, salvo por el origen, opera en una relación funcional similar. Por un lado, representa una situación que pone en riesgo la posibilidad de trabajar; por otro, la protección es exclusiva a las madres trabajadoras y el financiamiento, también por disposiciones de la ley laboral, está a cargo de los patrones, íntegra y exclusivamente. Segundo, un grupo de riesgos más generales cuya realización significa, para los trabajadores, la imposibilidad de atender el empleo y percibir un salario; y para los familiares, la pérdida de facultades. En este caso, los riesgos cubiertos incluyeron a las enfermedades y accidentes no profesionales, la invalidez y los derivados de la edad como la vejez, la cesantía del trabajo y la muerte. Los grupos protegidos ya no sólo fueron los trabajadores, incluyendo fórmulas específicas para la incorporación voluntaria y la continuación en caso de terminar la relación laboral, sino que se extendieron a los familiares, a los pensionados y a grupos especiales (estudiantes, por ejemplo). Los servicios, en el caso de los asegurados, consideraron mecanismos para la sustitución del salario y la rehabilitación en el empleo, restituyendo la capacidad física perdida; en los otros casos, las prestaciones se limitaron a los esquemas de atención médica las pensiones que otorgaban a la muerte del asegurado. Estructuralmente, estos riesgos se agruparon en dos ramos del régimen obligatorio: “enfermedades y maternidad” e IVCM. El financiamiento, se hizo a partir de esquemas de contribuciones tripartitas de trabajadores, patrones y gobierno, calculadas con base en el salario de los trabajadores. Y tercero, los rezagos en la salud y nivel de vida de diversas comunidades del país. Los beneficiarios, son todos aquellos grupos marginados que el Ejecutivo designara, y los beneficios, una amplia variedad de prestaciones que incluyó formas de atención médica directa, así como la construcción de infraestructura expedita y diversos servicios sociales para elevar el nivel de vida. El financiamiento

correspondió al propio IMSS, en el 40% y con cargo a las reservas de IVCM; y al gobierno federal en 60%. Aunque este seguro no se apega al modelo de protección de riesgos, debido a que la marginación no es un riesgo sino una condición social, su inclusión en el seguro social inicia el cambio hacia un esquema de seguridad social universal: objetivo final de la reforma.

Frente a esto, el sistema también presentó una serie de límites que es necesario destacar. En primer lugar, las presiones financieras sobre las reservas de los seguros de "enfermedades y maternidad" e IVCM. Por un lado, derivadas de la utilización de estos recursos en la construcción de infraestructura, y aunque ciertamente es una forma de inversión, no es recuperable. Por otro lado, el financiamiento de los servicios sociales con los mismos recursos. En ambos casos, el problema radica en que los recursos para financiar esas actividades tienen una naturaleza distinta, derivada de la prestación de servicios y la atención de demandas concretas de los asegurados: inmediatas y a largo plazo. La mezcla, a final de cuentas, rompe el equilibrio y atenta contra la estabilidad del sistema; como ocurrió. En segundo lugar, el carácter discrecional de los servicios sociales, que en el extremo, hacen del seguro social y de sus servicios un instrumento más de política, al servicio del gobierno en turno. Los programas permanentes y a largo plazo, en el mejor de los casos, depende de los programas de gobierno y las evaluaciones que hagan las autoridades en turno. Y en tercer lugar, aunque la reforma estableció como objetivo el aseguramiento íntegro de la Población Económicamente Activa, el capital humano del país, las formas de afiliación se limitaron a la incorporación gradual de los trabajadores del sector formal de la economía: los que pertenecen o pertenecieron al mercado laboral.

4.3. La Población-Individuos: la Formación de las Identidades

La educación como vínculo socializador; la educación como vehículo de progreso individual -igualador de oportunidades y movilidad social-; la educación para el desarrollo económico -incorporación del avance científico y tecnológico-; la educación como instrumento anti-colonialista. Formación del individuo, progreso individual, desarrollo y liberación nacional: son los fines de un nuevo gobierno de la educación, de una nueva disposición de las potencias formativas del individuo en el desarrollo y la afirmación nacional. A estos objetivos corresponden cuatro líneas de acción: revisión de objetivos, conceptos y técnicas que guían la docencia; educación extraescolar; fomento a la ciencia y la tecnología; revalorización del papel del educador. Por último, los mecanismos, los procedimientos de legitimación de la reforma, a través de la consulta, el diálogo, la cooperación entre padres y maestros, la utilización de los medios masivos, el ejemplo moral del maestro. En suma, un nuevo conjunto de objetivos, estrategias y mecanismos para gobernar la educación, pero también, de utilizarla para gobernar, para construir los individuos adecuados a la estrategia de desarrollo económico y soberanía nacional.

Los objetivos están delineados tanto en el discurso de toma de posesión como en la exposición de motivos de la Ley Federal de Educación, del 11 de septiembre de 1973. Son cuatro: *la formación del individuo*, a partir de los hábitos que desarrollen su personalidad y la conciencia social, para fomentar la identidad nacional y la solidaridad; *el progreso individual*, mediante la educación permanente y la profesionalización; *el desarrollo*

económico, con el impulso a la ciencia y la adaptación de nuevas tecnologías; y la *soberanía nacional*.³⁷ Estos se alcanzarían a partir de los siguientes ejes estratégicos, identificados *post facto*, en las obras educativas del período:

- a) Atender el crecimiento de la matrícula;
- b) Producir nuevos individuos: cambio curricular;
- c) Educar poblaciones específicas;

Atender el Crecimiento de la Matrícula

“La reforma consiste en la ampliación y reorientación continuas del sistema educativo. Ampliarlo, para que lleve sus beneficios a todos los sectores, dando prioridad a los que hasta ahora han carecido de ellos. Reorientarlo, para alentar en las personas la capacidad de reflexión crítica de manera que les permita advertir su circunstancia individual y el papel que desempeñan en la colectividad”³⁸ Extensión y cambio: las dos vertientes del período. Extensión del sistema, para abarcar grupos, sectores y comunidades marginadas de la educación; y cambio, en las directrices del proceso de enseñanza-aprendizaje, en los contenidos, métodos, técnicas y modalidades de educación. Extenderlo para cambiar, según la fórmula dialéctica de la época. Extenderlo, pero no sólo en un sentido cuantitativo, sino llevar la educación más allá de la institución escolar, a los medios de comunicación, a la fábrica, al ejido, a la comunidad, a la familia. Es la ambición de la reforma: extender la educación a más mexicanos, con mayores niveles educativos, de manera permanente, en todos los ámbitos de la sociedad. Consecuentemente, cambiar la educación, los contenidos y métodos, pero también los blancos de la acción educativa: lo educable del sujeto. Primero, extender la matrícula, atender rezagos, enfrentar el reto demográfico, aumentar la tasa de transferencia entre ciclos escolares, proporcionar opciones de profesionalización temprana, actualizar las ofertas educativas.

Demanda Educativa

La tasa de crecimiento demográfico producto de la primera transición, la que redujo la mortalidad infantil, elevó la demanda de servicios educativos elementales. Por ejemplo, la población de 4 y 5 años, en edad de

³⁷ Pablo Latapí critica la ausencia de un “plan global de reforma”, pero señala que de las “decisiones del Secretario de Educación” se puede “inferir” la concepción gubernamental de la reforma. Para hacerlo define seis capítulos o criterios de análisis: filosofía educativa, reformas legales, modernización administrativa, investigación y planeación, flexibilización y renovación pedagógica y nuevas posibilidades de enseñanza media y superior. El problema es la articulación de los seis capítulos, si puede armarse un modelo de acción gubernamental a partir de ellos, si derivan de otro, o sólo son agregaciones indiferenciadas de concepciones, programas, acciones, instrumentos, legislación, etc. El problema teórico es evidente: una concepción de la reforma no es lo mismo que el desarrollo estratégico de acciones de reforma, que pueden articularse a partir de una racionalidad política, a condición de establecer objetivos, ejes estratégicos, programas, acciones, organismos y modificaciones jurídicas consecuentes. Estas acciones no derivan de concepciones o decisiones del Secretario, sino de los objetivos gubernamentales y los conflictos en su diseño e instrumentación. Latapí se equivoca: en lugar de concepciones de la reforma, es necesario reconstruir la racionalidad política de la reforma, que es el resultado de acciones y reacciones sobre objetos, objetivos, medios e instrumentos. El modelo de reforma, en consecuencia, es un resultado pragmático, y no una condición previa, lo que no excluye un programa detallado, pero éste no es, en ningún modo, la condición de su inteligibilidad. Cfr. Pablo Latapí, “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos. (1952-1975)”, en *Comercio Exterior*, mayo de 1977

³⁸ Víctor Bravo Ahúja y José Antonio Carranza, *La obra educativa*, SEP, México, 1976 p. 5.

preescolar, que en 1970 era de 3,441,000 niños, seis años después aumentó a 4,260,000. En el caso de la población de 6-12 años, el grupo de edad relacionado con la educación primaria, los números son mayores, 10,250,000 y 12,490,000. Para enfrentar este desafío poblacional, además de atender el rezago educativo, que en 1971 se estimaba en 1.8 millones, se siguieron dos líneas generales: construir y operar más escuelas y diseñar nuevos programas de primaria acelerada, en zonas rurales y dispersas. Al final del período, la matrícula en educación preescolar creció 52% y la de primaria 30 1%. El porcentaje de atención a la población en edad de preescolar, aumentó de 11.6 a 14.3%. En la primaria, la atención fue mayor, 90.24 y 100%³⁹ En el primer caso, el bajo índice de atención resulta del carácter no obligatorio de este nivel, en el caso de la primaria, los porcentajes de atención ocultan el fracaso escolar y el alto nivel de deserción, lo que para algunos configura otro tipo de rezago educativo, pero ya no derivado de limitantes en la oferta, sino del funcionamiento de la propia institución escolar. En otros niveles educativos, el desafío no era sólo demográfico, sino de escolaridad. Por ejemplo, en la educación media básica, el propósito no sólo fue atender el crecimiento natural, sino aumentar el tránsito de primaria a secundaria. Un caso concreto de extensión y profundización de la escolaridad. En 1970, el 70% de los egresados de primaria se matricularon en el ciclo superior, para 1976 la cifra fue superior: 85%.⁴⁰ Para lograrlo se utilizaron las mismas líneas de acción que en primaria, más escuelas, más maestros, pero con un matiz importante: nuevas modalidades educativas: la secundaria técnica, agrícola, forestal o pesquera. La opción de la educación media básica se bifurca: ya no sólo tiene un carácter propedéutico para estudios superiores, sino también formativa, para estudios técnicos específicos. Más escuelas, sin duda, pero también nuevas escuelas, con un nuevo diseño curricular y un objetivo de formación técnica importante. Nuevo objetivo y nueva característica del sistema: educación técnica de la población y flexibilidad en las opciones educativas. Lo mismo se observa en la educación media superior: intención propedéutica y formativa, profusión de escuelas técnicas, de opciones profesionales eficientes y económicas. La absorción del bachillerato también aumentó: de 54% en 1970, a 70% en 1975. En este caso, el crecimiento de la matrícula fue superior: 120% en seis años. Por último, los estudios profesionales universitarios aumentaron su matrícula considerablemente: las universidades de provincia 57%, la UNAM 130%, el Politécnico, 65%, pero también más escuelas, la Universidad Autónoma Metropolitana, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales de la UNAM (Aragón, Iztacala), la reorganización de otras, Chapingo, Antonio Narro, y la creación de múltiples institutos tecnológicos en todo el país.

Matrícula Total del Sistema Educativo Mexicano

Nivel/ Ciclo Escolar	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977
Preescolar	400,138	422,435	440,086	465,759	497,788	537,090	627,880
Primaria	9'248,190	9'700,444	10'113,139	10'509,968	10'999,713	11'461,415	12'148,221
Media básica	1'102,217	1'225,468	1'347,566	1'498,442	1'643,881	18'980,583	2'152,624
Media superior	279,495	329,939	394,974	458,667	546,531	607,961	652,850
Superior	252,236	290,603	327,119	372,446	436,946	501,250	526,504
Total⁴¹	11'538,871	12'256,759	12'950,890	13'669,439	14'245,259	15'480,589	16'609,905

³⁹ La obra educativa, op. cit., p. 185

⁴⁰ Un dato así es problemático. Tomado aislado, y en sí mismo, indica una tendencia hacia una mayor escolaridad, sin embargo, oculta que sólo una parte de los que ingresan a primaria la terminan. La mayor tasa de tránsito entre primaria y secundaria es parte del problema de demanda de servicios educativos que sería mucho mayor si no existieran las altas tasas de reprobación y deserción en la educación básica.

⁴¹ Se refiere a la población inscrita en todos los niveles en instituciones educativas

TECIS CON
FALLA LE ORIGEN

Fuente : Segundo Informe de Gobierno de José López Portillo, Estadísticas Históricas.

El aumento de la matrícula educativa, en todos los niveles escolarizados de la educación nacional, fue de 5,071,034, 44% en sólo seis años. Este aumento de la matrícula, se enfrentó de tres modos, o en tres grandes vías: por una parte, contratando más maestros, formando más grupos, con más aulas y más escuelas, principalmente en el sector federal, *una vía extensiva*; pero también escuelas que combinaron la educación propedéutica con la técnico-profesional, *una vía intensiva o bivalente*; por último, *una vía modernizadora*, particularmente en los niveles profesionales y de posgrado, con proyectos inéditos en el país, tanto en el curriculum como en la organización del proceso de enseñanza-aprendizaje, por ejemplo, en la formación multidisciplinaria, como en la UAM y UPIICSA.

Oferta Educativa

En educación preescolar, en los siete ciclos que van de 1970-1971 al de registro 1976-1977, la matrícula en preescolar aumentó en 227,742 niños. Para atender este crecimiento, derivado del 'baby boom' de los sesenta, pero también de la incorporación de la mujer al trabajo y la necesidad de contar con guarderías y jardines de niños, primero, se aumentaron grupos, construyendo nuevas aulas y definiendo nuevos turnos, también nuevas escuelas y nuevos programas de atención a infantes. Las escuelas de preescolar pasaron de 3077 en 1970, a 4727 a finales de 1976, un crecimiento proporcional al de la matrícula, pero en un nivel educativo no obligatorio, sino vinculante por el trabajo de los padres, o preparatorio de los estudios elementales. Las maestras de este nivel, las educadoras, pasaron de 10,500 en 1970, a 15,700 en 1976. En el caso de la educación primaria, donde la demanda seguía el crecimiento natural, la matrícula aumentó 2,900,031, 31% en siete años, por lo que su atención siguió líneas extensivas, creando más grupos, más aulas y más escuelas, aunque también con programas de primaria acelerada, para la población adulta o que había interrumpido sus estudios.⁴²

Escuelas Construidas.

Nivel/ Ciclo Escolar	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977
Preescolar	3,077	3,216	3,406	3,592	3,811	4,156	4,727
Primaria	45,074	46,138	47,703	48,618	50,109	55,618	53,571
Media básica	4,249	4,388	4,724	5,317	5,752	6,798	7,888
Media superior	645	705	821	926	1,006	1,145	1,277
Superior	59	63	70	77	80	99	96

Fuente : Segundo Informe de Gobierno de José López Portillo, Estadísticas Históricas.

⁴² Según Pablo Latapí, el aumento cuantitativo de la oferta educativa sólo 'recuperó la tendencia que había sido frenada de 1964 a 1976 (sic), pero no llegó a superar las tasas alcanzadas en 1959-1964' Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio en educación, 1970-1976*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980, p. 95. La valoración crítica de las tasas de eficiencia terminal en la educación primaria, por efecto de la deserción intracurricular y la reprobación, que configuran otro tipo de rezago educativo no contemplado en las estadísticas oficiales, es muy útil. Sin embargo, es desafortunada en lo que se refiere al crecimiento del sistema, que no se mide tan sólo por la matrícula, sino por el ritmo de crecimiento de la oferta educativa. es decir, de las condiciones y recursos para atender la escolarización en todos los niveles del sistema. Y, aquí los datos son indudables: en todos los niveles, el número de escuelas construidas en el sexenio fue muy superior al de los 25 años previos, lo que manifiesta un tipo de racionalidad específica: crecimiento del sistema escolar, de la oferta educativa en general, para abarcar más población, en todos los niveles. No son sólo problemas de aceleración del crecimiento sino de incorporar mayores segmentos poblacionales al dispositivo escolar.

La vía extensiva, a la vez que permite atender la matrícula por el efecto demográfico y la mayor tasa de absorción de los niveles educativos superiores, aumenta la participación de la federación en los servicios educativos, en detrimento de los estados y, sobre todo, de los particulares. Es un aspecto relevante de la estrategia educativa: el estado, particularmente la federación, concentra y centraliza la atención de los servicios en educación primaria y redimensiona su intervención en los niveles superiores. Un indicador es el número de profesores contratados en los niveles preescolar y primaria, según el tipo de sostenimiento, federal, estatal y particular. La tendencia es un crecimiento general superior al 40%, dirigido por los maestros federales y estatales, y reducción absoluta en el caso de los particulares. El incremento general de la matrícula, de grupos y escuelas está comandado por el sector federal, a costa del particular, mientras el estatal permanece estable. Es de resaltar, que en el caso de la educación media básica, el crecimiento de las escuelas federales estuvo orientado por las escuelas técnico agropecuarias, lo mismo que en el nivel medio superior, lo que nos dirige hacia la otra vía escogida: más escuelas, ciertamente, pero nuevas escuelas, vinculadas directamente al sector productivo: la educación técnica.

Contratación de Profesores

Nivel/ Ciclo Escolar	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977
Preescolar	10,986	11,446	11,786	12,154	13,153	13,723	14,449
Primaria	193,924	208,257	227,424	243,735	251,117	266,115	283,616
Federales	123,798	133,574	146,415	158,983	169,116	182,116	195,616
Estatales	50,713	54,981	60,516	63,287	65,676	67,000	70,000
Particulares	19,413	19,702	20,493	21,465	16,325	17,000	18,000

Fuente : La obra educativa: 1970-1976.

Educación Bivalente

La vía extensiva aumenta la oferta en todos los niveles, pero sin alterar los proyectos educativos. Se trata de una simple adecuación entre servicios, crecimiento de la población y mayor tasa de tránsito entre primaria, educación media y superior. Más escuelas, más grupos, más maestros es su consigna general; sin embargo, entre 1970 y 1976, encontramos que a partir de la educación media, un porcentaje muy significativo de las nuevas escuelas construidas conjuntan la información general con la formación técnica y la preparación para el trabajo. De aquí el carácter intensivo y bivalente de estos proyectos: combinan el curriculum general, propedéutico e informativo, con opciones terminales, tanto en el nivel medio básico como superior. Son las secundarias técnico-industriales, las técnico-agropecuarias, las técnico-pesqueras y forestales, junto a los centros de estudios científicos y tecnológicos, los bachilleratos técnicos de las mismas actividades y, de manera especial, el Colegio de Bachilleres.

En 1970, las escuelas federales de diverso tipo, desde las secundarias generales o propedéuticas, hasta las de trabajadores, telesecundarias, y las técnico- industriales, agropecuarias, atendían al 55% de la matrícula total, con el 46% de las escuelas, mientras las de financiamiento estatal, cubrían el 17% de la demanda en el 11% de los establecimientos. Los alumnos de las escuelas particulares eran el 28% del total, en el 53% de todas la escuelas. Más allá de las diferencias evidentes en las "tasas de eficiencia escolar", manifiestas en los cocientes grupos-alumno y alumnos-escuelas (con un gran número de locales de baja densidad poblacional en

los particulares), al final del periodo las composiciones sectoriales de la oferta de educación media se modificaron a favor de las escuelas federales. Del ciclo inicial, 1970-1971, al ciclo terminal 1976-1977, el sector federal pasó de representar el 55% del total de escuelas al 59%, con el de alumnos y el de grupos, mientras que las escuelas estatales pasaron del 10.92 a 11.26% en escuelas, y una matrícula de 16.95% a 15.72%. Por su parte, los particulares redujeron su participación en la oferta total de grupos, al pasar de 49.56% a 38.76, de escuelas de 53% a 47, y también en la matrícula total, de 28.14 a 25.14% al final del periodo. Estas cifras sólo registran la penetración del sector federal en la educación media básica, siguiendo el modelo extensivo, que podría resumirse en un sólo dato: de las 3637 escuelas de educación media básica creadas en los seis años, 1685 fueron del sector federal, 424 estatales y 1528 particulares -aunque con un menor promedio de grupos por escuela. Sin embargo, más de la mitad de las escuelas federales construidas y un porcentaje similar de los grupos operativos, correspondieron a las secundarias técnicas industriales, agropecuarias, forestales y pesqueras, éstas últimas creadas en 1972. Los datos son los siguientes: de las 1685 secundarias federales construidas, 649 son generales, 136 para trabajadores, 251 técnicas industriales, 634 técnicas agropecuarias y 30 pesqueras, disminuyendo en 15 las telesecundarias. De estas cifras, la más significativa es la de secundarias técnico-agropecuarias: en 1970 había 87, en 1976, 721 con una matrícula de 151,007, cuando al inicio de la década apenas era de 16,816

Las secundarias técnicas y para trabajadores son un ejemplo de la denominada flexibilidad del sistema educativo, una de las características del periodo que estudiamos. Flexible porque abre un sistema de opciones: continuar los estudios en el ámbito superior y/o integrarse al mercado laboral con títulos de estudios técnicos. Flexible porque la certificación escolar es permanente, y la vinculación al aparato productivo se pretende inmediata, pero también intensivo, porque en un mismo ciclo escolar se cubre tanto el curriculum enciclopédico, como el propio de la formación técnico-profesional. Dos currícula, para dos objetivos: informativa-formativa, propedéutica-profesional. Sistema flexible e intensivo. De las 42 horas semanales en las secundarias industriales, 12 se dedicaron a la preparación técnica; en las agropecuarias y pesqueras, 16 de 44. Hasta en las secundarias generales se dedicaron cinco horas de 30 a la educación física, artística y tecnológica. El propósito era integrar más directamente la enseñanza con el aparato productivo y, consecuentemente, empatar los objetivos de formación y progreso individual, con los de desarrollo económico y soberanía nacional, explícitamente tratados en el Programa Escuela-Industria.⁴³

La educación técnica, característica de la vía intensiva, se planteó como una solución a varios problemas: desde el crecimiento más que proporcional de la demanda educativa, hasta la baja calificación de la oferta laboral y el "colonialismo tecnológico y cultural", como se plantea muy claramente en los Considerandos del "Decreto por el que se crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de México", el 26 de septiembre de 1973, en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴⁴ La creación del Colegio de Bachilleres sintetiza institucionalmente los propósitos y mecanismos de la reforma educativa. En su diseño se recuperaron las experiencias del Instituto politécnico Nacional, que en 1971 transformó las escuelas vocacionales en Centros de Estudios Científicos y

⁴³ *La obra educativa, op. cit.*, p.

⁴⁴ *Leyes, reglamentos y decretos del gobierno federal. 1970-1976, Tomo IV, Vol.1, p. 2803.*

Tecnológicos, especializados en ramas científicas y profesionales (ingeniería-ciencias físicas y matemáticas, médico-biológicas y económico-administrativas), así como las recomendaciones de la ANUIES en las asambleas de Villahermosa, en 1973, relativas a crear un sistema de educación medio superior propedéutico y formativo, adecuado tanto a las proyecciones de la matrícula, a las necesidades del desarrollo técnico y, sobre todo, de las características del mercado laboral, y de Tepic, en octubre de 1973, en la organización semestral y por créditos, con salidas técnicas laterales.⁴⁵ El Colegio de Bachilleres inició sus actividades en febrero de 1974, con cinco planteles de la zona metropolitana de la ciudad de México, con una inscripción de 13 mil alumnos, pero con expectativas de aumentarla a 25 y 35 en 1975 y 1976. Además, se crearon tres planteles en Chihuahua, con cerca de 4 mil alumnos, y para finales de 1976 se contemplaban otros tres en el Distrito Federal. De acuerdo a las proyecciones del mercado laboral y del sistema productivo, se consideró ofrecer diez especialidades: administración de oficinas, administración pública, administración de personal, contabilidad, dibujo técnico, economía y estadística, empresas turísticas, laboratorista químico, técnico bancario y técnico en administración escolar.⁴⁶

La vía intensiva cumplía con dos propósitos: atender el crecimiento de la matrícula de educación media superior, principalmente por el aumento en la tasa de transferencia de la educación media básica, y preparar cuadros técnicos necesarios para enfrentar el desafío tecnológico y el desarrollo nacional, como lo destacan los Considerandos arriba señalados. En este caso, como en el de las secundarias técnicas federales, aparecen las mismas tendencias: mayor participación del sector federal en el crecimiento de la matrícula y en la construcción de escuelas, y creación acelerada de escuelas agropecuarias y técnico industriales. Así, mientras que en 1970 las escuelas particulares representaban el 63% del total, con el 27% de la matrícula, para 1976 eran el 53% con el 24 de los estudiantes. Los establecimientos estatales eran el 28% en 1970, con el 49.5% de los alumnos, y seis años más tarde, 23.5 de las escuelas y 47.51 de estudiantes. Por su parte, el sector federal, sumando los bachilleratos técnico industriales, técnico agropecuarios y técnico pesqueros, en 1970 atendían al 22% de la matrícula en el 9% de las escuelas, pero en 1976 aumentaron su participación al 15.82 de las escuelas y 24% de estudiantes. La construcción de escuelas federales, en números absolutos fue mayor en las técnico industriales, al pasar de 62 a 202, pero en tasas de crecimiento las agropecuarias fueron más significativas, pues en 1970 sólo había una escuela y en 1976 ya eran 88.⁴⁷

La educación técnica que se incorpora en el curriculum de la educación media, se sigue en los institutos tecnológicos superiores. Así, la flexibilidad del sistema educativo persigue dos objetivos: "formar técnicos que se incorporan a las tareas colectivas del desarrollo y permite, además, la formación de cuadros científicos y tecnológicos de nivel superior. Los primeros cumplen su finalidad de incrementar los procesos productivos y aplica técnicas modernas en diversos campos de nuestra economía. Los segundos coadyuvan a liberar al país de la pesada carga que significa el colonialismo cultural y a crear la estructura científica y tecnológica capaz de revolucionar nuestros sistemas de producción y transformarlos en otros capaces de mantener un alto ritmo de

⁴⁵ Pablo Latapí, *Análisis de un sexenio de educación, 1970-1976. op. cit.*, p. 74.

⁴⁶ SEP, *Política educativa: acciones más relevantes*, México, 1976 pp 32-33. En febrero de 1974 se ofrecieron solamente las ocho primeras, un año después, las dos últimas.

⁴⁷ Estas instituciones otorgaban títulos técnicos en las siguientes especialidades: agrícola, pecuario, mecánica agrícola, industrias rurales, topografía, forestal, industrias forestales, fruticultor y administración de empresas agropecuarias.

crecimiento industrializado”⁴⁸ Los cuadros técnicos se forman en el nivel de educación media básica, en las escuelas tecnológicas industriales, agropecuarias y pesqueras, el medio superior en los centros de estudios científicos y tecnológicos, en los centros de estudios tecnológicos agropecuarios y en los centros de ciencia y tecnologías del mar. Los cuadros científicos y tecnológicos, en los institutos tecnológicos regionales, los institutos tecnológicos agropecuarios y los institutos de ciencias y tecnologías del mar.⁴⁹

La educación técnica fue uno de los ejes de la reforma educativa porque atendía varios objetivos a la vez. Atendía el crecimiento de la matrícula en los niveles posprimarios, otorgando salidas laterales que permitieran la incorporación al trabajo, formaba cuadros técnicos para el desarrollo económico, y científicos para la soberanía nacional. Su desarrollo en el periodo fue notable, tanto en la construcción de escuelas como en los estudiantes inscritos y el presupuesto destinado. Gracias a que se iniciaba en el nivel medio básico, progresivamente formó un sector completo de sistema educativo. Una pirámide: en su base estaban las secundarias técnicas, ascendiendo los centros científicos y tecnológicos, y en la cúspide los institutos tecnológicos regionales y el Instituto Politécnico Nacional.

Instituciones de Enseñanza Técnica (Media Superior)

Tipo	Siglas	1970-1974	1975-1976
Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial	CECATI	26	28
Centros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario	CECATA	19	14
Escuelas Tecnológicas Industriales	ETI	98	234
Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos	CECYT	33	122
Institutos Tecnológicos Regionales	ITR	19	47
Escuelas Tecnológicas Agropecuarias	ETA	70	693
Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios	CETA	-	76

Instituciones de Enseñanza Técnica

Tipo	Siglas	1970-1974	1975-1976
Institutos Tecnológicos Agropecuarios	ITA	-	17
Escuelas Tecnológicas Pesqueras	ETP	-	31
Centros de Educación en Ciencias y Tecnologías del Mar	CECYTEM	-	6
Instituto de Ciencias y Tecnologías del Mar	ICTM	-	3
CECYT's del IPN		11	14
Escuelas Profesionales del IPN		11	14
Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Agropecuario	ENAMACTA	1	1
Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Industrial	ENAMACTI	1	1
Suma		289	1,301

Fuente : La obra educativa: 1970-1976.

Como se observa en el cuadro anterior, en cinco años las instituciones de enseñanza técnica creadas anteriormente aumentaron en número y cobertura, como es el caso de las ETAs, ETIs y CECYTs, pero también se crearon proyectos nuevos, como los CETAs, ITAs, CECYTEMs e ICTMs. La matrícula se duplicó y la

⁴⁸ SEP, *Política educativa: acciones más relevantes*, op. cit., p. 22.

⁴⁹ *Ídem*, p. 23.

infraestructura general aumentó casi cinco veces, a juzgar por el número de establecimientos. La expansión de las escuelas técnicas, en número y diversidad, así como su diseminación por el territorio nacional y cercanía a las regiones productivas, hizo que se construyera paulatinamente un sistema nacional de enseñanza técnica, cuya coordinación fue responsabilidad del Consejo Nacional del Sistema de Educación Técnica, creado por Ley el 25 de noviembre de 1975.

Nuevas Instituciones

La vía extensiva y el desarrollo de la educación media bivalente fueron dos líneas de acción para atender el crecimiento de la matrícula, la tercera fue la creación de instituciones con nuevas formas de organización académica, estructura curricular y proyectos educativos. Entre 1970 y 1976, además de los institutos tecnológicos regionales, se crearon distintas instituciones de educación superior, se reorganizaron otras o cambiaron de estatuto jurídico y administrativo, entre estas últimas la Universidad Agraria Antonio Narro, la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, entre las primeras, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Autónoma de Baja California Sur, por su parte el Instituto de Ciencias y Tecnología de Aguascalientes y el Instituto de Estudios Superiores de Tlaxcala se transformaron en universidades, y en el Instituto Politécnico Nacional se creó la Unidad Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas.⁵⁰ Sin embargo, es la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana la que mejor sintetiza esta línea de acción. "La reforma educativa comprende la ampliación cuantitativa del sistema y una reorientación cualitativa del proceso de educación. Al mismo tiempo deben encontrarse los medios para satisfacer una demanda en aumento y partir de una visión estructural orientada hacia objetivos renovados. La preocupación fundamental no es sólo formar un mayor número de profesionales, sino proporcionar conocimientos útiles para preparar hombres comprometidos con la sociedad..... La dinámica de la educación superior exige soluciones con apremio en las grandes concentraciones urbanas del país. Este problema se manifiesta más acentuadamente en la zona metropolitana del Valle de México ya que la capacidad actualmente disponible deberá duplicarse hacia 1980. El número de estudiantes que solicitan acceso, aumenta en mayores proporciones que las previstas para las instituciones existentes. Por lo tanto se plantea la necesidad de crear nuevos centros de enseñanza que satisfagan los requerimientos actuales y los del futuro....En la iniciativa se determina que el objeto de la Universidad es impartir educación superior de licenciatura, maestría y doctorado, organizar y desarrollar actividades de investigación y difundir la cultura. Es importante señalar que al lado de la modalidad escolar, la extraescolar se contempla como equivalente. En esta forma, se establece desde ahora la posibilidad de utilizar en la enseñanza nuevos métodos, sistemas y técnicas al lado de los tradicionales de modo que los servicios educativos puedan proyectarse más allá del recinto escolar. Así se beneficiará a un mayor número de personas y se propiciará al mismo tiempo la renovación de enseñanza....La estructura divisional y departamental hará posible que los servicios docentes y de investigación se realicen de acuerdo con programas que respondan a exigencias sociales. En tal sentido, la

⁵⁰ Víctor Bravo Ahúja y José Antonio Carranza, *La obra educativa*, p. 97.

docencia, la investigación se realizarán dentro de una organización capaz de adoptar o incorporar innovaciones y transformaciones sin que para ello se requieran cambios en la estructura general de la institución. Una carrera se formará con asignaturas y actividades correspondientes a varios departamentos y divisiones...La estructura académica de la Universidad, prevista en la Iniciativa, favorecerá el trabajo interdisciplinario tanto en la investigación como en la docencia. Así se enriquecerá la formación del futuro profesional, al abrirse mayores posibilidades de diversificación de las carreras existentes y de creación de otras nuevas, que respondan de un modo permanente a las cambiantes necesidades del país".⁵¹

La creación de la UAM obedece, en primer lugar, a un problema de asimetrías tendenciales en la oferta y demanda educativa de nivel superior, pero también a propósitos explícitos de renovar la estructura académico y organizativa de los centros educativos que les permita una gran flexibilidad en la adecuación a las necesidades sociales, la formación multi e interdisciplinaria de profesionales y el mismo desarrollo de la institución. No se trata, en consecuencia, de simples adecuaciones en la oferta de servicios educativos, ni de una ampliación de la currícula con contenidos técnicos y salidas laterales, sino de resolver el problema cuantitativo de la educación superior de la Ciudad de México, con una universidad en la que se formen profesionales en carreras novedosas y con un diseño institucional de gran flexibilidad. La UAM empezó a funcionar en 1974, en tres unidades: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, con una población de 4,000 alumnos, en 1976 registró 7,700 y cada unidad tendría un máximo de 10,000. Las unidades se organizan a partir de cuatro divisiones: Ciencias Básicas e Ingeniería, Ciencias Biológicas y de la Salud, Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias y Artes para el Diseño. "Las carreras se integran con materias que pueden ser impartidas por varios departamentos e incluso éstas pueden depender de divisiones diferentes. Dicha Interdisciplina de los planes de estudio hace posible, entre otros beneficios, la creación de nuevas carreras. Las carreras de una misma división se inician todas con un tronco general de asignaturas, de tres o cuatro trimestres, e incluyen entre sí asignaturas básicas comunes, Se continúa con las asignaturas específicas de cada carrera y, finalmente, con varias optativas que complementan la formación profesional...los cursos son trimestrales y se imparten con sistemas de aprendizaje individualizados, con el sistema modular, instrucción programada, mediante los que se refuerza la participación activa del estudiante".⁵²

Individuos Integrados Y Flexibles: La Reforma Curricular

La primera línea de acción gubernamental fue atender la matrícula, tanto por el crecimiento demográfico, como por el tránsito entre niveles educativos. Esto se logró aumentando los grupos y las escuelas, contratando más maestros, diseñando nuevas opciones y nuevos centros educativos. Una estrategia para ampliar la cobertura, aumentar los años y grados de escolaridad y ofrecer salidas terminales a partir de los niveles medios. Sin embargo, la reforma no quedó ahí. No fue sólo una adecuación de la oferta educativa, sino un cambio en los objetivos, en los contenidos y medios de la educación, un cambio en planes, programas y libros de texto; pero sobre todo, un cambio del sujeto educable, de los sujetos que se forman y se entrenan, un

⁵¹ "Iniciativa de Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana", *Memoria del Senado*, 10 de diciembre de 1973 pp 974-976.

⁵² Victor Bravo Ahúja y José Antonio Carranza, *La obra educativa*, op. cit. p. 98.

cambio curricular para generar nuevos individuos, con otro desarrollo personal, con otras destrezas y habilidades, con otra concepción sobre sí mismos y el mundo que los rodea. Si la primera línea estratégica fue ampliar el dispositivo escolar, la segunda era cambiar el objetivo de la escolarización, y así como la primera demandó más y nuevas escuelas, la segunda implicó nuevos planes y programas, nuevos contenidos y métodos educativos, con otra práctica y formación docente, y nuevos libros de texto. Una reforma curricular para formar los individuos adecuados a las nuevas condiciones históricas, y al nuevo modo de gobernar.

La reforma de los contenidos y métodos se hizo en todos los niveles y ámbitos del sistema educativo. Desde la educación preescolar y primaria, hasta media básica y superior. Se planteó como una reforma general del sistema educativo, una reforma integral de planes, programas, textos, docentes y opciones de profesionalización. Una reforma que recuperara la práctica de los maestros y estudiantes, para estructurar los objetivos, criterios, métodos de enseñanza-aprendizaje y libros de texto. Una reforma, también, de los mecanismos de participación e instrumentación de la política educativa.

Las reformas de los planes de estudio se realizaron con un orden secuencial, técnico y organizativo muy claro. Primero, el organismo responsable, la Comisión Coordinadora de la Reforma, en el marco de una reestructuración interna de la SEP, mediante la cual se sustituyeron las subsecretarías General, de Enseñanza Técnica y Superior y la de Asuntos Culturales, por las de Educación Primaria y Normal, la de Educación Media, Técnica y Superior, la de Cultura Popular y Educación Extraescolar y la de Planeación y Coordinación Educativa.⁵³ En segundo lugar, se delimitaron fases y prioridades. En 1972, se modificaron los planes, programas y los primeros libros de texto de educación primaria, que terminaron de elaborarse en 1974. En ese mismo año se realizó la primera revisión del plan de educación normal, que tuvo que ser modificado posteriormente en 1975, para adecuarse a los cambios finales de la primaria. También en 1972, con una estrategia peculiar, se crearon escuelas experimentales de secundaria, que fueron utilizadas como ejemplo en la reforma de este nivel, dos años después. La reforma del bachillerato no fue responsabilidad de la SEP, sino de la ANUIES. Así, tenemos un programa con instancias organizativas, fases y secuencias, métodos diversos y distribución en los niveles de atención. Mientras el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) definió los cambios de la educación elemental y media básica, dejó los de media superior a los rectores de universidades e institutos superiores, y si en la primaria se organizaron consultas a los maestros en activo para reelaborar su experiencia, en la secundaria los cambios se perfilaron *a priori*, con las escuelas experimentales, mientras que en las preparatorias fueron consensos directivos.

En 1971 se instaló la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, “para recoger y analizar las diferentes tesis sobre problemas educativos que aportaran los diversos sectores sociales”.⁵⁴ La Comisión Coordinadora organizó mesas redondas, asambleas, seminarios y encuestas de opinión entre maestros, investigadores y asociaciones profesionales, para evaluar los diferentes niveles del sistema educativo nacional.

La revisión de la educación media básica inició con la creación de 40 escuelas experimentales, 10 secundarias generales y 30 tecnológicas. En ellas se pusieron en prácticas diversas alternativas educativas, desde los planes de estudio por áreas de aprendizaje, hasta distintos tipos de horarios, formas de organización

⁵³ El 16 de abril de 1971 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de modificación de la estructura orgánica de la SEP

⁵⁴ SEP. *Política educativa: acciones más relevantes*, op. cit., p. 56.

y métodos de enseñanza. Además se realizó una encuesta a más de 17,000 profesores del país. La encuesta incluía: datos generales de la escuela, el grado, el turno y la especialidad de trabajo; preparación profesional del maestro; vinculación de la educación media básica y la primaria; planes y programas de estudio; métodos y material didáctico; actividades tecnológicas; instalaciones, horario y asistencia y relación entre la escuela de educación media y la comunidad. La consulta siguió con seis seminarios regionales en las ciudades de Guadalajara, Saltillo, La Paz, Veracruz; Querétaro y Acapulco. Asistieron más de 5,000 representantes de las escuelas secundarias federales, estatales y particulares, de todos los estados de la República. Los representantes, elegidos democráticamente en asambleas, expusieron sus recomendaciones sobre la definición y los objetivos de la educación secundaria, el plan de estudios, los programas, las técnicas de enseñanza, los auxiliares didácticos, el funcionamiento escolar y la formación, actualización y perspectivas profesionales del magisterio. Los resultados fueron organizados por la SEP y consultados con los gobiernos de los estados, la UNAM, el IPN y ANUIES. El documento final se llevó a la Asamblea Nacional Plenaria del Conalite, realizada en Chetumal, Quintana Roo, los días 15, 16 y 17 de agosto de 1974. La reforma del ciclo superior de educación media no fue realizada por la SEP, sino por la ANUIES, en las reuniones de Villahermosa, en abril de 1972, y de Tepic, en octubre de 1972. Por su parte, los planes y programas de educación normal fueron revisados en dos ocasiones. En abril de 1972, los directores de las normales presentaron sus recomendaciones, para un plan que iniciaría en septiembre. Posteriormente, en la X Asamblea Nacional del Conalite se recomendó revisar, de nueva cuenta, los planes de estudio, labor que realizó la nueva Dirección General de Educación Normal, a través de una serie de juntas de academia. Entre junio y julio de 1975, el mismo CONALTE organizó seminarios regionales en Oaxaca, Monterrey y Guanajuato, con el propósito de consultar a los formadores de docentes. En la siguiente Asamblea Plenaria del Consejo, realizada en agosto de 1975, el mismo secretario de educación aprobó el nuevo plan de estudios para el magisterio, que entró en vigor en septiembre del mismo año.⁵⁵

De la Mexicanidad a la Ciudadanía

En 1959, un Decreto del Ejecutivo creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos. Un año después, los declaró obligatorios y únicos. La primera edición se hizo con los planes y programas de estudio para la escuela primaria de septiembre de 1957, que tenía once asignaturas: lenguaje, aritmética y geometría, ciencias naturales, geografía, historia, educación cívica y ética, dibujo, música y canto, trabajos manuales, economía doméstica (para niñas), educación física e higiénica. Aunque en 1960 se revisaron estos planes, creando un desfase entre los libros de texto que se empezaban a repartir y los nuevos programas, la SEP consideró que no era el momento de iniciar todo de nuevo, cuando enfrentaba una fuerte batalla política, jurídica y civil con sectores empresariales, profesionales y asociaciones de padres de familia. Se trataba de consolidar el proyecto de un mismo currículum, con los mismos libros de texto. Los ajustes en la metodología

⁵⁵ *Idem*, p. 57.

pedagógica, en lecturas y objetivos podrían esperar, después de todo, el conflicto no refería tanto el contenido como “el monopolio educativo estatal”, reforzado por libros de texto gratuitos, obligatorios y únicos.⁵⁶

Los objetivos de los planes y programas revisados en 1960 eran muy explícitos: trataban de crear un nuevo mexicano. Jaime Torres Bodet, secretario de educación pública, lo decía así: “Un mexicano en quien la enseñanza estimule armónicamente la diversidad de sus facultades: de comprensión, de sensibilidad, de carácter, de imaginación y de creación. Un mexicano dispuesto a la prueba moral de la democracia, entendiéndola no solamente como una estructura jurídica, y un régimen político siempre perfectibles sino como un sistema de vida orientado constantemente al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Un mexicano interesado ante todo en el progreso de su país, apto para percibir sus necesidades y capaz de contribuir a satisfacerlas -en la cabal medida de lo posible- merced al aprovechamiento intensivo, previsor y sensato de sus recursos. Un mexicano resuelto a afianzar la independencia política y económica de la patria, no con meras afirmaciones verbales de patriotismo, sino con su trabajo, su energía, su competencia técnica, su espíritu de justicia y su ayuda cotidiana y honesta a la acción de sus compatriotas”.⁵⁷

La escuela es una fábrica de individuos, se sabe de hace tiempo, pero de individuos concretos, con propósitos y perfiles específicos. En 1960, los libros de texto se proponían “desarrollar armónicamente las facultades de los educandos, a prepararlos para la vida práctica, a fomentar en ellos la conciencia de la solidaridad humana, a orientarlos hacia las virtudes cívicas y, muy principalmente, a inculcarles el amor a la patria, alimentado con el conocimiento cabal de los grandes hechos históricos que han dado fundamento a la evolución democrática de nuestro país”.⁵⁸ Desde las portadas, los libros de texto provocan sentimientos familiares y nacionalistas: la patria es una mujer mestiza, amorosa y maternal, que abre sus brazos a sus hijos. Para la patria, todos sus hijos son iguales, formados en la solidaridad y las virtudes cívicas, iguales, independientemente de su clase social, raza o color. Los ejemplos son ilustrativos. En los libros de Lengua Nacional de quinto año, las lecciones se articulan por un viaje de tres niños muy diferentes, pero con un excelente desempeño escolar. Son los hijos de las familias Elizondo, Ibáñez y Hernández. Familias de posición económica, etnia y profesión muy distintas, pero que viven en armonía, entre ellos y con el país. A pesar de sus diferencias, son iguales por efecto de la ley, las costumbres, los valores: porque son mexicanos. Y este es el núcleo de los propósitos formativos de la educación primaria: crear mexicanos. En particular, los mexicanos que nacieron, crecieron y se formaron en el período de la “unidad nacional” y el “desarrollo estabilizador”. El objetivo de la escuela primaria era crear los individuos adecuados para una nación unida en el desarrollo económico y social, sin conflictos, en constante crecimiento, identificados por la historia patria, el respeto a la familia, la mexicanidad. Así lo señalaban los responsables de la edición de los libros de texto de 1960: se trataba de

⁵⁶ La revista de la SEP dedicó dos números extraordinarios sobre “Los libros de texto gratuitos: instrumento esencial de la reforma educativa (Opiniones y puntos de vista)”, febrero de 1975, año tercero. Para la reconstrucción histórica del conflicto, Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1964-1976*, Universidad Iberoamericana y Centro de Estudios Educativos. México 1991, pp. 291 y ss; Lorenza Villa Lever, *Los libros de texto gratuitos*, Universidad de Guadalajara México 1988 pp. 63 y ss

⁵⁷ Rubén Salcedo Aquino, *El desarrollo de los libros de texto gratuitos*, Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, abril de 1981.

⁵⁸ “Decreto de Creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 1959.

- “Borrar las desigualdades totalmente; que en la escuela se hiciera obra de homogeneidad espiritual, de acercamiento, de unificación; ya que el amor, quiérase o no, es el que ha de unir en un sólo espíritu a todos los mexicanos para formar lo que anhelamos: una nación fuerte.
- La Nación es así un mínimo espiritual idéntico para todos los hombres que viven en México. Este mínimo espiritual tiene que condensarse, que materializarse, no en las estructuras pasajeras que integran la población nuestra, sino perpetuarse a través de lo que es duradero y perdurable, de lo que es permanente, el hombre, la familia, la nación. Por eso, hemos creído que para integrar una verdadera nacionalidad es indispensable que la educación tome en cuenta, en forma básica, estas tres categorías: el mexicano, la familia mexicana, la nación mexicana. Queremos fundir en un sólo núcleo espiritual el alma de todos los mexicanos y para ello, es indispensable que la juventud de este país pase por las mismas aulas; que este río humano que año por año cursa nuestras escuelas, comprenda a todos los grupos, a los hijos de todos los hombres que han nacido en nuestro interior. La escuela mexicana tiene en los programas de enseñanza, la base sustantiva de su realización y el principio esencial de su tarea, que es, en síntesis, a de contribuir a integrar la nacionalidad mexicana con sus propios perfiles, con sus notas distintas y peculiares”⁵⁹

Más allá de las desigualdades económicas y sociales, la educación se proponía crear un “núcleo espiritual” común: ser mexicano. Hoy día se podría decir: el núcleo común velaba las diferencias, sin duda, pero creaba un sentido de pertenencia, de singularidad nacional, que resultaba funcional a la estrategia del desarrollo estabilizador y de estabilidad política. No era sólo un procedimiento negativo, al modo de manipulación de la verdad histórica, o de negación de la corrupción política y de la verdad social, era el proceso productivo de un individuo particular, que se identificaba, se definía y hablaba de sí mismo como un sujeto particular en la historia y el mundo: era mexicano, por encima de ser obrero, joven, niño, mujer, indígena, proletario. La escuela proveía la información para desarrollar esta identidad, a través de la enseñanza ritual de la historia, de las ceremonias escolares, de premios y castigos, de eventos deportivos, de representaciones.

La construcción de la mexicanidad es la estrategia de formación del niño de primaria en los años sesenta. Se observa bien en el eje que organiza el currículum: el mexicano, la familia mexicana, la Nación mexicana. Un eje que funciona de manera ascendente y descendente. La línea ascendente, la que va del mexicano a la Nación, se encarga de la formación de los educandos. Es una línea de subjetivación, los niños se reconocen y hablan de sí mismos como mexicanos, portadores de una herencia cultural y moral común, basada en las gestas del pueblo y el ejemplo de los héroes (los padres de la patria). Pero también una línea descendente, que garantiza la identidad formal, jurídica y política de todos los individuos, la subordinación de todos los individuos a las instituciones nacionales y la reproducción de la mexicanidad por la escuela. El eje que va del individuo a la Nación, y de la Nación al mexicano, es posible porque en el centro de ambos se encuentra la familia mexicana, que funciona como matriz ético-política, espejo e instrumento de gobierno de los individuos. La familia se concibe como un microcosmos social: la célula de la sociedad. Las relaciones entre padre, madres e hijos, reproducidas en la cotidianidad por el trabajo, las responsabilidades y tareas se reflejan en la escuela y la Nación. La escuela es una prolongación del hogar, los maestros sustitutos de los padres, las relaciones de afecto y dependencia son las mismas. En la familia se vive, en la escuela se prepara para vivir, con las habilidades, las destrezas y los conocimientos básicos. La Nación también es una prolongación de la familia, tanto porque se presenta como una comunidad de familias integradas por la historia y los valores

⁵⁹ R. Salcedo Aquino, *El desarrollo de los libros de texto gratuitos*, op. cit., pp 5-6.

comunes, como porque las relaciones de subordinación hacia el gobierno son de naturaleza similar a las de la familia (desde los padres de la patria, hasta las prácticas de tutela y vigilancia individualizadas)

El curriculum de los años sesenta formaba niños orgullosos de su identidad nacional, con una gran reverencia a la historia patria, adecuados para el desarrollo sin sobresaltos económicos, sociales y políticos. Niños para los que las competencias comunicativas, aritméticas o históricas, estaban mediadas por la pertenencia a una comunidad nacional homogénea, relativamente aislada del mundo, centrada en sí misma, en la repetición del pasado y la promesa de un futuro de igualdad de oportunidades y paz social. En sentido estricto, el curriculum de los años sesenta no formaba tanto individuos, como miembros de la comunidad mexicana, no fomentaba tanto el desarrollo de la individualidad, como la identidad nacional. Más mexicanos, que individuos. Así se planteó, en correspondencia con la "unidad nacional" y el "desarrollo estabilizador". No es una cuestión de representaciones funcionalistas o mecánicas, del tipo: individuos que reconocen, aceptan y desarrollan papeles establecidos por las normas sociales, ejemplificadas en la familia o la escuela, sino de niños que son educados en la pertenencia a una comunidad particular, a un sustrato común: la identidad nacional. Por eso, educados más en función de su pertenencia al zócalo histórico de la conciencia comunitaria, que al desarrollo de una personalidad única. Más miembros de la comunidad mexicana, que individuos de una sociedad heterogénea. Menos individuos, más mexicanos. Sin embargo, a principios de los años setenta, en México y en el mundo aparecieron las crisis económicas, las revueltas estudiantiles y sociales, los movimientos de las mujeres y los jóvenes, la revolución científico-técnica, el crecimiento de las comunicaciones, las nuevas formas de la familia y del individuo. Ni desarrollo estabilizador, ni unidad nacional. Sociedad contradictoria, inestabilidad política, crisis económica: lo contrario a las condiciones para las que se creó el niño centrado en la identidad nacional. Los nuevos planes y programas de estudio de educación primaria, formulados en 1972, cambiaron los objetivos y el eje formativo: ya no se trataba de producir miembros de una comunidad homogeneizada por la mexicanidad, sino individuos libres e independientes, capaces de interactuar en un mundo en constante cambio y movimiento, solidarios pero autónomos, críticos y reflexivos de su entorno y de sí mismos. Nuevas formas de subjetividad, sin duda, correspondientes a circunstancias histórico-críticas y a un nuevo modo de gobernar que ya no se funda en la tutela de los ciudadanos, sino en la conducción de sus actividades, de sus expectativas y de sus críticas. Para este nuevo objetivo, se definieron tanto nuevos contenidos, como nuevas formas de enseñanza-aprendizaje y nuevos instrumentos didácticos.

Se trata, sobre todo, de una nuevo ensamblaje pedagógico para remodelar lo educable, sobre todo si se comparan con la retórica de Torres Bodet o con los propósitos con que se elaboraron los libros de 1960. Los nuevos objetivos están centrados en el niño, en la creación de un individuo, no del niño mexicano. Para algunos investigadores, se trata de sustituir la enseñanza particular, del niño mexicano, por la del niño en abstracto. No es verdad. No es una sustitución técnico-didáctica, sino un desplazamiento del objetivo educativo y del sujeto producido: no el niño miembro de la familia y la nación, sino el niño-individuo en proceso de formación, que la escuela encauza, desarrolla y capacita. En realidad, los 15 objetivos particulares pueden ser descritos en tres grandes líneas formativas: una *línea de subjetivación*, a través de los mecanismos para encauzar el proceso natural de desarrollo del niño para lograr el desenvolvimiento integral de su personalidad, del desarrollo de sus capacidades mentales y de la formación de actitudes objetivas, científicas y críticas, la

comprensión e interpretación de hechos y principios, de modo que pueda registrar y utilizar informaciones de acuerdo con sus intereses vitales y, sobre todo, de proporcionarle los medios de aprender eficazmente por sí mismo, lo que tenga valor intrínseco para él y le sea placentero; en segundo lugar, *una línea de socialización*, en la que se propicie el conocimiento y la transformación del medio en que vive, para que el niño sea factor activo de los diversos grupos a los que pertenece y de la sociedad de la que forma parte, para fomentar su participación en las actividades de la familia, la escuela, la comunidad y la nación, despertándole el sentido de la responsabilidad y de la cooperación, de desarrollar su juicio crítico para que participe en los cambios de los grupos sociales en que se desenvuelve, de lograr que establezcan en la comunidad escolar formas de convivencia armónicas y constructivas, de procurar que tome decisiones compartidas, que asuma la responsabilidad que ellas implican y que se ejerza la libertad personal en un marco de respeto hacia los demás y hacia sí mismos; y *una línea de capacitación*, para que el niño adquiera la capacidad de comunicar con claridad, sencillez y exactitud sus pensamientos, desarrolle habilidades y hábitos para interpretar los signos gráficos y comprender el contenido de lo que lee, sea capaz de introducirse en las conceptualizaciones formales de la matemática y de la manipulación de situaciones, expresiones y objetos, de iniciarlo en la comprensión y utilización de los conceptos y principios básicos de las ciencias naturales y sociales, de modo que estos fundamentos le faciliten la adquisición de informaciones y de técnicas, de encauzar la observación y la experiencia hacia el conocimiento, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, de capacitarlo para la conservación de la vida, la salud física y mental, de desarrollar las diversas expresiones estéticas y garantizar así la plenitud de su formación y crecimiento.

Las líneas de subjetivación y socialización se realizan por la tercera, el conjunto de habilidades, destrezas y capacidades desarrolladas en la escuela primaria. El encauzamiento de la personalidad del niño, el conocimiento de sí mismo y del mundo que lo rodea con el propósito de transformarlo, son objetivos totalmente diferentes a los del niño mexicano educado en los valores sempiternos de la identidad nacional. El nuevo sujeto educativo es otro: su identidad no refiere un núcleo común e inmutable, sino una cualidad reflexiva, en un mundo cambiante en el que debe actuar de manera 'crítica y transformadora'. Del niño mexicano que transmite valores eternos, al individuo que reflexiona sobre sí mismo en un mundo heterogéneo y en continuo movimiento. Del niño que vive en una familia y una nación sin turbulencias, rememorando los valores de la identidad nacional, al niño consciente de su singularidad y capacidad transformadora, de sí mismo y de la sociedad. ¿Cómo se logran estos objetivos? Por el desarrollo de una serie de competencias comunicativas, de manipulación simbólica, de formalización lógico-matemática, de conocimientos sobre la vida y la naturaleza, las leyes y tendencias sociales, el medio ambiente, la salud, el arte y la técnica. La línea tecnológica es la que permite desarrollar la subjetividad y la socialización del niño. No es una línea autónoma, tampoco un conjunto de conocimientos transmitidos de manera verbal, o repetitiva, por el contrario, son los instrumentos pedagógicos de construcción de la subjetividad y de la socialización. En otras palabras, el conjunto tecnológico es una estrategia pedagógica para desarrollar la individualidad y la socialización de los niños. Estas no se lograrían tan sólo con los recursos de la memoria, el verbalismo y la repetición, o en actividades *ex profeso*, como ceremonias escolares o rituales cívicos, sino a través del mismo proceso de enseñanza-aprendizaje. En las técnicas didácticas se desarrollan los mecanismos de subjetivación y socialización, desde la enseñanza de

la lengua hasta las matemáticas, desde las ciencias naturales hasta las sociales, así como las expresiones artísticas, deportivas o tecnológicas.

Aprender a aprender es la consigna general de los nuevos planes y programas. El acento en el proceso de enseñanza-aprendizaje, a diferencia de la transmisión y adquisición de conocimientos, es la clave en la constitución de un individuo autónomo, flexible y transformador, porque esta consciente del carácter histórico, relativo y permanente del saber. Consciente de la interrelación entre su desarrollo personal y los cambios sociales, de su salud y el medio ambiente, de su país y el mundo. Por eso, también, el plan de estudios desechó la acumulación de materias y disciplinas, por una estructura de áreas programáticas. Se formaron cuatro áreas sustantivas, español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales, y tres áreas adjetivas, educación artística, física y tecnológica.

En las áreas se modificaron tanto los programas de aprendizaje como las técnicas de enseñanza, de acuerdo al objetivo general de aprender a aprender, de encauzar el desarrollo de la personalidad y los mecanismos de socialización. En el área de español, por ejemplo, la concepción del lenguaje es amplia, el desarrollo del lenguaje se concibe como el desarrollo del pensamiento mismo, a través del cual el niño se proyecta a sí mismo y le da sentido al mundo en que vive. Por eso, la estrategia pedagógica cambió: la lengua ya no es un objeto inerte, que se aprende con un conjunto de reglas mecánicas, sino un objeto vivo, cuyo funcionamiento puede estudiarse a "través de la observación directa de la lengua viva y de la experimentación con ella; debe entender la naturaleza del instrumento que maneja intuitivamente y descubrir las leyes y la estructura del español, utilizando por sí mismo su habla, jugando con ella, practicándola".⁶⁰ Para eso se cambió el método, la disciplina y los responsables. De las reglas gramaticales, se pasó a la gramática generativa, de los maestros normalistas a los expertos en lingüística y estudios literarios. El cambio es importante: el niño no aprende el idioma a través del conjunto de reglas generales, sino que aprende su lengua hablando, jugando con ella, y descubre en la utilización las reglas de funcionamiento del idioma y del pensamiento: aprende a aprender hablando y escribiendo, comunicándose consigo mismo y con el mundo. Por eso se cambió de metodología: en lugar del tradicional método fonético, los textos se diseñaron a partir del método global, la enseñanza de la lectoescritura, y un libro de *Lecturas*, para ejercitarla con obras de la literatura nacional, cuidadosamente seleccionadas y adaptadas por los expertos del Centro de Estudios Literarios y Lingüísticos de El Colegio de México. Lo mismo sucede con el área de matemáticas. Se cambian contenidos, métodos y responsables. No sólo las operaciones formales básicas, a través de las reglas aritméticas, sino el desarrollo lógico del pensamiento, con la lógica matemática y las teorías de conjuntos, que le permitirán "adquirir habilidades y capacidades para integrar las matemáticas con otras áreas y, así, relacionar los conceptos matemáticos con las actividades y situaciones dentro del hogar, la escuela y el medio en general".⁶¹ En el área de ciencias naturales, por su parte, los objetivos de aprendizaje están diseñados también para la "formación integral de la persona". De nueva cuenta, no se trata sólo de asimilar conceptos básicos de la biología, sino de que el educando se inicie en los métodos científicos generales, "métodos que

⁶⁰ *La obra educativa, op. cit.*, p. 47

⁶¹ *Idem.*, p. 48.

permiten conocer lo que el hombre sabe y crean la conciencia de lo que aún ignora”,⁶² y de algunos principios fundamentales de las ciencias naturales en su conjunto. En lugar de la enseñanza de disciplinas aisladas, el área de ciencias naturales considera al universo físico como un sistema formado por subsistemas diversos, pero integrados y en permanente interacción. Se enseña la unicidad e identidad de los elementos materiales, que funcionan con las mismas leyes en todos los objetos y ámbitos en que aparecen, desde las galaxias hasta las células del cerebro humano. De esta área, además de los principios y leyes naturales que el niño debe conocer para el entendimiento del mundo que lo rodea, se trata de que aprenda los conceptos de diversidad, interacción, cambio y unidad, para la formación integral de su personalidad. Los métodos de las ciencias naturales desarrollan actitudes, habilidades y capacidades fundamentales para la formación de la personalidad, particularmente dudar, cuestionar, criticar, participar y conocerse a sí mismo. Y en este punto, en particular, los libros de texto de ciencias naturales incorporan una novedad importante, que dio lugar a una enconada respuesta de algunos sectores sociales, desde empresarios, hasta la iglesia católica y asociaciones de padres de familia: la educación del desarrollo sexual y la biología de la reproducción. Así definió la importancia de incluir estos temas en los libros de texto de primaria el coordinador de la Secretaría de Educación Pública para los Libros de Texto en Ciencias Naturales, Juan Manuel Gutiérrez Vázquez: “La educación de un individuo no es un proceso fragmentario que ocurre en ámbitos diferentes para cada aspecto distinto de la personalidad. A su vez, el desarrollo del individuo es un proceso integral que tiene aspectos intelectuales, afectivos y sociales. El desarrollo de la sexualidad no es independiente de la formación total del individuo. Este desarrollo se ve afectado por factores biológicos antes del nacimiento del niño, a los que se añaden factores psicológicos y sociales desde el momento mismo de su nacimiento. Ningún ser humano puede sustraerse al proceso educativo que moldea su sexualidad hasta convertirlo en hombre o mujer maduro y en ese sentido todos somos educadores sexuales y todos hemos recibido educación sexual. En la formación de la personalidad total y de la sexualidad en particular participa la sociedad a través de la familia, la escuela y la comunidad...La escuela hasta ahora no había participado activa y sistemáticamente; sin embargo, los niños aprendían en el retrete lo que no les era enseñado en el salón de clases y al silencio del maestro lo suplían la información tendenciosa y fragmentaria proporcionada por los compañeritos más ‘adelantados’, que quizá eran al mismo tiempo los más deformados”.⁶³ El área de ciencias sociales, por su parte, abandonó el estudio parcial de la historia, la geografía y el civismo. Su objetivo era “hacer entender al educando el medio social, político, económico y cultural que lo rodea y sus complejas interrelaciones, y familiarizarlo con el método propio de las ciencias sociales en su conjunto y con las diferencias que existen entre las ciencias sistemáticas del hombre y las ciencias históricas. Al mismo tiempo, se pretende infundir en los alumnos el espíritu crítico, o sea la capacidad de apreciar tanto los aspectos objetivos y constantes, como los subjetivos y cambiantes de cualquier teoría y método de la ciencia y la conducta del hombre, reafirmando así su propia identidad”.⁶⁴ En los

⁶² *Idem.*

⁶³ J. M. Gutiérrez Vázquez, “Los nuevos libros de ciencias naturales”, en *Revista de la SEP*, febrero de 1975 p. 66 y ss.

⁶⁴ *La obra educativa, op. cit.*, p. 50.

contenidos disciplinarios se introdujeron elementos de antropología, geografía humana, ciencia políticas, sociología, historia y economía, en lugar de los conocidos cuadros de historia patria o de geografía nacional.⁶⁵

La formación de la personalidad del niño, así como el desarrollo de los vínculos de socialización, son los dos ejes de estructuración del currículum de primaria. Desde los objetivos de aprendizaje, hasta la estructura por áreas, las unidades temáticas y los métodos pedagógicos, responden a los objetivos generales del nuevo niño que se desea producir: un individuo adaptable a las circunstancias cambiantes de sí mismo, del medio físico y social. Todas las áreas están organizadas para desarrollar las habilidades propias del método científico: observar, registrar, explicar, consultar, experimentar, distinguir, enunciar, criticar y valorar. Los métodos de enseñanza se extraen, también, de las particularidades del aprendizaje en los niños, según la psicología genética y las etapas del desarrollo de las habilidades cognitivas.⁶⁶ La enseñanza del español, las matemáticas, las ciencias naturales y sociales se organizó por unidades de trabajo-aprendizaje, a partir de problematizaciones, de uno o varios problemas, para descubrir las respuestas apropiadas. El aprendizaje se centraba en el método, tanto en la formación de los problemas como en los instrumentos para descubrir las respuestas, y el modo como ambas se integraba en la personalidad del niño, y en sus competencias para pensarse a sí mismo en un medio natural y social, sujeto a permanente transformación. Las áreas adjetivas, educación artística, educación física y educación tecnológica, completan la formación de la personalidad del niño. Las actividades corporales, musicales, plásticas, se proponen, en el juego, estimular la imaginación y la apreciación estética del mundo. A través de la educación física se sigue la maduración corporal de los niños y niñas. Son actividades para la protección de la salud y el mejoramiento del "vigor físico", así como también propiciar observaciones, juicios y diversas expresiones lúdicas y estéticas. La educación tecnológica, en fin, persigue crear habilidades específicas en diversos campos técnicos, de aplicación en la vida y en la escuela, así como una conciencia ecológica inicial, sobre la obligación de aprovechar de manera óptima los recursos naturales.

Entre 1972 y 1974 se editaron los nuevos libros de texto de primaria. Se elaboraron 54 libros distintos, 30 para el niño y 24 auxiliares didácticos para el maestro. Investigadores de educación superior, por primera vez, fueron los responsables de su redacción y diseño.⁶⁷ En seis años se distribuyeron 465 millones de los libros para niños y 16 millones para los maestros. En 1975, con la aparición de los libros de ciencias sociales y naturales para quinto y sexto año, se abrió una confrontación con organismos patronales, la Unión Nacional de Padres de Familia y la iglesia católica. A diferencia del conflicto de los años sesenta, centrado en el carácter único y obligatorio de los libros, se cuestionaba el contenido, particularmente los cambios introducidos en los libros de ciencias sociales y en los de ciencias naturales. En el primer caso, se impugnaban las explicaciones sobre el régimen económico, político y social de México y del mundo, incluyendo las revoluciones diferentes a la mexicana, la URSS, Cuba y China. En los libros de ciencias naturales, se cuestionó la información sobre la biología de la reproducción y la sexualidad. Después de la tregua navideña, en los primeros días de enero de

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ Juan Manuel Gutiérrez Vázquez, "Los nuevos libros de ciencias naturales", *op. cit.*, p. 68-69.

⁶⁷ Los libros de español fueron elaborados por un equipo dirigido por Elizabeth Velázquez, María Paz Barruecos y Graciela Tapia, los de ciencias sociales fueron coordinados por Josefina Vázquez, los de ciencias naturales, por académicos del Cinvestav, coordinado por Juan Manuel Gutiérrez. Para una reseña del equipo de ciencias naturales y sus formas de trabajo, María Antonia Candela, "Los libros de texto gratuitos de ciencias naturales y la investigación en enseñanza de las ciencias", en *Avance y perspectiva* N. 37, vol. 8, pp. 13.

1975 arreciaron las hostilidades. "R. Díaz, Gerente del departamento legal del Centro Patronal de Nuevo León, dijo que no se deben olvidar los principios más elementales de apoyo a nuestra mexicanidad, instituciones, sistemas de vida y tradiciones. Ni a los hombres que en el campo económico y de la técnica y a través de las empresas han ayudado en forma extraordinaria al desarrollo del país".⁶⁸ Por su parte, Luis Manrique Escobar, obispo de Tlaxcala, considero "socializante y comunizante al libro de sexto año en los asuntos referentes a la educación sexual y a la enseñanza de Ciencias Sociales".⁶⁹ En el doble papel de padre de familia y empresario, se expresó Luis Guzmán de Alba, presidente de la Asociación de Industriales de Vallejo: "Como padre de familia, como mexicano, y tomando en cuenta que el monopolio de la nacionalidad no existe en nuestro país...considero que el libro de texto gratuito de sexto año, el de Ciencias Sociales, es tendencioso marcadamente, de tipo socialista-comunista y muchos de sus conceptos no se adaptan a nuestra idiosincrasia y nuestra situación nacional...En dicho libro no se equilibran adecuadamente los valores positivos que existen en las diferentes ideologías. Se hace resaltar las figuras históricas dándoles categorías de grandes héroes a personalidades como Mao, Lenin y Fidel Castro. Y, sin querer quitarles méritos a dichos señores, en cambio se hace un tremendo ataque a todo lo que sea capitalismo, industrialización, y todo aquello que en un momento dado signifique riqueza".⁷⁰ Quizá la declaración más ilustrativa de la animosidad contra los libros de texto sea la de la Unión Nacional de Padres de Familia, (UNPF) "Concluimos, categóricamente, que el libro de Ciencias Sociales de sexto año es socializante. El plan está muy bien elaborado: al estudiante le meten en la cabeza el ideal del comunismo como óptimo sistema de vida y le ocultan que en él se niega la existencia de Dios y del alma humana, que rechaza todo tipo de religiosidad y que es una dictadura férrea del Estado, a grado tal que hasta determina lo que el pueblo debe de pensar y por lo tanto no hay ninguna libertad humana. Por otra parte, al maestro le imparten la filosofía dialéctica (atea y materialista), en que se basa el comunismo y mediante la llamada EDUCACIÓN SEXUAL "CIENTÍFICA" (mayúsculas en el original, RGV), quieren reblandecer las normas morales y religiosas de nuestro pueblo".⁷¹

La belicosidad de estas declaraciones estuvo acompañada de algunas marchas locales y ataques a escuelas primarias para exigir el retiro de los libros de ciencias sociales.⁷² El debate periodístico incluyó además de los citados, al Episcopado mexicano, a congregaciones religiosas dedicadas a la educación, como los maristas, a la Barra Mexicana de Abogados, a intelectuales como Gastón García Cantú, que acusó a la "pequeña burguesía radicalizada" de ser la responsable de la reacción contra los libros, a directores y rectores de instituciones de enseñanza superior, a editorialistas de varios periódicos y distintos grupos empresariales, principalmente el de Monterrey. Desde el lado gubernamental y partidario, se organizó un conjunto de

⁶⁸ Lorenza Villa, *Los libros de texto gratuitos*, op. cit., p. 170.

⁶⁹ *Idem*, p. 171.

⁷⁰ *Idem*, p. 172.

⁷¹ "Unión Nacional de Padres de Familia, "Los textos de la SEP enseñan doctrinas contrarias a nuestra nacionalidad y tradiciones mexicanas", manifiesto publicado el 3 de febrero de 1975, en *Revista de la SEP*, febrero de 1975 p. 18. El mismo día la misma UNPF publicó otro desplegado con el título de "¿Es o no corruptora la enseñanza sexual del libro escolar de la SEP?", fechado, sin embargo el 28 de octubre de 1974, en el que se denuncia la educación para la paternidad responsable, la enseñanza de la teoría de la evolución, la educación sexual basada en la biología reproductiva y el estímulo a la masturbación.

⁷² En León, Guanajuato, "una manifestación de 500 personas en su mayoría vecinos del Barrio de Coecillos, recorrió las calles con carteles anticomunistas y se presentaron ante nueve escuelas oficiales, exigiendo la entrega de volúmenes del libro de texto de Ciencias Sociales. Al frente iba Carlos Alberto Zepeda Orozco quien dijo pertenecer al comité de la UNPF en el Coecillo. En algunas escuelas obligaron a los niños a salir de las aulas", en *El Sol de México* 4 de febrero de 1975 citado en Lorenza Villa, op. cit., p. 179

respuestas: desde las puntuales a los desplegados de la UNPF,⁷³ las reuniones de información regionales, como las encabezadas por el gobernador de Nuevo León, Pedro G. Zorrilla con funcionarios del Conalte y la SEP, los articulistas del partido oficial, el sindicato de maestros,⁷⁴ los redactores de los libros, las Comisiones de Educación y de Reforma Educativa de la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente. Así quedaron definidas las dos fuerzas contendientes, un agrupamiento predecible en términos del debate de los sesenta, porque se recuperaron los temas del derecho de los padres a la educación, pero si antes no podía atacarse literalmente los contenidos por estar basados en la normalización de los valores, a través del esquema familia-escuela-Nación, ahora, se cuestionaba la desarticulación de estos valores en la enseñanza de la biología de la reproducción, la sexualidad y la paternidad responsable, así como las 'ideologías ajenas a la idiosincrasia nacional'. En este punto, la coincidencia programática de la UNPF, la iglesia católica y hasta los empresarios era casi total, casi porque algunos giros retóricos de la Unión, en los textos de Salvador Borrego, volvían irreductible esta posición, lo contrario de la línea seguida por algunas órdenes religiosas, o los empresarios, que prefirieron alejarse de la declaración pública para negociar modificaciones particulares, ante una comisión del gobierno, encabezada por los secretarios de educación pública, de trabajo y el subsecretario de planeación educativa. Los acuerdos, grabados por los empresarios para ser publicados, incluyen modificaciones iconográficas, como el retiro de las fotos de Mao y el Che Guevara -reintroducidas en una foto de juventud y en un timbre cubano-, la aparición de otros personajes, como Marie Curie, Claude Bernard, Kennedy y Juan XXIII, o el matiz de las aportaciones de Marx y Darwin.⁷⁵ El conflicto pareció terminar ahí. La estrategia de la SEP se reveló sencilla y funcional: después de que el líder vitalicio de los maestros, Carlos Jongitud Barrios declarara que "quienes atacan los textos gratuitos están pretendiendo disfrazar con una cuestión de tipo pedagógico, una cuestión política...no es la educación sexual, no son las preocupaciones del libro de Ciencias Sociales sino lo que se dice en una lección de Matemáticas: 'hacia quien va a dar la mayor ganancia en el proceso de producción', el verdadero objeto de los ataques",⁷⁶ el gobierno negoció con el director del Grupo Alfa los contenidos de los libros de texto, principalmente los de Ciencias Sociales. Este acercamiento alejó las posiciones irreductibles de la UNPF, sobre todo en materia de sexualidad y regulación demográfica, tema privilegiado en la agenda de gobierno, y verdadero objetivo de la enseñanza de la biología de la reproducción. La síntesis, a final de cuentas, la hizo la coordinadora de los libros de ciencias sociales: el equivoco de la UNPF, los empresarios y la iglesia era no reconocer que en la información sobre las revoluciones y los regímenes socialistas, no se estaba estimulando la 'ideología comunista', sino previniendo las posturas izquierdistas de los jóvenes. Por eso se pudo negociar el contenido con matices, sin alterar lo esencial. Así lo reconoció Josefina Vázquez, del Colegio de México: "Creemos que es de primordial importancia explicarle a los niños cómo han surgido muchos de los países socialistas y del Tercer Mundo, así como los problemas que enfrentan. Contra los que consideran que no son apropiados para los niños, por demasiado complejos o explosivos, opondríamos que las explicaciones tempranas fomentan un espíritu

⁷³ "Respuesta del Secretario de Educación Pública", enero 7 de 1975, en *Revista SEP*, febrero de 1975, p. 15.

⁷⁴ "Fuerzas oscurantistas se escandalizan de los fenómenos de la naturaleza y pretenden que se oculten los cambios sociales del mundo", Documento del CEN del SNTE, presentado al Presidente de la República y el Secretario de educación Pública en Los Pinos, 6 de febrero de 1975, en *Revista SEP*, febrero de 1975, p. 44.

⁷⁵ Sobre la reunión y los acuerdos, Ernesto Meneses Morales. *Tendencias educativas oficiales en México, 1964-1976*, op. cit.

⁷⁶ Lorenza Villa. *Los libros de texto gratuitos*, op. cit., p. 186.

comprensivo y positivo; mientras que dejarlos en la ignorancia momentánea puede dejar el camino abierto a las explicaciones interesadas que tarde o temprano llegarán. Por otra parte, los medios masivos de comunicación se encargarán de enterar al niño de todas maneras de movimientos revolucionarios, ataques terroristas y gobiernos dictatoriales. ¿No es mejor darle una explicación sistematizada y tan objetiva como sea posible? No vamos a dejar a los niños encerrados porque en la calle hay drogadictos, vehículos y otros peligros. Lo sensato es hacerlos conscientes de ello y desarrollar hasta donde sea posible su juicio crítico para que él sepa elegir, cuando llegue el momento de hacerlo La escuela tiene como función 'socializar al niño', y la ignorancia no es el medio de superar la realidad; con los libros de Ciencias Sociales se ha tratado de presentar a los niños los grandes problemas que existen en nuestro mundo, pero con el mensaje optimista, positivo, repetido desde el primer libro: todo lo que tenemos puede mejorar si nos esforzamos...se busca desarrollar en el educando el sentido crítico e introducir al niño en el conocimiento de la sociedad en que vive. Esta era una manera de prevenir posiciones izquierdistas entre los jóvenes".⁷⁷

El curriculum era preventivo, no sólo informativo. Tanto en lo referente a las ciencias sociales, como a las naturales. La estrategia de formación cambió, cuando las circunstancias históricas así lo hicieron: en lugar del curriculum que formara niños en la reproducción de valores familiares y nacionales considerados eternos, un curriculum que informara del cuerpo y la sociedad, para encauzar el sexo, en un momento en que se diseñaba la política de regulación de la fecundidad, y para encauzar las informaciones sobre movimientos de liberación nacional y publicidad socialista. La información era preventiva: regular las pulsiones sexuales e ideológicas por los caminos de la paternidad responsable y los sujetos políticos del desarrollo compartido

El Cuerpo y la Mente de los Adolescentes

El Pleno sobre Educación Media Básica se realizó el 30 de agosto de 1974 en la ciudad de México.⁷⁸ En el se presentaron los nuevos programas y planes de estudio de la educación media básica, resultado de la Asamblea de Chetumal, celebrada días antes. El 11 de septiembre se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los acuerdos número 16362, "por el que se autorizan los programas generales de estudio para educación secundaria", y número 16363, "por el que se autoriza para ser aplicado en todo el sistema educativo nacional el nuevo plan de estudios de educación media básica o educación secundaria".

Los objetivos continúan y profundizan las líneas de subjetivación, socialización y de competencias que aparecen en los planes de educación primaria -lo que podría denominarse el postulado de continuidad entre la primaria, la secundaria y el ciclo superior-, pero añadiendo una particularidad: la formación de preingreso al trabajo -o el postulado de capacitación para enfrentar las exigencias del mercado laboral y el desarrollo económico y social. Los dos postulados especifican tanto las características del nuevo plan, como de los programas de aprendizaje. El curriculum se organiza por áreas de aprendizaje y por asignaturas o materias, de actividades escolares y extraescolares.

⁷⁷ Josefina Vázquez "Ciencias sociales: unidad de la experiencia humana", *op. cit.*, p. 74.

⁷⁸ "Discurso ante el Pleno sobre Enseñanza Media", publicado en *Excelsior*, México, 31 de agosto de 1974.

Los objetivos se concretan en los programas de aprendizaje. En estos reside la particularidad de la reforma. En general, el plan continúa y profundiza los propósitos y programas de la educación primaria. Se observa tanto en la división por áreas como en las unidades y los métodos de enseñanza-aprendizaje. La educación sexual y reproductiva iniciada en la primaria continúa, pero incorporando más elementos informativos en la biología de la reproducción, y formativos, como el desarrollo de actitudes y valores orientados por la conciencia sobre los problemas demográficos y ecológicos, la paternidad responsable, la planeación familiar, la salud física y mental del educando. Los diseñadores educativos fueron muy explícitos en el 'doble carácter' de estos programas de aprendizaje: informativo-formativo y, sobre todo, orientador. Se trataba de que los estudiantes continuaran las actitudes críticas desarrolladas en la primaria, pero profundizando sus conocimientos para orientar sus "impulsos negativos que se manifiestan en la pubertad, canalizándolos hacia la investigación, el deporte, la creación artística y los ejercicios técnicos manuales".⁷⁹ Los programas, entonces, incluyen un sistema de control y autocontrol de los impulsos sexuales, físicos y emotivos de los púberes y adolescentes, un sistema que incluye tanto los temas y actividades de aprendizaje, como los métodos de enseñanza y hasta de comportamiento con los estudiantes. Los textos de apoyo para los maestros detallan los elementos cognoscitivos, afectivos y psicomotores que se deben desarrollar en cada unidad de aprendizaje, así como las características de guía del proceso de aprendizaje, pero también conductor de conductas, promover actitudes, dirigir impulsos. Los maestros ejercen entonces, un tipo específico, de poder sobre los estudiantes: ya no sólo el guía que los acompaña en la adquisición de conocimientos, sino el maestro-gobernante, que trabaja sobre la conducta, los afectos, los impulsos, las acciones y los sentimientos de individuos que atraviesan un proceso crítico, un proceso de formación del carácter y la personalidad, también de preparación para la vida. La secundaria, en este sentido, continúa y profundiza los elementos preventivos de la educación elemental. Se enseña para prevenir comportamientos inadecuados, se enseña para desarrollar individuos adecuados al modelo de gobierno, pero también para orientar conductas, para dirigir la efervescencia juvenil hacia actitudes, comportamientos y habilidades del trabajo, la ciencia, el arte y el deporte. Para canalizar los impulsos propios de la época crítica del individuo, la adolescencia, en formas de conciencia adecuadas para el gobierno, por ejemplo, la paternidad responsable y la planeación familiar, o la familia, como la adaptación para el ambiente familiar, escolar y social, o de preingreso al trabajo, como la educación técnica y las opciones de certificación técnica. Los nuevos planes y programas de la educación media son la estrategia escolarizada de regulación de los impulsos negativos de un sector de la población, así como de formación del carácter y la personalidad de los adolescentes ya no a través de mecanismos negativos de control y la prohibición, sino de los procedimientos de liberación de prejuicios, de estimulación de iniciativas, de preocupación sobre sus conflictos, de confianza y trato amistoso. La regulación de la conducta de los adolescentes a través de los mecanismos prohibitivos fracasó en el decenio anterior, con las revueltas estudiantiles de los años sesenta, la nueva estrategia hace hablar a los estudiantes, estimula la crítica y la participación, acompaña y orienta sus impulsos, reconociendo que son propios de la edad y de sus cambios físicos y psicológicos. Es una estrategia productiva, que transforma los impulsos negativos por

⁷⁹ *Idem.*, p. 67

comportamientos dirigidos por el trabajo, el estudio, el deporte y el arte, gracias a la transformación de la práctica docente y el estatuto del maestro: del transmisor de conocimientos, al guía y orientador de sus estudiantes en los momentos difíciles. El nuevo plan de estudios de secundaria, en consecuencia, es un dispositivo escolar de regulación de los impulsos adolescentes y de formación de individuos que participen en los programas de gobierno, sea en los programas de control demográfico, como en los proyectos de vinculación escuela-industria, o de conservación ecológica.

Los programas de la educación media superior fueron discutidos pro la ANUIES, en las reuniones de Villahermosa y Tepic se establecieron los lineamientos generales y las formas de organización académica por semestres y créditos. Los nuevos planes y programas respondían a las siguientes finalidades de la preparatoria:

1. "Ser formativa, entendiendo por formación el desarrollo de las actitudes que caracterizan el pensamiento racional: objetividad, rigor analítico, capacidad crítica y claridad expresiva. Una formación de esta naturaleza hará posible que el estudiante asuma una acción responsable, lúcida y solidaria como miembro de la comunidad.
2. Capacitar al alumno en el ejercicio de los métodos y el uso de la información de las ciencias y la cultura.
3. Permitir el dominio técnico de una actividad especializada y económicamente productiva".⁸⁰

El acento formativo de la educación media superior no se encuentra en las líneas de subjetivación vinculadas con la identidad nacional, los conflictos sexuales, emotivos o comportamentales, sino en el desarrollo de estructuras lógicas del pensamiento científico, el aprendizaje de métodos generales de análisis en las ciencias y las humanidades, las competencias comunicativas en español, matemáticas y lengua extranjera, así como con el razonamiento filosófico y la creación literaria. Se trata de modelar las capacidades de razonamiento lógico del individuo, en los campos científicos y humanísticos, de afinar las habilidades propias del aprendizaje para continuar los estudios en ciclos superiores. Ya no se centra en la formación individual, del carácter y la personalidad, sino en el desarrollo cognoscitivo del individuo que se prepara para estudios superiores. Por eso ya no se incluyen los objetivos ligados a los hábitos formativos del cuerpo, ni de la higiene y la salud, sino las destrezas y habilidades propias del adiestramiento para el trabajo productivo. El objetivo en las técnicas corporales cambia: de la formación del cuerpo por el ejercicio, los controles sanitarios, los hábitos de la higiene, el conocimiento de la sexualidad y, sobre todo, las técnicas de lectoescritura, a la reorientación de los poderes sobre el cuerpo del trabajador, en la educación técnica, desde los talleres industriales, las labores del campo o el mar, hasta las oficinas, escuelas y organismos. La educación medio superior trabaja al individuo-joven que se prepara en el desarrollo de estructuras lógicas del pensamiento científico y humanístico, como en las habilidades y destrezas del cuerpo que se prepara para ingresar al mercado laboral. El cuerpo y la mente del individuo trabajador son los objetivos de la educación media, como antes lo fueron el carácter y la personalidad del niño, o la definición de la identidad en el adolescente.

El sistema educativo mexicano, en las reformas de los setenta, es un largo proceso productivo, una fábrica de sujetos, de individuos que aprendieron en la escuela los elementos para el desarrollo de una subjetividad específica, la de individuos autónomos e independientes en un mundo cambiante, de individuos que

⁸⁰ *Idem.*, pp. 70-72

aprendieron el desarrollo de su cuerpo ligado a las estrategias de control demográfico, de individuos que desarrollaron habilidades y destrezas en campos específicos para el trabajo, de individuos que aprendieron métodos generales de análisis para ser utilizados en la transformación de sí mismos y en la convivencia social, la de individuos, en fin, autónomos e independientes, de individuos vueltos sujetos, volcados hacia sí mismos, por las estrategias de subjetivación, socialización y entrenamiento del sistema educativo. La escuela, en los setenta, forma y entrena individuos, sin duda, pero sobre todo, produce sujetos, sujetos en las dos acepciones del término: autónomos e independientes, pero también ligados por las técnicas de sujeción desarrolladas en la escuela: identidad nacional, técnicas corporales hacia el trabajo, aprendizaje permanente,Sujetos autónomos, propios de una racionalidad política en la que los individuos hablan del mundo y de sí mismos, por tanto, participan en la aplicación consciente y asumida de las estrategias gubernamentales: control demográfico, pero también mercado y relaciones laborales, sectores productivos, soberanía nacional.

Educación Poblaciones Específicas

La atención de la matrícula y la reforma curricular refuerzan la educación impartida en las escuelas. Son dos instrumentos del dispositivo de escolarización, iniciado el siglo pasado con la incorporación en el texto constitucional de la educación gratuita y obligatoria, pero realizado nacionalmente sólo a partir de los años veinte, después de la fundación de la SEP. El dispositivo escolar es un conjunto de técnicas, procedimientos, saberes mediante los cuales se encierra a los niños de entre 6-14 años en las instituciones escolares, para impartirles educación. La educación y la escuela se volvieron términos complementarios. Sin embargo, ni esto fue siempre así, basta ver la heterogeneidad de formas educativas que convivieron con la escuela durante años, ni tendría porque serlo, sólo hay que observar las distintas formas extra, meta o antiescolares de la educación contemporánea.⁸¹ Por lo menos desde los años sesenta, en México, empezaron a cuestionarse dos aspectos de la educación: que la educación se imparte a niños y jóvenes, en la etapa formativa de su vida, y que la escuela es la institución educativa por excelencia. En 1967, por ejemplo, se crearon las telesecundarias como un modelo alternativo de educación media básica. Este modelo tenía una función extensiva, su objetivo era alcanzar comunidades alejadas o dispersas, pero su experiencia fue utilizada para cambiar el objetivo y la población a la que estaba destinado. En los años setenta, se cambió el concepto y el objetivo: educar durante toda la vida, a todos los individuos, independientemente de la edad, la raza o las habilidades físicas y mentales. Un objetivo postescolar, en el sentido de que no es en el dispositivo escolar donde se ubican las fuerzas e instrumentos para realizarlo, sino que está más allá de él, en la sociedad, en las instituciones sociales, desde la fábrica hasta la oficina, incluyendo también las escuelas, pero como nodos intermedios de una red mayor, que tampoco parte de los maestros, sino de la solidaridad social de múltiples agentes, de todos los que pudieran fungir como asesores. Una estrategia que corresponde a una problematización nueva: la del rezago educativo, la de todos aquellos mayores de quince años que no cursaron estudios básicos, de primaria o secundaria, que

⁸¹ El dispositivo de escolarización es un largo proceso de formación de los aparatos que hacen funcionar la maquinaria escolar. Incluye aspectos productivos, como la formación del currículum único, la formación del profesorado y del saber pedagógico, pero también negativos, como la destrucción de formas alternativas a la escolar en la educación -tutores particulares, reuniones eclesásticas, campañas. Julia Varela *Arqueología de la escuela*, Editorial La Piqueta, Madrid, 1985.

no los terminaron o nunca se inscribieron. Son parte de una nueva definición del rezago educativo: el rezago de los adultos, que se pretende cubrir con los programas de primaria acelerada, por ejemplo, o de certificación de estudios básicos, pero que no queda ahí, que concibe a la educación como un proceso permanente, y no como el derecho y la obligación de las generaciones jóvenes. Según la educación permanente, ésta se 'inicia con el nacimiento y está presente a lo largo de toda la vida'. El objetivo cambió: del rezago educativo en adultos, a la educación permanente durante toda la vida, por tanto, una educación más allá de la escuela, extraescolar y permanente, pero también relativa o particular, en cuanto define objetivos y métodos para poblaciones específicas, como los indígenas, los discapacitados, los obreros y campesinos, las mujeres, etc. La educación extraescolar define nuevos sujetos educables, y extiende las modalidades más allá de la escuela, hasta incorporar todos los espacios de la sociedad. Educar toda la vida, educar toda la población, educar en toda la sociedad. La escuela ya no es la referencia polar de la educación. Si se quiere, mediante la educación extraescolar, el sistema educativo pasa de ser un sistema polar, discontinuo, en donde la referencia educativa se concentra en la escuela y se difunde a la familia, la comunidad, la fábrica; a un sistema reticular y fluido, donde la escuela, junto a las comunidades, las fábricas, los ejidos, las oficinas, son espacios de educación permanente, de educación de adultos o de indígenas, o de discapacitados, o de obreros, o de mujeres. Cuando la educación se extiende no sólo a lo largo del territorio, o de los niveles del sistema educativo, sino a lo largo de la vida de los individuos, de todos los individuos, la educación se desescolariza, para educar a más sujetos, toda su vida.

Educar toda la vida, a toda la población, implica definir tanto los objetivos y las modalidades, como las poblaciones específicas. Por ejemplo, en la educación de los adultos, se definieron dos objetivos centrales y los programas respectivos. Para atender el rezago, definido en tres formas, analfabetismo, primaria incompleta o secundaria no iniciada, se diseñaron los programas de primaria acelerada y de certificación de estudios, pero también los programas de capacitación para el trabajo.⁸² Así, la educación para adultos se propuso tanto formar un piso educativo básico, con los estudios elementales, como disponer habilidades formativas para el trabajo. Además, los programas de adultos significaron nuevas modalidades en la flexibilización del sistema educativo. El modelo de primaria intensiva, por ejemplo, tiene un conjunto de características que se adecuan al individuo que trabaja o que se desempeña en el hogar: "inscripción abierta durante el período escolar; horario de acuerdo con las necesidades de los alumnos; programas lineales por áreas de conocimiento en sustitución de los cíclicos; organización escolar sin grados-año; empleo de técnicas de enseñanza individualizada; estudio dirigido; conducción indirecta del aprendizaje y trabajo por equipos; empleo de libros de texto gratuitos elaborados para adultos y de guías de estudio, paquetes didácticos, fichas y otros materiales auxiliares;

⁸² Artículo 4o. de la Ley para la Educación de los Adultos. "La educación para adultos tendrá los siguientes objetivos: Dar bases para que toda persona pueda alcanzar, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes al de la educación general básica, que comprenderá la primaria, la secundaria;

- I. Favorecer la educación continua mediante la realización de estudios de todos tipos y especialidades y de actividades de actualización de capacitación en y para el trabajo. y de formación profesional permanente;
- II. Fomentar el autodidactismo;
- III. Desarrollar las aptitudes físicas e intelectuales del educando, así como su capacidad de crítica y reflexión;
- IV. Elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido;
- V. Propiciar la formación de una conciencia de solidaridad social; y
- VI. Promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social"

autoevaluación con asesoría del maestro y autocontrol del aprendizaje; libertad para seleccionar del programa las unidades de estudio que correspondan a sus intereses y necesidades; avance libre de acuerdo con el ritmo de aprendizaje; acreditación inicial del bagaje cultural de los adultos al ingresar al Centro; sustitución de los exámenes de promoción por un sistema de acreditación por unidades, y certificación trimestral de fin de cursos.⁸³ La flexibilidad en el estudio permite estudiar en todas partes, no únicamente en los Centros Regionales de Educación Elemental, o en los Centros Básicos de Educación de Adultos, sino también en el taller, en la fábrica, en el campo o la ciudad, en todas partes. Solo, porque propicia el autodidactismo y la evolución a un ritmo individual, o en equipo, dirigido, asesorado en los centros, o por miembros de la familia o el trabajo.⁸⁴ Estos programas, propios de las modalidades abiertas, no escolarizadas, se aplicaron en todos los niveles educativos, no sólo en la primaria acelerada. Por ejemplo, con el auxilio del Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación, se instaló en Monterrey "un canal de televisión para producir los materiales audiovisuales que apoyaran un programa de preparatoria abierta en esa ciudad", iniciada en septiembre de 1973, con 1400 alumnos.⁸⁵ Lo mismo hizo el Colegio de Bachilleres en febrero de 1974, con el bachillerato abierto, a mayores de 18 años. O el Instituto politécnico nacional, en la escuela de Comercio y Administración, que inició cursos abiertos de licenciatura en comercio exterior, así como distintos programas de actualización, o los institutos tecnológicos regionales.

El 15 de diciembre de 1975 se puso en marcha el Plan Nacional de Educación para Adultos. Comprendía los niveles introductorio o de alfabetización, de primaria intensiva, de secundaria abierta y otros en perspectiva. Días después, se envió la iniciativa de Ley Nacional de Educación para Adultos, cuyo objetivo fundamental era "elevar la escolaridad de la población mayor de los quince años y eliminar así trabas que impiden un desarrollo más acelerado del país". La Ley y el Plan formaban parte de una estrategia en la que "las personas mayores de quince años, que por diversas razones no han sido atendidas por el sistema escolar, tendrán la oportunidad de incorporarse al estudio sin desatender sus ocupaciones habituales. Estudiar en el taller, en la fábrica, en los centros de servicios, en el campo o en la ciudad. Además, [la Ley] proporciona al educando mayores perspectivas en su trabajo; posibilidades de continuar estudios en otros niveles y modalidades educativas; acreditación de conocimientos en períodos y sitios adecuados a sus necesidades, una mejor integración familiar e independencia de criterio y, por ende, satisfacciones personales que se reflejan en una mejor actitud ante la vida".⁸⁶ En la visión gubernamental, se trataba además de una estrategia de distribución para estimular el desarrollo: "Esta redistribución de la educación es tan importante o más para el país como la de la tierra, como la de la riqueza, como la del estatus y la del poder que no han quedado equitativamente distribuidos entre todos los mexicanos".⁸⁷ Los blancos inmediatos del programa de educación de adultos eran los 7.5 millones de personas mayores de 15 años que habitan en los cinturones de miseria de las grandes urbes, que

⁸³ Víctor Bravo Ahúja y José Antonio Carranza, *La obra educativa, op cit* p. 113

⁸⁴ Según los artículos 11 y 12 de la Ley para la Educación de los Adultos, "Artículo 11. El proceso de aprendizaje se apoyará en el estudio de los libros, guías y materiales didácticos que autorice la Secretaría de educación Pública. Artículo 12. El educando podrá organizar su aprendizaje en forma individual o en círculos de estudio y avanzar según su capacidad y probabilidades de tiempo, así como asesorarse por persona que esté en aptitud de hacerlo".

⁸⁵ Víctor Bravo Ahúja y José Antonio Carranza, *La obra educativa, op cit*, p. 116.

⁸⁶ "Plan Nacional de Educación de Adultos", en *Comercio Exterior*, enero de 1976.

⁸⁷ *Idem*

sobreviven en las regiones desérticas e insalubres, o en el aislamiento en distintos puntos del país. La metas eran alfabetizar al 50% de los analfabetos -cerca de tres millones-, así como lograr certificar los estudios primarios, a 2.5 millones de los diez, con primaria incompleta.⁸⁸

La educación indígena, por su parte, definía tres tipos de problemas: los de atención a los niños y jóvenes en la educación formal, los de la heterogeneidad lingüística y los del desarrollo comunitario. Para tenderlos se definieron varios programas específicos, de acuerdo al tipo de poblaciones y de comunidades de referencia. El programa de maestros bilingües atendía a niños en edad escolar, con contenidos biculturales. Los niños de comunidades dispersas acudían a las escuelas-albergues, donde se proporciona educación, hospedaje y alimentación. En 1975, egresaron de esta modalidad 7,300 niños, en contraste a los 72 que terminaron en 1971.⁸⁹ Los internados, que en 1970 eran 27, fueron transformados en Centros de Integración Social en los que se sigue el modelo bivalente, se estudia primaria intensiva, así como capacitación para el trabajo en talleres y actividades agropecuarias. En 1975 atendían a 3,800 alumnos.⁹⁰ Los promotores culturales y maestros bilingües, por su parte, cumplían objetivos de desarrollo regional de zonas indígenas, a través de las acciones educativas. Lo mismo hacen las brigadas de desarrollo y mejoramiento indígena, con una modalidad rotativa, permanecen cuatro o cinco años en una comunidad de manera intensiva, o de manera esporádica, en zonas extensivas. Están integradas por grupos interdisciplinarios y su objetivo es integrarse en las comunidades para que conjuntamente planeen, ejecuten y evalúen el desarrollo regional. En 1976 eran 30 brigadas, en 15 estados y 193 comunidades, atendiendo a 118,000 personas.⁹¹ La educación a los grupos indígenas fue una estrategia de desarrollo comunitario, y no sólo de atención personal a niños y jóvenes. No se trataba solamente de educar a la población en edad escolar, sino de que la educación fuera una estrategia de desarrollo comunitario, de utilizar la escuela como instrumento para el desarrollo regional, por eso la educación indígena tenía elementos tecnológicos, en talleres o en labores agrícolas, como de planeación comunitaria, en las brigadas de mejoramiento indígena. Pero también la educación indígena tenía objetivos vinculantes, o integradores. En 1974 inició el Programa Nacional de Castellianización, "conscientes de que no seremos una nación unificada mientras los mexicanos no hablemos el mismo idioma".⁹² El programa fue elaborado por el Instituto de Investigación e Integración Social del Estado de Oaxaca, para ser aplicado en 28 regiones lingüísticas, en 1,450 centros, con 40,000 niños de cinco y seis años. El programa, explícitamente, no se proponía eliminar el uso de los lenguajes indígenas, que serían el instrumento de la enseñanza en los grupos étnicos, sino de propiciar el bilingüismo como medio para integrarlos a la nación mexicana, a la vez que conservar lenguas y culturas étnicas.

En las zonas marginadas del campo y la ciudad, la educación extraescolar se proponía elevar el desarrollo económico, social y cultural, capacitar para el trabajo y cubrir rezagos educativos. En el campo, funcionaban las brigadas para el desarrollo rural, las misiones culturales, las aulas rurales móviles y las salas populares de lectura. En 1976 eran 98, 215, 306 y 66 respectivamente. En las colonias populares, en las periferias de las

⁸⁸ La Ley de Educación para los Adultos fue aprobada con dispensa de trámite el 30 de diciembre de 1975.

⁸⁹ SEP, *Política educativa: acciones más relevantes*, op. cit., p. 39.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ Víctor Bravo Ahúja y José Antonio Carranza, *La obra educativa*, op. cit., p. 120.

⁹² *Idem*.

grandes ciudades, o en las ciudades perdidas, funcionaban 57 centros de acción educativa, en los que se impartía capacitación para el trabajo, así como algunos programas culturales. En los 26 centros de capacitación para el trabajo industrial se ofrecían adiestramiento específico a adultos e programas semestrales y anuales, principalmente en la zona fronteriza, dado el crecimiento de la industria maquiladora.⁹³

Por último, para atender a los “niños con problemas de deficiencias mentales, emocionales, de lenguaje y de conducta; problemas de aprendizaje escolar y de maduración, ceguera, debilidad visual y trastornos del sistema músculo-esquelético”, primero se creó el órgano responsable, la Dirección General de Educación Especial, después se amplió la cobertura institucional (en 1970 existían 47 instituciones, 2,000 alumnos y 181 maestros, en 1976, 50,000 estudiantes, 759 maestros-especialistas, en 303 escuelas, 160 federales), se suscribieron convenios con el Instituto Mexicano por la Infancia y la Familia y con la Secretaría de salubridad y Asistencia, para construir 15 centros de Rehabilitación y Educación especial, por último, se crearon nuevas condiciones para formar maestros especialistas, se creó la carrera de maestros especialistas en educación de niños con problemas de aprendizaje escolar y de corrección de trastornos en el lenguaje, en la Escuela Normal de Especialización, y se iniciaron los planes experimentales de Saltillo y Monterrey para atender este tipo de problemas.⁹⁴

4.4. El Patrimonio de los Trabajadores: la Política Habitacional

A pesar de los diversos programas de financiamiento y construcción de vivienda nueva, o de mejoramiento de la vivienda, a pesar del Instituto Nacional de la Vivienda, o del FOVI y las acciones del IMSS e ISSSTE, a pesar de acciones, programas, financiamiento internacionales y nuevas instituciones entre 1950 y 1960, a pesar de las 53 000 viviendas anuales producidas entre 1964 y 1970, el déficit seguía creciendo. En 1970 se estimaba ya cercano a los seis millones, y el ‘esfuerzo habitacional’ requerido para el período 1970 - 1990 se calculaba entre 142 mil viviendas anuales al principio de la década, y un millón al año a principios de los noventa, es decir, de 9 a 12 millones de viviendas si se suman las viviendas nuevas y el abatimiento del rezago acumulado.⁹⁵ Otros investigadores estimaban datos similares. Jesús Puente Leyva calculó que para 1969 el déficit habitacional era de 4 millones de viviendas, y serían necesarias 13 millones para los siguientes veinte años.⁹⁶ De manera retrospectiva, así lo reconocían los funcionarios de las nuevas instituciones gubernamentales: “La población urbana de México aumenta en alrededor de 1.3 millones de personas al año, o sea a un ritmo medio de cerca de 5% anual. Esto significa una necesidad de aproximadamente 240 000 viviendas anuales para hacer frente tan sólo al crecimiento demográfico; al tomar en cuenta el déficit acumulado durante tantos años, y proyectar su eliminación en un periodo de 20 años, surge una necesidad

⁹³ *Ídem*, p. 121 y ss, y SEP, *Política educativa: acciones más relevantes*, op. cit., p. 41 y ss.

⁹⁴ *Ídem*, pp. 123-124.

⁹⁵ El déficit se calcula a partir de las necesidades de vivienda nueva derivadas del crecimiento demográfico y la estructura familiar, así como también el mejoramiento de viviendas deterioradas. Gustavo Garza y Martha Scheingart, *La acción habitacional del Estado*, El Colegio de México, México 1978, p. 224.

⁹⁶ Jesús Puente Leyva, “El problema habitacional”, en *El perfil de México en 1980*, vol. 2, Siglo XXI Editores, México, 1978. El método para calcular el déficit fue considerar como deficitaria una vivienda de más de dos o tres personas por cuarto en el medio urbano y rural respectivamente.

global de viviendas urbanas de alrededor de 350 000 unidades por año....La inversión social necesaria, incluyendo infraestructura y servicios públicos, la podemos estimar conservadoramente en 80 000 pesos por casa, o sea, un total de 28 000 millones de pesos anuales, los que representan el 25% de la inversión que se realiza en el país y casi el 6% del producto nacional bruto. Las consideraciones anteriores tienen el propósito no sólo de resaltar la magna tarea a la que habrá de enfrentarse el país, en los próximos años, sino también insistir con énfasis especial en el deterioro y la acumulación de los problemas en que hemos caído".⁹⁷ En esta exposición se plantean muy bien los retos del crecimiento demográfico, los rezagos en la construcción de vivienda se y el desafío del financiamiento. Había una cuestión adicional: desde los años cincuenta, el crecimiento demográfico y la industrialización generaron un desplazamiento poblacional hacia las grandes urbes. Las ciudades crecieron y con ellas los grandes cinturones de miseria, las zonas marginales, las ciudades perdidas, los fraccionamientos populares, las colonias de paracaidistas, las vecindades en ruínas; una gran masa de población pauperizada que invadía predios, rodeaba las ciudades y las zonas industriales, deambulaba por las calles, era el refugio de campesinos trashumantes, trabajadores no asalariados, delincuentes, pioneros del sector popular del PRI, a las ligas campesinas o ejidales: un sector peligroso. Así, los rezagos informal, basureros: la plebe, no sujeta a los controles corporativos de los sindicatos, tampoco al de habitación, el crecimiento demográfico, la centralización urbana, el abandono del campo y los nuevos miserables, plantearon los problemas políticos y económicos e la habitación. Para ello, se planteó un conjunto institucional, normativo y económico, que en rigor añade dos nuevas estrategias a la historia de la política habitacional en México. Una es la estrategia de desarrollo habitacional en el marco de programas generales de urbanización y promoción económica de zonas marginadas de la Ciudad de México y de las comunidades rurales. Su expresión institucional es la Dirección de Promoción de la Habitación Popular (DPHP), del DDF, y el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Rurales y la Vivienda, el INDECO. La otra, es el proyecto de más largo alcance en esta materia, el Fondo Nacional de la Vivienda, o la incorporación de la vivienda en la seguridad social, con la creación de instituciones particulares para los trabajadores del sector privado (el INFONAVIT), el sector público (FOVISSSTE), y las fuerzas armadas (FOVIM).

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (reglamentaria de la Base 1a., fracción VI, del artículo 73 de la Constitución) fue una de las primeras publicadas en el periodo que estudiamos, el 29 de diciembre de 1970, en la que crea la Dirección General de promoción de Habitación Popular (DGPHP).⁹⁸ La Dirección planea, construye y administra conjuntos habitacionales para los sectores no asalariados, para las familias desplazadas por las obras públicas, o para la incorporación de colonias periféricas. Son conjuntos de viviendas de varios tipos, según las posibilidades económicas de cada familia. Así, se elaboraron tipologías de viviendas más complejas que las de interés social o interés popular. Viviendas asequibles a las 'clases populares', es decir, al sector popular del PRI (la CNOP): las viviendas de cartón, viviendas base, viviendas tipo, tapanco, tapanco-comercio, vivienda taller, a través de créditos hipotecarios a favor de instituciones

⁹⁷ Jesús Silva Herzog, "Discurso de Inauguración de la XII Reunión de la Industria de la Construcción y la III Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)", en *Comercio Exterior*, febrero de 1973.

⁹⁸ Tiene sus antecedentes históricos en la Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares en el DF, de 1946, en los programas habitacionales de estados y municipios y en el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), de 1954, encargado del desarrollo de la vivienda en áreas rurales y semiurbanas.

particulares, principalmente la Asociación Hipotecaria Mexicana. Hasta 1975, la Dirección había promovido la construcción y mejoramiento de 39 461 viviendas.⁹⁹

La Ley que crea el INDECO, y deroga la del Instituto Nacional de la Vivienda de 1954, apareció el 20 de febrero de 1971 en el *Diario Oficial de la Federación*.¹⁰⁰ El INDECO es una institución de planeación, normativa y coordinador del desarrollo de zonas rurales o marginadas, pero también de asesoría técnica, de canalización de recursos, de construcción de viviendas, de urbanización y regeneración de zonas insalubres. Una institución en consecuencia, de desarrollo urbano y rural, con énfasis en las acciones habitacionales, pero también en las ecológicas, de reordenamiento territorial, de asentamientos humanos y promoción económica, educativa y social. Los programas incluyen el financiamiento y la construcción de viviendas nuevas, tanto popular como de interés social, los de vivienda campesina, y los de remodelación del espacio urbano. Como en los otros casos, se establecen créditos con garantía hipotecaria, o contratos de compraventa con reserva de dominio. En las zonas rurales, los créditos se adjudican con la utilización de la mano de obra en la construcción de la vivienda, o el trabajo en unidades campesinas o artesanales. Otros programas, como la instalación de unidades agro-industriales o la participación en planes de desarrollo de trabajadores del campo, por ejemplo en la construcción de viviendas de los trabajadores azucareros, o en la construcción de centros comunales y cooperativas de los trabajadores ixterlos. Uno de los programas más significativos en el impacto urbano, ecológico y económico del INDECO es el de adquisición de tierras y reservas territoriales, para constituir un banco de la tierra, con el propósito de eliminar la especulación de terrenos urbanos y rurales, y utilizarlos en los programas de vivienda pública. En 1976 se estimaba que el 'banco' podía tener una reserva de cerca de 200 millones de metros cuadrados.¹⁰¹

En febrero de 1970 se promulgó la nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional. Una Ley duramente cuestionada en su etapa de iniciativa, tanto por miembros del gobierno, como por el sector empresarial que encontró elementos no objetables, objetables e inaceptables. Son de interés especial estos últimos, pues refieren particularmente los relativos a la vivienda. La iniciativa recuperaba la redacción original de la fracción XII del artículo 123 para incluir en las negociaciones laborales la obligación patronal de proporcionar vivienda en renta a sus trabajadores. La argumentación patronal era sencilla: de hacerse efectiva la fracción XII, las presiones sobre los costos ocasionaría la quiebra de muchas empresas, y tendría un efecto inflacionaria inmediato. Desde otra perspectiva, no sería un derecho generalizado, pues dependería de la fuerza de negociación de los sindicatos, variable en cada negociación.¹⁰² La solución, entonces, tendría que tener tres características: ser económicamente viable, lo que implicaría reducir presiones inflacionarias y de costos a las empresas; ser socialmente aceptada, lo que implicaría respetar los beneficios constitucionales al trabajador, esto es, proporciona una vivienda habitable; y ser políticamente útil, es decir, que

⁹⁹ Gustavo Garza y Martha Scheingart, *La acción habitacional del Estado*, op. cit., pp 119-129.

¹⁰⁰ *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal, 1970-1976*, tomo I, pp 149 y ss.

¹⁰¹ Gustavo Garza y Martha Scheingart *La acción habitacional del Estado*, op. cit. pp 133-143. En otra fuente. este cálculo es distinto, 79 millones de metros cuadrados, con una inversión de 380 millones de pesos. Cfr. Javier Patiño Camarena, "Política de trabajo y bienestar social", en *México, 1976, hechos, cifras, tendencias*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México. 1976

¹⁰² Para una reseña de las dificultades económicas y políticas de esta propuesta, Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica. Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda México, 1998, pp. 244-247.

destrabara la oposición de los empresarios y fuera reconocida por los sindicales. La propuesta del secretario de hacienda fue "enfrentar el problema desde la perspectiva de la seguridad social". Consistía en eliminar la responsabilidad empresarial de proporcionar vivienda a sus trabajadores, a cambio de aportar el 5% de los salarios a un fondo de vivienda. El fondo se utilizaría para la construcción de vivienda nuevas y en renta, a fin de que los trabajadores de bajos ingresos que no pudieran comprarla tuvieran al menos asegurada su habitación. Los recursos del fondo se canalizarían a los bancos privados, en varios fideicomisos, y con un sistema de incentivos para aquellas instituciones que destinarán más créditos a los programas de vivienda. De este modo, el incremento de los recursos bancarios multiplicaría los fondos prestables sin necesidad de constituir organismos públicos centralizadores. El problema, como se advirtió desde la misma comisión redactora de la primera iniciativa, particularmente por el constitucionalista Mario de la Cueva, era que demandaba una reforma constitucional de la fracción XII eliminando la responsabilidad de los patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores, a cambio de fondos adicionales sobre el salario transferidos a los bancos privados, es decir, una transferencia de grandes sumas de dinero a los bancos, aunque son un control operativo de los fondos de vivienda con representantes sindicales y empresariales. Otro de los problemas, reconocidos por el mismo secretario de hacienda, era el impacto inflacionario inmediato de la ley. Y el último, que funcionó como detonante para no incluir la propuesta, fue la negativa de los mismos representantes obreros, que tenían expectativas en el negocio de la construcción, al ver que se diseminaban los contratos en los créditos individuales de bancos que sólo financiarían y no emprenderían la construcción de viviendas nuevas. Al final de cuentas, la iniciativa no pasó en este punto, y la ley siguió repitiendo lo que durante sesenta años no había servido para orientar la política habitacional del Estado.¹⁰³ Sin embargo, el debate no quedó ahí. El nuevo gobierno inició una serie de mesas, reuniones y consultas para definir estrategias de habitación popular. La creación del INDECO y de la DGPHP del DDF las ubicaron en el desarrollo económico y la remodelación urbana y rural. Pero eran programas compensatorios, que no cubrían las demandas de los trabajadores del sector público y privado. En 1971 se celebró en San Luis Potosí una reunión nacional de vivienda en la que se plantearon los problemas generales y se revisaron las propuestas de la ley del trabajo. Un poco después, en mayo, en la V Comisión de la Comisión Nacional Tripartita, se establecieron los lineamientos generales de una política de vivienda para los trabajadores. La propuesta recuperaba los planteamientos de la reforma a la iniciativa de ley del trabajo de 1970, consistentes en crear un fondo de vivienda, con aportaciones patronales del 5% de los salarios, pero con una modificación que la hacía viable para los líderes sindicales y los representantes del gobierno: crear una institución, en la que participaran los tres sectores, que administrara los recursos, estableciera un sistema de financiamiento que permitiera a los trabajadores obtener créditos baratos para adquirir viviendas nuevas, constituir, mejorar o reparar sus habitaciones, o pagar deudas por estos motivos: el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el INFONAVIT. Así, mediante esta institución se hizo viable una propuesta anterior que eliminaba la responsabilidad patronal e proporcionar la vivienda, a cambio de la creación de un fondo con aportaciones

¹⁰³ De hecho, la Ley contenía una serie de limitaciones en el derecho de los trabajadores, principalmente en lo relativo a los requisitos para disfrutarlo, sólo los trabajadores de planta con más de un año de servicio, así como a la adquisición y forma de pago de las viviendas. artículos 139 y 145 de la ley.

patronales, administrado por una institución *ad hoc* en la que participaran representantes de los tres sectores, encargada de administrar fondos, establecer créditos y construir vivienda -precisamente la demanda de los líderes sindicales. Se deslindó una responsabilidad, que haría presuntamente inviable la operación de las empresas y la contención inflacionaria, a cambio de una institución que centralizara fondos y construyera viviendas.

Para desarrollar esta nueva política de vivienda fueron necesarias una serie de reformas jurídicas e institucionales. En primer lugar, una reforma constitucional de la fracción XII del artículo 123, para establecer "la naturaleza de las obligaciones que los patronos tienen respecto de sus trabajadores en materia de vivienda, como extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales obligaciones. Crearía, además, el Fondo Nacional de la Vivienda, con recursos aportados por las empresas a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad vivienda cómodas e higiénicas".¹⁰⁴ En segundo lugar una modificación a la Ley Federal del Trabajo; en tercero, la promulgación de la ley del instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores; en cuarto, la extensión de este modelo a los trabajadores del estado y los militares, el FOVISSSTE y el FOVIM.

La iniciativa de reforma constitucional se envió a la Cámara de Diputados el 24 de diciembre de 1971, conjuntamente con las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo. Menos de dos meses después, el 14 de febrero de 1972, se publicó en el *Diario Oficial*, para quedar como sigue:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las viviendas antes mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías u demás servicios necesarios a la comunidad".¹⁰⁵

Junto a la reforma constitucional, se envió la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, el mismo día. Contemplaba modificaciones y adiciones a los artículos 97, 110, 136 a 151 y 782. En general, especificaba en la legislación reglamentaria las normas para fijar los derechos y obligaciones de las partes, dejando las cuestiones de organización y funcionamiento del fondo nacional de vivienda, para una ley específica. Las modificaciones refieren cuatro aspectos: las características del derecho a la vivienda; la operación de los créditos de vivienda; la integración y funcionamiento del fondo.

¹⁰⁴ "Iniciativa de reforma a la fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política de los EUM", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, Diciembre 24 de 1971, p. 23

¹⁰⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 1972, p. 2.

1). Los Sujetos de Derecho

- El derecho a la vivienda se hace extensivo a los trabajadores eventuales;
- Los patrones quedan eximidos de pagar aportaciones por los trabajadores domésticos;
- Se autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades de incorporación los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio;
- Del mismo modo, el Ejecutivo podrá determinar lo procedente con las empresas de capital o ingresos limitados.

2). La Constitución del Fondo

- La aportación de los patrones al Fondo Nacional de Vivienda será de 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores;
- Las empresas que se compongan de varios establecimientos estará obligada en su conjunto y por cada uno de ellos de pagar aportaciones por sus trabajadores;
- El salario de aportación será la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria;
- El tope máximo para el pago de contribuciones será equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona en que se trate;
- La totalidad de las aportaciones se destinarán a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores;
- El Fondo estará integrado por una comisión tripartita, con representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno federal

3). El Funcionamiento del Fondo

- Se establecen los lineamientos generales para la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda;
- Los objetivos de los distintos renglones a que podrán destinarse los créditos: construcción, reparación o mejora de las casas habitación, o el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos;
- El Fondo regulará los procedimientos y normas para que los trabajadores adquieran en propiedad sus habitaciones,
- Las responsabilidades del fondo serán la coordinación y el financiamiento general de los programas de construcción, la distribución equitativa entre regiones y localidades, así como entre empresas y grupos d trabajadores;
- El mecanismo general de asignación, con los objetivos de equidad referidos, será a partir de sorteos.

4). La Operación del Crédito

- La aportación substituye la compensación por diferencia de renta porque ahora se cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad;
- Los descuentos por créditos contraídos con el fondo no podrán ser mayores del 20% del salario;
- Las aportaciones que los trabajadores harán al fondo, les permitirá el acceso a constituir un patrimonio familiar, así como un ahorro individual;
- Si el trabajador no ha disfrutado del crédito en diez años, tendrán derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos constituido en su favor;
- Se determinan las aportaciones de la empresa y la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción por parte de los trabajadores;
- El 40% del importe de los fondos se abonará a los pagos iniciales y mensuales del crédito que se otorga al trabajador;

- Cuando el trabajador concluya de pagar sus créditos, las aportaciones empresariales consecuentes que le correspondan, continuarán aplicándose a integrar un nuevo depósito a su favor, con el que podrá contraer otros créditos para reparar o mejorar su vivienda;
- Cuando el trabajador deje de serlo, por incapacidad permanente o muerte, los saldos se entregarán a él mismo o sus beneficiarios;
- Se contratará un seguro para que en caso de incapacidad total o muerte, los créditos queden liberados de las obligaciones derivadas, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de familia.¹⁰⁶

En suma, la reforma constitucional y reglamentaria configura un esquema de vivienda para los trabajadores basado en un fondo nacional, constituido por la aportación de los patrones del 55 del salario base, hasta un máximo de 10 salarios mínimos, de todos los trabajadores, permanentes y eventuales, con la excepción de los domésticos, los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio. El fondo estará administrado por una institución tripartita, encargada de la coordinación y el financiamiento de créditos individuales para construcción, mejoramiento reparación de viviendas, o cancelación de pasivos, con criterios de equidad regional y entre grupos de trabajadores. Las características, sin embargo, de esta institución, su integración, responsabilidades y funcionamiento no se encuentran en estas reformas, más que en términos generales, sino en una ley específica, considerada de interés social en la reforma constitucional: la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, o INFONAVIT, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el lunes 24 de abril de 1972.¹⁰⁷

El modelo del fondo nacional de la vivienda marca una nueva etapa en las políticas de vivienda. Primero, porque la concibe como un derecho vinculado a la relación laboral, pero no sujeta a la negociación, tampoco de industrias con localización y magnitud determinada, sino que la convierte en un derecho universal, consustancial a la relación salarial, tutelada por el estado. Segundo, porque desliga al patrón de la obligación de proporcionar habitación en renta a sus trabajadores, pero aporta el 5% de su salario base a un fondo que servirá para financiar la construcción, el mejoramiento o la cancelación de pasivos de vivienda. Tercero, porque forma una institución para la administración de los fondos, la construcción de viviendas nuevas o el otorgamiento de créditos individuales, que también a diferencia de programas con financiamiento bancario, no se adjudican a partir de la hipoteca de la propiedad, sino con escrituras de reserva de dominio. Entonces, la forma-fondo de la política habitacional del estado mexicano, implica un deslizamiento de la legislación limitada para proporcionar habitación en renta, o programas de créditos hipotecarios individuales, a una política de formación del patrimonio familiar del trabajador, a partir de esquemas de posesión derivados de una relación laboral. De la habitación en renta, a la vivienda propia, pero no con el riesgo de la hipoteca, sino de posesión con reserva de dominio por efecto de la relación de trabajo. Para completar esta transformación en la forma de concebir y operar un problema de gobierno, se diseña al INFONAVIT con una estructura tripartita, es decir, de una administración gubernamental de las relaciones obrero-patronales, trasladada al ámbito de la planeación, programación y ejecución de los fondos de vivienda. El mismo esquema fue aplicado para los trabajadores al

¹⁰⁶ Iniciativa de reforma a los artículos 97, fracción II; 110, fracciones II y III inclusive; 782 y Adición al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados. Diciembre 24 de 1971, pp. 25-28

¹⁰⁷ En los primeros artículos se definen los objetos, patrimonio e integración, las piezas clave de racionalidad técnica y política. "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 1972

servicio del Estado y los miembros de las fuerzas armadas. En total, las acciones de vivienda desarrollada por las instituciones estatales en todo el período, se encuentran en el siguiente cuadro.

Acciones de Vivienda	
Instituciones	1971-1976
BNOSPSA	14,954
PFV-FOVI	78,030
DDF-DGPHP	39,461
INDECO	30,785
FOVISSSTE	19,539
INFONAVIT	101,000
TOTAL	283,769

Fuente : La acción habitacional del Estado y BNCE

Tercera Parte

RECURSOS y ORGANISMOS de GOBIERNO

Capítulo 5

Recursos Fiscales

La enorme movilización estatal desplegada en el sexenio 1970-1976 fue un complejo de acciones sobre los objetos de gobierno: el territorio y la población, y sobre la potencia del Estado, la soberanía, para asegurar el orden interno de la sociedad, en peligro por el bloqueo de los mecanismos posrevolucionarios de gobierno. La movilización estatal reveló la lógica de distribución y segmentación de los objetos según el principio general de *mejor gobierno, con más Estado*. En esta tercera parte, la movilización estatal se enfoca de otro modo, no a través de los objetos de gobierno ni del trabajo sobre los factores, las relaciones o las actividades de la población, sino de los instrumentos, tácticas, técnicas, instituciones y resistencias generadas.

Los mecanismos de intervención gubernamental son múltiples: leyes, reglamentos, decretos, órdenes, comisiones, organizaciones, subsidios, precios, inversiones, obras públicas, violencia, campañas, publicidad, presupuestos, prohibiciones, exenciones. Si algo distingue al gobierno de los ejercicios contenidos en *El Príncipe*¹ o en *el Leviatán*, es que la ley o la fuerza ya no son los únicos medios del poder. El gobierno dispone de un arsenal mayor, en tanto sus fines son más diversos y específicos, como se mostró en los capítulos precedentes. El gobierno se ejerce en plural, tanto en los objetivos como en los instrumentos. Y es la multiplicidad de fines y medios, la asignación de los medios entre los fines, el centro de la racionalidad económica del gobierno.

El modo de utilizar la violencia o el dinero, las leyes o las campañas, de combinarlos o jerarquizarlos, define tanto la racionalidad política de un gobierno como la ordenación de los objetivos y el diseño de sus agendas. Para eso es necesario identificarlos, trazar sus características y sus arreglos. Su lógica y sus restricciones. Su clasificación y formas de relación con otros. En una palabra, su individualización y condiciones de utilización gubernamental.

5.1. Gasto Público

Los gastos públicos son flujos monetarios generados por las agencias estatales en el intercambio mercantil (mercado de bienes y de factores) y no mercantil (transferencias). Una definición tan general como esta requiere ser especificada. La primera cuestión es la relativa a las agencias estatales. Lo público del gasto refiere el organismo que lo gestiona. El gasto de la administración central, de los departamentos y secretarías en que se distribuye la función ejecutiva del Estado es el primer componente del gasto público. Pero no nada más la función ejecutiva, también las funciones legislativa y judicial. Son los egresos de los poderes del

¹ Sin embargo, Claude Lefort ha descubierto en Maquiavelo una dimensión económica de lo político. Se encuentra en los *Cuadros nacionales* sobre Francia y Alemania, en las descripciones sobre los tipos de la riqueza en las ciudades-Estado italiana y en las modalidades de resistencia y oposición del pueblo, prefigurando una suerte de lucha de clases en los modelos de apropiación de la riqueza. Vid. "La dimensión económica de lo político", en *Las formas de la historia. Ensayos de antropología política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 109-119. Sin embargo, lo central de *El Príncipe* es la utilización de la guerra para sitiar el territorio del poder. El principado es un territorio de conquista, y la guerra el único medio disponible. Que el financiamiento de la guerra sea importante define la relación de instrumento subordinado al ejercicio mayor, un instrumento, además, reversible, porque la misma guerra se vuelve rentable en los avances victoriosos de los ejércitos, es decir, en la rapiña de la conquista y las reparaciones de los ejércitos vencedores.

Estado. Los gastos de la soberanía estatal y las funciones ejecutivas del gobierno, en sus tres niveles, federal, estatal y municipal. También son organismos públicos las empresas paraestatales de los sectores productivos, comerciales y financieros. Aunque los gastos públicos entran en los intercambios mercantiles, por ejemplo, compra de bienes y servicios, contratación de fuerza de trabajo, pago de intereses y amortizaciones, su origen no es mercantil, sino estatal. Es la segunda cuestión a destacar. Las decisiones sobre cantidades y estructura de los egresos -la figura jurídico-administrativa del presupuesto-, resultan de un proceso político, en cuanto proviene de la potencia del Estado. Otra cosa es que involucre intercambios mercantiles, pero también no mercantiles. Las transferencias son la mejor prueba del carácter no mercantil de los gastos. Por definición son un egreso que no involucra contraprestación de ninguna especie, es producto de la soberanía del Estado, lo que en términos económicos significa la promoción o estabilización del crecimiento de una actividad, o de una institución, y en términos políticos, su incorporación a la lógica gubernamental. Si únicamente se ve el aspecto cuantitativo se pierde de vista lo específico de la transferencia: una forma dineraria sintética de la dirección gubernamental. La tercera cuestión es el carácter obligatorio del financiamiento. El gasto público, en las sociedades contemporáneas, es el reverso de los ingresos del Estado. O de los créditos contratados por él, deudor de última instancia en el sistema de pagos. La relación del gasto-ingreso, la relación del presupuesto, es una relación obligatoria, derivada, otra vez, de la fuerza del Estado. Una relación de imposición pero, a diferencia de otros tipos de Estado y de sociedad, no de sujeción, sino de gobierno.

El presupuesto ejemplifica muy bien las características de la relación gobernado-gobernante.² Mientras que la ley sigue atrapada en los conflictos de la soberanía, y la violencia desnuda el poder como batalla permanente, el gasto define una relación de gobierno, es decir, de dirección y control de los individuos y la población. El gasto público es la forma dineraria que asume el control de la población, el manejo del territorio y la garantía del orden interno y externo de la nación. Una forma-dinero que revierte la forma-impuesto. En esta reversibilidad del impuesto -la forma gasto público-, radica buena parte de la relación de gobierno. Ilustra, también, la característica del poder gubernamental en oposición a otras formas de poder, como la soberanía, la disciplina o la esclavitud. Por ejemplo, el tributo es una relación de soberanía, no de gobierno. El tributo es la forma dineraria de la sujeción; en cambio, el impuesto es la forma monetaria del gobernado. El primero paga la subordinación al soberano, el segundo, el financiamiento de la dirección gubernamental. La diferencia radica tanto en las formas del poder, como de utilización del ingreso. La soberanía se cierra en el respeto a la ley y la obediencia al soberano; el gobierno dirige la población hacia fines determinados. El tributo completa el círculo de la soberanía, no sale de ella, no regresa al súbdito; el segundo si, diversifica sus funciones e incidencias en forma de egresos del Estado.³ El tributo es una forma de exacción basada en la violencia; el impuesto, es la forma ciudadana de la socialidad.⁴ El gasto diferencia en la fiscalidad un modelo de gobierno de un modelo de

² En este texto utilizaremos presupuesto y gasto público como conceptos relacionados. El primero es un instrumento de la planeación y gestión de los egresos estatales; el segundo refiere cantidades ejercidas en el intercambio mercantil con agentes privados y públicos internos y externos, y también contraprestaciones no mercantiles, como las transferencias.

³ Para un análisis teórico-histórico de los gastos públicos como formas reversibles de los impuestos en las democracias modernas, B. Thérêt, en "Estado capitalista, finanzas públicas y reproducción social", en Raúl Conde (compilador), *La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo*, Cuadernos Universitarios N. 8, UAM-I, México 1984, pp. 233-282; para una discusión de la especificidad del gasto en la intervención estatal, Robert Delorme y Christine André, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Seuil, Paris, 1983, pp. 9-31.

⁴ ¿No fue a través del impuesto como se definió inicialmente el estatuto de ciudadanía?

soberanía. Aunque ésta sea utilizada en la misma contratación de créditos, pero para financiar el gobierno, no para el solaz del soberano -quizá por eso, la corrupción sea la forma vestigial de la soberanía en el uso de la tributación.

Si el gasto público define una relación de gobierno, su orientación, estructura, financiamiento, tendencias y prioridades, indican una racionalidad político-económica. Pero el gasto no es sólo un instrumento, es también un objeto de regulación gubernamental. Esta es una innovación contemporánea de las artes de gobierno: cuando se modela la demanda agregada, en la época keynesiana, los instrumentos de la fiscalidad devienen variables macroeconómicas. Los modelos de las cuentas nacionales no sólo definen un campo de la realidad económica, son la realidad económica, un objeto específico de gobierno, como cualquier otros. El presupuesto ya no es sólo instrumento, es objeto de regulación: se vigila el crecimiento, su distribución, su financiamiento. La política del *fine tuning* es el mejor ejemplo de esto: la demanda se administra según la evolución de los indicadores macroeconómicos, avanza y retrocede en micro o macro-dosis, según el caso. Pero aquí ya no se trata de distribuir los egresos del Estado según objetivos y fines específicos, sino que se trata de influjos nerviosos, de movimientos calculados para frenar avances o alentar recuperaciones. Funciones distintas, porque los gastos públicos tienen un comportamiento dual: como instrumento del gobierno, para diseminar sus acciones en la población y el territorio, y como objeto de regulación, en el manejo del ciclo económico. Como poder asignador y como variable de control.

Para salir de los atolladeros normativos y de las estrategias de normalización de la elección pública y el institucionalismo, sería necesario eludir, en la investigación histórica, la formulación de modelos apriorísticos, de modelos prescriptivos, de modelos decisionales en el análisis presupuestal. Tomemos en serio al presupuesto como resultado de un proceso político-económico. El presupuesto es variable e instrumento, campo de realidad y vector de socialización estatal, por tanto, objeto y mecanismo de gobierno. Su utilización no depende de la estructura lógica de sus componentes, sino de la racionalidad político-económica en que se inscriba, en un tiempo y lugar determinado. Ni es el resultado de elecciones individuales agregadas, siempre con los mismos determinantes y los mismos fines, sólo con precios relativos diferentes o condiciones cambiantes del equilibrio; ni resultado de reglas de votación explícitas sobre el gasto público, sujetas, por tanto, a la variabilidad de los procesos electorales; tampoco máquina neutral o comité que administra teóricamente los intereses de la burguesía. El presupuesto es una relación de gobierno históricamente determinada, sujeta tanto a la coyuntura como a una racionalidad formada en las batallas del poder. Menos que una teoría de la fiscalidad, que repita los problemas de las teorías económicas del Estado, son necesarios una serie de criterios para el análisis del presupuesto. Criterios que no son axiomas, ni teoremas, ni reglas, sólo un conjunto de elecciones de método para el análisis del gasto público en el período 1970-1976:

Polivalencia funcional: el gasto público se utiliza con fines diversos. Sus objetivos no se derivan de una teoría del Estado ni tampoco del equilibrio general del mercado, sino que encuentra campos de aplicación y objetivos distintos según problemáticas históricas y modos de solución gubernamentales



Multiplicidad formal: el gasto público es un concepto agregado, una cantidad que resume intercambios mercantiles y no mercantiles muy diversos, desde los servicios personales, hasta las transferencias y las inversiones financieras.

Reparto institucional: el gasto público se ejerce a través de los aparatos estatales, la fragmentación del gasto es correlativa a la fragmentación funcional y organizacional del Estado.

Jerarquización de objetivos: el gasto público se estructura a partir de objetivos estratificados espacial y temporalmente. La coexistencia de objetivos es problemática, incluso contradictoria, como señalaba Kaldor

Inmanencia: el gasto público es una relación de poder, una relación gubernamental, en la que se definen acciones sobre acciones de grupos, sectores y clases.

Se trata de abordar la cuestión del gasto público desde una perspectiva económica, social y política: gubernamental. Se trata de construir los cortes, de identificar influencias y determinaciones a partir de la investigación, de un trabajo reflexivo sobre las fuentes y los discursos, y no de la aplicación de modelos *a priori* Adaptar un método a un problema; y no el problema al método. En nuestro caso, en una investigación sobre la racionalidad gubernamental en el período 1970-1976, se trata de investigar la utilización del presupuesto como instrumento de gobierno. Por tanto, no sólo los determinantes del monto y sus formas de financiamiento, sino también los modos de distribución, las formas del gasto, las fases y los objetivos, las disputas, los límites y las contradicciones

La Gestión Presupuestal

La dispersión de los gastos públicos es un efecto de la fragmentación del Estado, que mencionamos en la primera parte. Pero los presupuestos del gobierno son una instancia centralizada, diseñada y desarrollada por el Ejecutivo, sancionada y vigilada por el Legislativo, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Cuenta Pública. El proceso legislativo se inicia con la presentación, en diciembre de cada año, de la Iniciativa de decreto de Presupuesto General de Egresos para la Federación, en el año siguiente, según lo establecido en el artículo 65, fracción II, y 74, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1970 y durante todo el sexenio, y en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente desde 1935. La discusión en primera y segunda lectura se realizaba en la segunda y tercera semana de diciembre, y a fin de año, se publicaba el Decreto de Presupuestos autorizado por la Cámara de Diputados en el Diario Oficial de la Federación.

Así pues, la centralización del gasto público es resultado de las técnicas jurídicas y administrativas de la gestión presupuestal. Pero un efecto engañoso, artificial: hasta antes de 1972, la presentación de los egresos era meramente indicativa, las diferencias entre el presupuesto original, autorizado y ejercido eran enormes, a veces superiores al 100%. La centralización, la vigilancia, y las repercusiones macroeconómicas del presupuesto no dejaban de ser, en el mejor de los casos, una tendencia general, pero en modo alguno una certeza, ni siquiera una sospecha bien fundada: entre los resultados definitivos, los que aparecían dos años

después en la revisión de la Cuenta Pública⁵ y los originales, mediaba un abismo. La concentración es un efecto *ex post* del presupuesto, un efecto de las cifras agregadas, no parte de la planeación del gobierno. En el siguiente cuadro se observan las diferencias:

Coeficientes del Gasto Público

Años	Autorizado / Original	Ejercido / Original	Autorizado / Ejercido
1969	1.63	1.48	1.10
1970	1.66	1.51	1.10
1971	1.63	1.52	1.07
1972	1.28	1.21	1.06
1973	1.24	1.17	1.05
1974	1.25	1.20	1.04
1975	1.20	1.16	1.04
1976	1.27	1.10	1.16

Fuente : *Información sobre gasto público, 1969-1978*. SPP.

Desde 1971 se inician modificaciones en la gestión presupuestal. Las primeras son parte de la denominada reforma administrativa. Incluyen la creación de Comisiones Internas de Administración, Unidades de Programación en cada dependencia, Unidades de Organización y Métodos, y la nueva "Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", con el objeto de ampliar el control del Estado en esas organizaciones, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional.⁶ En 1971, la SEPAFIN amplió su control sobre 10 organismos, 107 empresas de participación estatal y 133 fideicomisos⁷

La Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos para 1972, en diciembre de 1971, se inicia con los lineamientos de la reforma presupuestal. En realidad, es una adecuación del presupuesto a la Cuenta Pública de la Hacienda Federal. Se trata de presentar de manera dual el presupuesto, a modo de relacionar los ingresos con los egresos, especificando las fuentes de financiamiento y los límites de las ampliaciones. Anteriormente, el presupuesto sólo era un punto de partida para los gastos públicos, pues sólo equilibraba los ingresos ordinarios con los gastos, por lo que el presupuesto siempre estaba equilibrado, y siempre era diferente a los gastos ejercidos de la Cuenta Pública. Desde 1972, se presentan los ingresos ordinarios y los financiamientos internos y externos, en relación con los gastos totales, los que se cubren con los ingresos ordinarios y con los créditos disponibles según la autorización del congreso. El objetivo, a decir de la *Exposición de Motivos*, era tener una estimación más real de los presupuestos, para que se conviertan en instrumentos de planeación y estímulos de la inversión, al dar a conocer con antelación los proyectos y programas del gobierno.⁸ También, a diferencia de los presupuestos anteriores, que eran un "punto de partida" para el gasto público, la nueva presentación era "el marco dentro del cual se ejerce el gasto público", y los

⁵Una característica todavía vigente en la vigilancia de los egresos mexicanos es aprobar el presupuesto de un año casi al tiempo de revisar la Cuenta Pública del ejercicio de dos años antes.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

⁷ Luis Echeverría Álvarez, *Primer Informe de Gobierno*, sección, *Programación y reforma administrativa*

⁸ Exposición de Motivos del Presupuesto General de Egresos de la Federación para 1972 en *Comercio Exterior*. XXI n. 12 diciembre de 1971 pp 1075.

límites del mismo gasto.⁹ En 1972 continúa la reforma presupuestal, incorporando al presupuesto del año siguiente, 9 nuevos organismos al ramo XXVI de erogaciones adicionales a empresas y organismos bajo control presupuestal, y la exclusión del INFONAVIT, por su carácter de institución financiera. En 1974, por primera vez, gracias a las modificaciones del presupuesto de 1972, se hace una estimación de los gastos reales correspondientes a 1973 y a partir de ellos se calculan los gastos públicos de 1974, sin impedir la comparación de las cifras originales y reales. Por último, en 1975 se anuncian los proyectos por objetivos y los presupuestos por programas.¹⁰ De hecho, el presupuesto de 1976 ya tiene una 'orientación programática'. "El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa. Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos escasos. Parte del establecimiento de objetivos y metas, llevando consigo la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y la determinación de funciones y responsabilidades. Un presupuesto así, por la profundidad del cambio que entraña, sólo puede introducirse gradualmente dado el funcionamiento de nuestro aparato administrativo. El presupuesto con orientación programática es un primer avance, pero tiene gran trascendencia. En él se establece la obligación por parte de las dependencias, de presentar su gasto conforme a programas y subprogramas, señalando objetivos, metas y unidades de medida, que corresponden a cada uno de ellos, así como su costo y funcionarios responsables. El esquema adoptado recoge los logros de las tareas iniciadas por la Secretaría de Hacienda, en estrecha coordinación con las secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional. Dicha coordinación permitirá reforzar las tareas de programación, financiamiento y vigilancia del gasto público, para mejorar las bases del correcto funcionamiento de nuestras unidades administrativas. El presupuesto con orientación programática lleva el análisis hacia las decisiones básicas. Se enriquece con enfoques sectoriales de gran amplitud, que permiten conocer hacia dónde se dirige el gasto en el marco de los objetivos generales de política económica y social, y permite una mejor evaluación y control. Una de sus mayores virtudes consiste en conocer la relación entre el costo de los bienes o servicios que se proporcionan y el beneficio que ellos representan para la colectividad. Lo anterior permite la selección alternativa de distintos proyectos, la implantación de los que producen mayor beneficio colectivo y la eliminación de los que resultan dispendiosos".¹¹

Generalidades

En 1970, la proporción del gasto del sector público en relación al PIB era de 26%. Si descontamos el servicio de la deuda, el gasto primario representaba sólo 19%. Era el fin de una época en las finanzas mexicanas. Dos años después, en 1972, ya rondaba el 30% en la versión global, 22% sin intereses. A partir de entonces, el gasto público creció más rápido que el producto. Al final del sexenio llegó a 39%. En 1975, fue de

⁹ *Idem*, p. 1097.

¹⁰ Luis Echeverría Álvarez, "Quinto informe de Gobierno", en *Informes de Gobierno, 1970-1986*, op. cit., p.

¹¹ "El presupuesto de Egresos de la Federación para 1976" en *Comercio Exterior*, enero de 1976. p.

41%. En 1979, 44%. Al inicio de la crisis, en 1982, el gasto primario sobrepasaba 44%. Los datos son concluyentes: el punto de inflexión en las finanzas públicas es 1972, el inicio de una tendencia expansionista en el gasto que no tendría freno sino hasta la crisis de la deuda y los programas de reestructuración del sector público.

Como se sabe, el cociente entre gastos públicos y producto interno bruto tiene dificultades teóricas. El primero es una suma de egresos mercantiles y no mercantiles; el segundo, el valor agregado nacional. Sin embargo, se utiliza frecuentemente para tener un indicador global de la intervención estatal en la economía. La crítica a este proceder ha dado lugar a una serie de modificaciones metodológicas, eliminando, por ejemplo, las transferencias, los intercambios entre empresas paraestatales y el servicio de la deuda. Así obtenemos conceptos como gasto neto devengado, gasto primario y gasto consolidado, entre otros. Una cuestión adicional es la coherencia y consistencia de las fuentes. La estadística sobre finanzas públicas y cuentas nacionales ha cambiado mucho desde 1970. Las modificaciones son cuantitativas y cualitativas. A menudo, las diferencias en los métodos de presentación hacen incompatibles las cifras y los conceptos. A partir de 1978, por ejemplo, ya no es posible integrar matricialmente la clasificación funcional y la económica. En las mismas fechas, fue revisada la contabilidad nacional y los principales indicadores sufrieron modificaciones importantes. En ocasiones, las diferencias superan el 10%. Por ejemplo, en el PIB los datos entre 1969 y 1978 del Banco de México y la *Cuenta Pública* no coinciden con los revisados posteriormente y consignados en *las Estadísticas Históricas de México*, del INEGI, o en los *Informes Presidenciales* más recientes. Las diferencias son significativas. Por ejemplo, en la *Información sobre Gasto Público 1969-1978*, de la SPP, el PIB de 1970 a precios corrientes es 418 700 millones de pesos (mdp), en la *Estadística Histórica*, 444 300 mdp. En 1978, 2 104 550 y 2 337 400 mdp, respectivamente. En los gastos públicos, las inconsistencias son mayores. Primero, porque la terminología cambió. El gasto ejercido del sector público, ya no aparece como tal en las estadísticas recientes. Se ha sustituido con el gasto neto total devengado, y más aún, con el gasto primario. El problema es que entre los tres no hay continuidad, ni conceptual ni numérica. Para 1970, por ejemplo, el primero era de 109 238.1 mdp, 85 700 y 78 200 respectivamente. Si entre el segundo y el tercero la relación es fácil de establecer, restando los intereses y el pago de la deuda, con el primero no existe modo de compararlos, ni siquiera restando los intereses y las transferencias se obtiene un resultado similar. El problema se complica en los últimos años del período '*populista*', cuando las series de la SPP se interrumpen y hay que completarlas con otras, pero como los mismos datos son distintos, y los conceptos no coinciden, la serie se vuelve incompleta. Si agregamos a esto que después de 1978 no pueden establecerse correlaciones entre las distintas clasificaciones del gasto, entonces la selección del material de trabajo puede dar origen a discrepancias muy significativas entre diferentes investigaciones. A manera de ilustración, en el siguiente cuadro se encuentran los resultados con datos de tres fuentes distintas, comparándolos con los elaborados por dos investigaciones sobre esta temática, la de Ciro Velasco y Levy-Bazdrech. Si bien los datos pueden ser muy diferentes, la tendencia general no se modifica: a partir de 1972, el gasto público como proporción del PIB dio un salto cualitativo.

Indicadores del Gasto Público

Años	Gasto total/ PIB	Gasto neto total ¹² /PIB	Gasto primario ¹³ /PIB	Gasto consolidado/ PIB ¹⁴	Levy-Bazdrech ¹⁵	Ciro Velasco ¹⁶
1970	0.26	0.19	0.18	0.19	0.224	0.164
1971	0.27	0.20	0.18	0.20	0.205	0.162
1972	0.29	0.22	0.20	0.21	0.229	0.195
1973	0.33	0.24	0.23	0.24	0.305	0.226
1974	0.34	0.26	0.24	0.24	0.272	0.236
1975	0.41	0.31	0.29	0.28	0.319	0.270
1976	0.39	0.29	0.26	0.28	0.323	0.276
1977	0.41	0.28	0.24	0.28	0.327	0.246
1978	0.44	0.29	0.26	0.31	0.314	0.249
1979	0.44	0.30	0.27	0.31	0.33	0.251
1980		0.32	0.28	0.31	0.335	
1981		0.37	0.32	0.34	0.397	
1982		0.44	0.30	0.32	0.445	

Fuente: elaboración a partir de *Información sobre gasto público 1969-1978*, SPP, *Estadística de Finanzas Públicas, 1970-1985*, SPP, *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, *II Informe Presidencial de José López Portillo*, *V Informe Presidencial de Carlos Salinas de Gortari*. *La macroeconomía del populismo y El gasto público en los setenta*.

Es el gasto bruto ejercido de la estadística de la SPP; en el *Informe sobre el gasto público, 1969-1978*, de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Nosotros utilizaremos esta información, a pesar de sus manifiestas diferencias con las revisiones desarrolladas en los últimos años sobre finanzas públicas. Ninguno de los textos consultados coinciden en las estadísticas básicas, excepto los de Carlos Tello, Eduardo González y Gribomont y Rimez. Son textos elaborados a poca distancia de los acontecimientos, en contraste con los de Bazdresch-Levy y Enrique Cárdenas, que retoman información de la Dirección General de Planeación Hacendaria de la SHCP reelaborada tiempo después. Las diferencias pueden ser importantes. Por ejemplo, mientras estos últimos autores refieren una disminución de 3.2% en el gasto del sector público, sin intereses, para 1971, todos los demás, incluyendo los *Informes de Gobierno* de la época, reconocen un aumento de 6 % en el gasto total, sin descontar intereses. El problema es que aún descontándolos, no se obtiene este dato, y en la Cuenta Pública del año no aparece nada similar. Aquí se seguirán las cifras del *Informe*, recuperadas directamente de las Cuentas Públicas, por una razón nominalista: son las cifras que se tomaron en cuenta, al menos en su

¹² Gasto neto total incluye el gasto programable y el no programable. El primero se divide en los gastos del gobierno central y del sector paraestatal, el segundo incluye, el servicio de la deuda y las participaciones a Estados y municipios.

¹³ Gasto primario es el gasto devengado total menos los intereses y gastos de la deuda. *V Informe de gobierno*. Carlos Salinas de Gortari p. 243.

¹⁴ El gasto presupuestario consolidado resulta de las clasificaciones elaboradas en 1985 en la SPP, con una metodología en la que los gastos del sector presupuestario se consolidan eliminando del sector gobierno los subsidios y las aportaciones a las entidades incluidas en el presupuesto, y sumándolas a estas últimas. Para establecer una relación con el PIB, al gasto presupuestario, divide en programable y no programable, se le restan transferencias, intereses y adefas. Los porcentajes con el PIB se mueven cerca del gasto neto total, excepto para los últimos años, donde las cifras se disparan a todas luces a pesar de que el PIB sea el mismo para todos los casos, excepto la primera y la última columna.

¹⁵ "El populismo y la política económica de México", en *Macroeconomía del populismo en América Latina*, Dornbusch y Edwards (comps.), *Lecturas del Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica México 1992, p 267. Gastos totales, que suman los gastos corrientes, sin intereses, los de capital y el pago de intereses.

¹⁶ "El gasto público en los setenta", en *Investigación Económica* N. 150, Facultad de Economía México, 1979, pp 435-436. Gastos consolidados, eliminando transferencias, servicio de la deuda y compra de bienes por parte de empresas públicas que venden bienes. La fuente es *Información Económica y Social Básica*, de la SPP. Sus datos sobre el PIB son los mismos que los de *Información sobre gasto público*, pero diferentes a los de *Las estadísticas Históricas del INEGI*.

versión estimada, para diseñar el presupuesto, para discutir opciones y evaluar resultados. Hay que estar atentos del mito revisionista de la información completa y fidedigna, no existe tal cosa. El gobierno tomó decisiones y actuó con la información que tenía y elaboraba, no con la que muchos años después, con otros intereses, con otra perspectiva; otros revisaron al grado de desconocer la historia, es decir, el momento, las técnicas y la construcción de una cifra. El problema es que la metodología se aplica retroactivamente. Por ejemplo, en el documento de *Finanzas Públicas* señalado antes, el año base es 1985, todas las series disponibles se homogeneizaron a partir de él. Pero esta información no es comparable con la que se encuentra en las *Cuentas Públicas* de 1970 a 1974, las que fueron sancionadas en el Congreso y sobre las que se tomaron decisiones, la que respondía, además, a las condiciones y problemas del momento en que se generaba. La nueva metodología homogeneiza series a partir de nuevos sistemas de consolidación o concepción de saldos netos, por los movimientos virtuales o compensados en las cuentas. Movimientos como asunción de pasivos, traspasos de cartera, fondos de financiamiento, impuestos federales de Pemex, saldo neto de operaciones ajenas y movimientos intersectoriales del subsector eléctrico, como dice la presentación metodológica del documento de *Finanzas Públicas*. Esta nueva forma de consolidación apareció en la Cuenta Pública de 1978, una vez estabilizados los nuevos criterios de formulación presupuestal, pero tiene dos dificultades: la aplicación retroactiva de criterios definidos en una coyuntura histórico-económica diferente, y la heterogeneidad de los resultados de una misma Cuenta Pública, por ejemplo la de 1974 sancionada en el Congreso y la de 1974 con los criterios de 1978. Desde luego, los beneficios en precisión contable ya descritos, tienen que compararse con los costos de precisión histórico-jurídica. Nosotros seguimos el principio nominalista: los datos reales son los aceptados y formulados por los actores y tomadores de decisiones en el momento en que así se hicieron. Las modificaciones en la contabilidad nacional y en la programación son resultado de esas mismas decisiones, por lo que la pretensión "realista" de resultados "verdaderos", es ella misma una decisión tomada a partir de la información nominal. Para un trabajo de reconstrucción pragmática de la racionalidad gubernamental, la diferencia es importante: recuperamos la información realmente existente en los años 190 a 1976, la que apareció en las *Cuentas Públicas* y los informes de la época, y sólo como complemento o ilustración de tendencias consolidadas posteriormente, acudimos a las estadísticas elaboradas después de 1978, el año en que cambió la presentación de la Cuenta Pública.

La importancia cualitativa del gasto público, se observa en la composición y el crecimiento de las cuentas nacionales. Entre 1970 y 1976, la inversión fija federal osciló entre el 7 y el 9% del PIB, con disminuciones muy significativas en 1971, cuando llegó al 5%. El consumo del sector público, por su parte, representa entre 7.8 y 12%, en los mismos años. Considerado como montos totales, la inversión pública indicaría poco, pues sólo avanza dos puntos porcentuales al final del período, pero después de caer otros dos en 1971, lo que indica una recuperación de cuatro puntos, y con esto la utilización coyuntural del gasto en inversión, tanto con objetivos de estabilización o corrección macroeconómica, en 1971, como palanca de crecimiento entre 1972 y 1975, cuando llega a representar el 9.7% del PIB. La misma evolución se da en la participación de la inversión pública en la total, pasando de 35% en 1970, a 40 en 1976, con un máximo de 43% un año antes.

Inversión Pública Federal Realizada

Años	Participación en el PIB %	Coficiente de realización %	Coficiente privado de la inversión %	Coficiente público de la inversión %
1970	7	95.5	64.5	35.5
1971	5	78.5	72.6	27.4
1972	6.5	79.2	66	34
1973	8	86.5	60.6	39.4
1974	8	93.7	62.7	37.5
1975	9.7	96.7	56.8	43.2
1976	8.8	98.4	59.4	40.6

Fuente : Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP

Hasta aquí, las cifras globales del gasto público y la inversión, sólo manifiestan la importancia del presupuesto en la estrategia gubernamental iniciada en 1970. No dicen más, aunque las oscilaciones de la composición del gasto y la inversión, expresan el uso del presupuesto como variable de estabilización o promoción del crecimiento. Una comparación de las tasas de crecimiento del PIB, del gasto y la inversión pública que aparece en el siguiente cuadro, establece tres fases:

- 1970-1971 : corrección del ciclo, estabilización a través de una reducción de la inversión pública de 27%, de un crecimiento moderado del gasto público y del PIB. Uso estabilizador del presupuesto.
- 1972-1973 : aceleración del gasto público y la inversión, crecimiento del PIB a tasas similares a las de una década antes. Uso promotor del crecimiento.
- 1974-1976 : períodos anuales de estancamiento, aceleración y tasas negativas combinadas entre gasto e inversión.

Coficientes de Gasto e Inversión Pública

Años	Inversión pública	PIB	Gasto público
1971	-27	3	6.29
1972	41	7	16.18
1973	33	8	22.02
1974	5	6	9.27
1975	27	4	24.20
1976	-7	2	-1.30

Fuente : Informe sobre gasto público, 1969-1978, SPP

Desde luego, estas cifras siguen siendo globales. La división del gasto del sector público, entre programable -directamente vinculado a los objetivos de la estrategia gubernamental y a la coyuntura económica-, y no programable -integrado por las participaciones a Estados y municipios, y el servicio de la deuda-, permite distinguir el grado de libertad de las decisiones gubernamentales sobre el presupuesto. No fue sino hasta la crisis de la deuda en 1982, cuando el componente no programable fue superior al programable, un resultado lógico por las características de la coyuntura. Para captar mejor el despliegue presupuestal en el sexenio que nos ocupa, la división más pertinente es entre el sector gobierno y el paraestatal, como se da en las estadísticas del mismo periodo. El siguiente cuadro muestra las tasas de crecimiento de los agregados totales

de cada uno, para indicar el acento gubernamental en el sector paraestatal, y la importancia de este en la planeación presupuestal. Recordemos que en la clasificación administrativa del sector paraestatal controlado presupuestalmente, a finales de 1976, 27 empresas se dividían los gastos de este sector.

Tasas de Crecimiento del Gasto Público

Años	Programable	Gobierno	Paraestatal	No programable	Participaciones	Deuda
1971	7.38	0.34	12.00	-0.44	-2.33	0.00
1972	20.82	43.56	7.42	1.96	9.46	0.24
1973	21.67	12.06	29.23	26.57	59.04	18.44
1974	9.80	1.34	15.58	6.42	24.51	0.34
1975	27.4	29.77	26.01	15.77	8.11	18.96
1976	-2.65	8.49	-9.51	11.38	-7.5	18.54

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, 1970-1985, SPP.

La Variable-Gasto

La revisión panorámica del presupuesto entre 1970 y 1976, arroja cuatro características de su utilización coyuntural y estratégica:

- la creciente participación del gasto público consolidado, y la inversión pública en particular, en la producción nacional;
- el manejo del gasto público como variable de control macroeconómico;
- el presupuesto acelerador-multiplicador del crecimiento económico;
- el gasto público como mecanismo local de intervención económica, la búsqueda de efectos celulares en la regulación gubernamental.

El primero se observa en las composiciones del gasto, en sus distintas acepciones, con relación al PIB. Su evolución es patente en el período, y hasta el fin de los sexenios denominados 'populistas'. Expresa un mecanismo básico de racionalidad política: a través de las finanzas públicas se dirige el crecimiento económico y la intervención política. Es un punto nodal: si los gastos, que incluyen erogaciones mercantiles y transferencias, crecen con relación al PIB, lo único que indica es un mayor gobierno de las cosas a través de sus egresos. Nada más, pero nada menos. El gasto refleja al Estado, como decía Goldsheid, otra cosa es cómo lo hace, en qué y para qué. El segundo aspecto, es el privilegiado en todos los estudios de gasto y la política económica del período.¹⁷ El presupuesto es una variable de todo modelo macroeconómico. La

¹⁷ Vid, los textos ya citados de Carlos Tello, Eduardo González, Gribomont y Rimez, sobre los tropiezos y recaídas de la política económica. Para ellos, una debilidad de la estrategia fue caer en las prácticas de "freno y arranque", de "stop and go"; para los críticos del populismo, un tema menor, cuando se objetivo es mostrar las tendencias autodestructivas de la macroeconomía. Para los primeros, los límites del reformismo económico en un ambiente de confrontación con la iniciativa privada o el capital financiero; para los segundos, efectos del desconocimiento de las leyes económicas naturales del mercado. Sin duda, la política económica estuvo atravesada por conflictos políticos con los dueños del capital, es decir, los nombres y apellidos de las leyes del mercado; sin embargo, el problema de estas interpretaciones es el desconocimiento de lo que no cambiaba a pesar de los recortes, de lo que seguía aumentando o, incluso en

diferencia, aquí, es que el modelo no expresa la realidad, no es una reproducción quintaesenciada de lo real-externo, sino que es la misma realidad. Es la novedad keynesiana en el arte de gobernar, como señalamos antes. Por eso, cuando se atiende la función estabilizadora del presupuesto, en condiciones particulares, como en 1971 o en 1974 y 1976, se tiende a focalizar su efecto en la demanda agregada y en la producción nacional, que es precisamente su objetivo, pero no el único, como se puede observar en la evolución contradictoria de los distintos rubros del gasto público. Por ejemplo, en 1971, cuando la inversión pública disminuyó en 27%, pero el gasto programable creció en 7% y el sector paraestatal en 12%. El objetivo estabilizador se observa en el impacto en las cuentas de inversión, pero no tanto en el gasto corriente paraestatal, o en la deuda. Entonces, no se debe perder de vista la polivalencia funcional del presupuesto, con usos diversos y objetivos particulares, bien pueden ser sobre las cuentas nacionales, cuando se le utiliza como mecanismo de corrección del ciclo económico, en donde las reducciones son particulares y sobre variables con efectos multiplicadores importantes, pero no sobre zonas y ámbitos de intervención prioritarios o definidos en la agenda gubernamental. El tercer aspecto es el relativo a la promoción del crecimiento. En sentido estricto está ligado al anterior, en una suerte de dramatización del *fine tuning*, pero lo destacamos para señalar precisamente las dos caras de la utilización como variable macroeconómica, que responde a un ámbito de lo real-económico definido en las cuentas nacionales. Se observa en el crecimiento de las tasas, las composiciones porcentuales, la relación con el PIB y los indicadores macro. El crecimiento de la inversión entre 1972 y 1974, de 41 y 33%, el crecimiento del gasto de 16 y 22%, del sector paraestatal y del gobierno, en 43 y 12, 7y 29%, respectivamente, dirigen la atención hacia el objetivo propulsor de los egresos públicos, en sectores y ramas directamente vinculadas con la producción y generación de servicios públicos. Después del estancamiento en los primeros meses de 1974, en los que la economía parecía encontrarse "sobrecalentada" por el dinamismo de los años previos, en medio de la crisis del petróleo y la incertidumbre financiera internacional, en 1975 otra vez el objetivo de crecer se impuso: el gasto creció en conjunto 24%, la inversión 27, el gobierno y el sector paraestatal, 29 y 26% cada uno.

La cuarta observación general es, con mucho, la más significativa. Es una forma desarrollada de la primera, la creciente intervención pública, pero diseminada en un conjunto de prácticas, ámbitos y zonas de intervención. Es el trabajo específico de gobierno, el modo en que se afectan actividades, prácticas y relaciones. El modo en que se ejerce la soberanía y se gobierna. Por eso, aún en el uso estabilizador del gasto, se mantienen regularidades, se incrementan programas, se ordenan prioridades. Aquí se observan mejor las sedimentaciones del gasto, las transformaciones en la distribución y en la capacidad de afectación del gobierno. Se encuentra en las clasificaciones funcionales y económicas, no tanto en las tasas de crecimiento y las composiciones globales, sino en las clasificaciones funcionales, en la distribución del gasto, en las prioridades temporales y espaciales, en las preguntas de en qué se gasta y cómo se gasta. Este es un punto normalmente despreciado en el análisis presupuestal, curiosamente pues las clasificaciones económica y por objeto del gasto proporcionan información. Más arriba señalamos una de estas curiosidades: al agregar por función, o por dominio general de intervención, por ejemplo, conservación de recursos naturales, se

medio de las disminuciones en el crecimiento del gasto, los sectores que crecían permanentemente con distintas tasas y formas, pero con efectos particulares, aunque no necesariamente multiplicadores.

incorporaban los gastos de riego y de reparto agrario a los de fomento agropecuario. Pero no son lo mismo. El gasto en fomento es una transferencia a las actividades productivas, mientras que el riego es gasto en obra pública y mejoramiento, mientras que el reparto es gasto en los servicios personales que realizan las tareas gubernamentales de la reforma agraria. Gastos funcional y económicamente distintos. Mientras que los de fomento son administrados según las técnicas de control de la demanda, los de repartición casi no, incluso pueden aumentar, y los de riego tampoco o en cantidades menores. Entonces, el objeto de gasto y la función refieren técnicas de gestión presupuestal diferente según el uso presupuestal. Es lo que denominamos antes la multiplicidad formal del gasto, relevante para la determinación del uso y la profundidad de los ajustes y, sobre todo, la permanencia de los objetivos gubernamentales.

La polivalencia funcional del presupuesto demanda un análisis en plural del gasto público. En términos extensivos, es decir, heterogéneos, según usos diversos, y también en profundidad, lo que implica jerarquización de usos, objetivos y fases. Por eso, no basta criticar los enfoques unilaterales del análisis presupuestal, sean descriptivos o normativos, sino de reconstruir la utilización jerarquizada y multiforme de los gastos en coyunturas particulares. En ocasiones, el uso estabilizador es el dominante, como en 1971 y 1974, pero no afecta programas prioritarios. La forma hegemónica no empaña las formas subordinadas, pero de impacto estratégico, o el crecimiento soterrado de células de la intervención pública, como la educación o la seguridad social. Por esto, es necesario concebir el presupuesto como un conjunto de técnicas de intervención multiforme, con objetivos y tiempos dispares, ordenados jerárquicamente. El método, como señalamos antes, es conjuntar clasificaciones y técnicas de análisis estadístico que permitan el análisis transversal y ordinal del presupuesto en momentos particulares. Según el panorama general, identificamos tres formas de utilización presupuestal: variable de estabilización, palanca de crecimiento y mecanismo de gubernamentalización. Los dos primeros aluden a la forma-variable del presupuesto, corrector-propulsor del crecimiento macroeconómico, la última, a la forma-instrumento del gasto, el conjunto técnico de la relación gubernamental. Para distinguir las mecánicas particulares de cada forma de uso, diferenciamos según objetivos y no formas de concepción del presupuesto. Así, recuperamos las tres enunciadas antes: la dramatización del *fine tuning*, con el objetivo estabilizador, la propulsión del crecimiento y la afectación de ámbitos y materias particulares.

Corregir y Estabilizar

En tres momentos, el gasto público se utilizó para moderar el crecimiento y corregir desequilibrios fiscales, monetarios y comerciales, en 1971, 1974 y 1976

A finales de 1970, en el diseño del presupuesto de egresos para el primer año de gobierno, las expectativas económicas incluían presiones inflacionarias, endeudamiento, déficit comercial y corriente, incertidumbre monetaria internacional. Un panorama distinto a la imagen largamente construida del "desarrollo estabilizador". Por primera vez en años, la tasa de crecimiento de los precios era de 4.8%, superior al promedio de un lustro antes, el déficit en cuenta corriente, 1160 millones de dólares (mdd), el déficit fiscal crecía financiado por ahorro externo, alrededor de 4 mil mdd. Dos años más tarde, en el II Informe de Gobierno, se resumían las condiciones económicas del presupuesto de 1971: "... Al iniciarse nuestra gestión el país afrontaba delicados

problemas financieros que era preciso atacar de inmediato.... Las opiniones técnicas coincidieron en señalar que la necesidad de reducir el nivel general del gasto, a fin de no acentuar en México los efectos de un proceso inflacionario mundial....A pesar de la decisión de imprimir desde los primeros días de su gestión un gran impulso a la actividad productiva, el Ejecutivo hubo de adoptar una política económica restrictiva durante un período limitado".¹⁸ La reducción presupuestal no fue absoluta. De hecho, el gasto bruto el sector público ejercido aumentó en 6 2%, pero la inversión pública federal tuvo un dramático retroceso de -27%, que la llevó a disminuir dos puntos porcentuales del PIB. Esta disminución se observó en dos momentos: en el diseño del presupuesto, y en el ejercicio. Durante los primeros meses de 1971, los programas de inversión autorizados no se realizaron, llevando al coeficiente de realización a 78%. La función estabilizadora no se sintetiza en el diseño sino en el desarrollo del presupuesto, dramatizando aún más la metáfora del *fine tuning*, pues la inversión del gobierno central disminuyó 40% y la del sector paraestatal 20%. Pero de ningún modo de manera homogénea, sino jerarquizada. Así, por ejemplo, mientras en el gobierno central todas las secretarías y departamentos disminuyeron la inversión, ¡aún a precios corrientes!, en porcentajes que llegan a 70% en la SEP y 82 en el PIDER, en la Secretaría de Defensa, la Procuraduría y SEPAFIN, la inversión aumentó de manera considerable. Sin embargo, la disminución más significativa, por su impacto en la inversión total, es la no asignable, el rubro de Otros, en el que se incluye al DDF, programas presidenciales y diversos, pues implicó una reducción del 99%, y de más de 2500 mdp. En el sector paraestatal, la reducción afectó todas menos dos instituciones controladas: la CONASUPO y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.¹⁹

Sin embargo, para 1971, la inversión pública representa menos del 30% del gasto total, aunque esté directamente relacionado con los efectos multiplicadores. En un presupuesto restrictivo, el gasto total consolidado aumentó 6.2%, fundamentalmente a cargo del sector paraestatal. Un poco menos del 90% del incremento, fue realizado por los organismos controlados presupuestalmente. Principalmente en gastos de fomento, adquisición de bienes y servicios personales. En el gasto del gobierno federal se concentraron los recortes presupuestales, con tasas negativas en energía eléctrica, fomentos ganaderos, forestales y avícolas, en apoyos a empresas comerciales e industriales y otros servicios gubernamentales. Pero los gastos en educación, básica y universitaria, en salud aumentan considerablemente su participación en el crecimiento total. Para efectos en el crecimiento general del sector público, los gastos del gobierno central neutralizaron las tendencias expansivas, con la reducción en áreas y formas discrecionales del gasto. Por ejemplo, gran parte del gasto en fomento y apoyos son transferencias del gobierno, con mayor discrecionalidad que los gastos en salud o en educación, además de impacto más restringido. Otra de las tácticas de equilibrio presupuestal fueron los gastos en rubros generales, difícilmente asignables, todos los que aparecen como otros gastos de fomento, otros servicios gubernamentales, diversos servicios, otras erogaciones. El caso de otros servicios gubernamentales, es patente: la disminución fue de 24%, que representa el 10% en las fuerzas recesivas del

¹⁸ Luis Echeverría Álvarez "Segundo Informe de Gobierno", en *Informes presidenciales de Luis Echeverría Álvarez* Biblioteca de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, México, p. 38.

¹⁹ En estas dos dependencias, se realizó una profunda transformación administrativa, funcional y tecnológica. En la primera, se extendieron las tiendas CONASUPO a las ciudades perdidas, como reacción al movimiento urbano-popular que en 1970 inició una oleada de acciones reivindicativas. Vid Jorge Basurto, *El sexenio de Echeverría: rebelión*, Siglo XXI editores, México, 1979; en la segunda, se negoció el contrato colectivo del trabajo con el SME, que incluían cláusulas de cogestión en la empresa, y la participación en las decisiones de inversión. En ese tiempo, también, se homogeneizó en todo el territorio nacional la frecuencia del fluido eléctrico de 50 a 60.

gasto de gobierno, contrabalanceando por sí sola el 14 positivo del saldo en el gasto educativo. La tercera táctica en la disminución del crecimiento del gasto, es la suspensión de proyectos de infraestructura, la suspensión o prórroga de obras, todas las vinculadas a la energía eléctrica, carreteras, ferrocarriles. Así, mediante la disminución de los gastos de transferencia, la reducción de los gastos no asignables y la suspensión de proyectos de inversión, el presupuesto de 1971 buscaba frenar las tendencias inflacionarias y la corrección de los desequilibrios fiscales y comerciales, que propiciaban un incremento de la deuda y presiones sobre la estabilidad cambiaria, uno de los ejes del desarrollo estabilizador.

Los resultados del presupuesto estabilizador, fueron considerados desfavorables por todos. El gobierno reconoció, en su primer Informe los efectos de la política. El sector privado manifestó que la situación no mejoraría hasta mediados de 1972, por la combinación de la disminución en la inversión pública, la restricción en el crédito y las altas tasas de interés, las presiones inflacionarias y la crisis monetaria internacional. Las cifras confirmaban las tendencias recesivas, o la atonía, como se le denominó entonces: la tasa de crecimiento del PIB fue la menor en muchos años, sólo un 3.4%, el ritmo de crecimiento en los precios alcanzó 4.4%, medido de diciembre a diciembre, el déficit en cuenta corriente disminuyó un poco, 726 mdd, y la deuda pública 4500 mdd.

El segundo momento del presupuesto como variable de estabilización fue en 1974. Se concibió explícitamente como un freno del dinamismo de los dos años anteriores, con tasas de crecimiento de 16 y 22% en el gasto total, y de 41 y 33 en la inversión pública. El presupuesto se diseñó en un contexto de crecimiento sostenido de los precios, una nueva devaluación del dólar, restricciones monetarias internas, aumento en el precio del petróleo, conflictos políticos, actividades guerrilleras, y aceleración de los déficit fiscal y comercial. La inflación, que en 1972 todavía fue de un dígito, en 1973 llegó a 25%²⁰, y amenazaba continuar impulsada desde el exterior, vía importaciones y tasas de interés, y al interior, por las inelasticidades de oferta²¹, evidenciadas después de dos años de aumento en la demanda que agotaron los excedentes de capacidad instalada. El mismo crecimiento del PIB, a tasas aceleradas de 7 y 8% en los años precedentes, generaron un déficit corriente de 11225 en 1973, principalmente por el aumento de las importaciones, lo que llevó a un crecimiento del déficit en cuenta corriente de mayor proporción que el PIB, entre 2.1. 4.4. y 5.7, para los años de 1971 a 1973. Situación similar al déficit observado en las finanzas públicas, con tasas de crecimiento acelerado en 36, 87 y 38, para los mismos años. Pero sobre todo, la inflación y el aumento de expectativas inflacionarias, consideradas por muchos como inevitables por el desorden internacional y las inelasticidades de la oferta, generaron un ambiente contraccionista en el diseño presupuestal. Pero no un consenso, tampoco un cambio de señales, o un golpe de timón, como se acostumbra en el argot gubernamental. Sólo una reducción en el crecimiento, esperando compensarla con el incremento en los ingresos públicos, principalmente por modificaciones en los impuestos indirectos y la corrección en los rezagos de los precios y tarifas públicas, como gasolina, petróleo y energía eléctrica. En efecto, la disputa presupuestaria siempre estuvo presente al interior de los tomadores de decisiones. Mientras que el *Informe del Banco de México* manifiesta

²⁰ Esta información se ha tomado de la SPP, en el *Boletín Mensual de Información Económica*, y la *Información Económica y Social Básica*, así como de los *Informes del Banco de México* y los *Indicadores Económicos*, en distintos números.

²¹ Como sostenía Horacio Flores de la Peña, en *Los obstáculos al desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica México. 1975, pp. 50-72.

preocupaciones sobre el crecimiento en los desequilibrios macroeconómicos y recomienda prudencia en el ejercicio gubernamental, opinión compartida por los grupos empresariales y comerciales que recomendaban políticas de austeridad presupuestal, los sectores vinculados a la SEPAFIN y Presidencia, preconizaban continuar con las reformas, principalmente en la inversión en los sectores-obstáculos al crecimiento de la productividad, como el agrícola, el de bienes de capital, la infraestructura, para lo que se hacía necesario reorientar el gasto de inversión en áreas productivas y de efectos multiplicadores en el ingreso y el empleo, pero financiados con ahorros internos, principalmente fiscales, pero no indirectos, sino a la renta.²²

El resultado de los combates presupuestales fue una transacción, explicada en la misma iniciativa del presupuesto de egresos para 1974, enviada a la Cámara de Diputados. "El presupuesto responde a un plan de trabajo para combatir, sin limitar la actividad económica, las presiones inflacionarias que nos afectan y que provienen, en buena medida de la escasez de los bienes del exterior que nuestra economía requiere y de la elevación de los precios internacionales. Mediante la acción del sector público programada en el presupuesto, la economía del país recibirá aliento y fortalecerá las bases de su crecimiento y de un desarrollo compartido, dentro de las posibilidades de aumento de la producción evitando ocasionar presiones sobre la circulación monetaria.... Un rasgo distintivo de este presupuesto consiste en que se formuló considerando que los ingresos reales del sector público aumenten en el próximo año en mayor proporción que el gasto previsto. En efecto, en tanto que se proyecta elevar el gasto del sector público en un 14% sobre el que se estima efectuado en 1973 lo que significa un crecimiento moderado- los ingresos habrán de aumentar en un 25%. De este modo, el presupuesto responde a una mejor planeación de las finanzas públicas: modera la tendencia del crecimiento del gasto público en la medida en que lo demandan las circunstancias actuales y sigue una política de ingresos que, rompiendo la inercia establecida, tiende a captar recursos destinados al consumo para canalizarlos a fines productivos"²³ En realidad, la tasa de crecimiento del presupuesto original, el contenido en el Decreto, era 7% a precios constantes, mientras que el ejercido, fue 9% mayor al de 1973, por las ampliaciones líquidas a educación y erogaciones adicionales al sector paraestatal, como se contemplaba en el artículo 3 fracción I del mismo Decreto. El presupuesto moderaba el crecimiento del gasto, pues sus aumentos estaban dirigidos a las actividades prioritarias del gobierno: alimentos, energéticos, petroquímica, fertilizantes, siderurgia, educación, seguridad social, salud.²⁴ El propósito, como lo anunció el Secretario de Hacienda, era una "austeridad relativa",²⁵ para enfrentar el crecimiento de los precios y el desequilibrio en las finanzas públicas y el sector externo, sin alterar la estabilidad cambiaria y la estrategia del desarrollo compartido

²² Es la posición desarrollada por Carlos Tello en su conocida evaluación de *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979, pp. 70-98; en el mismo tenor se encuentran los textos de Ibarra, Alejo, Bueno y otros. Hasta Leopoldo Solís reconoce el problema de la reforma fiscal inconclusa como la falla central de la estrategia, la variable faltante para cuadrar con el cuarto objetivo de la política económica: la distribución del ingreso. Vid, Leopoldo Solís. *Economic policy reform, A case study for developing countries*, Pergamon Press, New York, 1981.

²³ "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1974", en *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados, diciembre de 1973, pp. 786-799.

²⁴ *Ídem*, y el comentario de Carlos Tello. *La política económica en México*, op. cit., p. 96.

²⁵ Según lo declaró en la II Convención Nacional del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, en *Comercio Exterior* vol. XXIII, n. 11. Noviembre de 1973. p. 1100.

Tasas de Crecimiento de la Inversión Pública Federal Realizada

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sector público	-27	41	33	4	28	-7
Gobierno federal	-43	61	30	-6	20	4
Organismos bajo control presupuestal	-24	29	20	14	33	-5
Otros organismos	-18	37	64	6	25	-24

Fuente : *Informe sobre gasto público, 1969-1978, SPP.*

La inversión pública, de nueva cuenta, fue el eje de la moderación presupuestal. Creció sólo un 4%, después de dos años consecutivos de tasas por encima del 40 y el 30%.²⁶ El gobierno central redujo en 6% su gasto de inversión, principalmente en las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Comercio, Trabajo y Previsión Social, Defensa, Asentamientos Humanos (-6% nominal), pero no en Agricultura, Hacienda, Marina, Programación y Presupuestó o en la Procuraduría General. Tampoco en el Departamento de la Industria Militar. Desde luego, el crecimiento espectacular de las inversiones en la SPP (342% a precios corrientes), o en la Reforma Agraria (122%), no alcanzaron a equilibrar el gasto total de inversión del gobierno central, en cerca de 5%, aunque declarativamente se presentó como de 16% en relación a 1973, pero a precios corrientes.²⁷ El indicador más elocuente de la combinación de objetivos característica de la "austeridad relativa", es la reducción relativa del Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el total, de 40 a 32 % y el incremento de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de 39.7 a 49%, del total, con mucho las dos dependencias administrativas que concentran el grueso de la inversión pública, más del 80%. Por su parte, CONASUPO, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, el IMSS, la CFE y PEMEX fueron los beneficiados directamente del incremento del gasto en inversión pública.

En el gasto total del sector público, el crecimiento se repartió en una tercera parte el gobierno central, y las dos terceras partes restantes el sector paraestatal. Del 9.2% de crecimiento en los gastos públicos, la administración central aumentó - 3%, principalmente en el fomento a las actividades productivas, agrícola y forestal, y al apoyo de las empresas industriales, que representó el 13% del total. Como son gastos que no involucran contraprestación mercantil, en la clasificación económica toman la forma del aumento en las transferencias. El resto del crecimiento en el sector central, fue a la educación básica y universitaria, a la seguridad social, y principalmente a la generación de energía eléctrica. En la administración paraestatal, el comportamiento fue similar, la energía eléctrica tomó el 18% del crecimiento, el apoyo al sector agrícola 36, otros fomentos 23 y la seguridad social otro 18%. La otra parte del diseño presupuestal, la elección de las ramas estancadas o con disminuciones presupuestales son, en el gobierno, los gastos de la administración, como el Poder Legislativo y Judicial, la dirección ejecutiva, la salud, las pensiones y jubilaciones y el rubro de otros fomentos, con un impacto negativo del 19% en el crecimiento total del gobierno. Las formas más afectadas por objeto del gasto son los servicios generales, las inversiones financieras, las obras públicas y los subsidios, o sea, las formas discrecionales de utilización de recursos, pues el servicio de la deuda representó

²⁶ Al incorporar otros organismos no sujetos a control presupuestal, la suma consolidada de la inversión pública no coincide necesariamente con las tasas de crecimiento de las partidas presupuestales pero indica con mayor amplitud la participación del gobierno en la inversión bruta general.

²⁷ Las cifras están basadas en *Informe sobre gasto público, 1969-1978, SPP.* pp. 133-148.

10% del crecimiento total, una parte no programable del presupuesto, como se conocerá después, para marcar la reducción en los grados de libertad presupuestales.

La mixtura de reducciones, estancamientos y aumentos relativos en los sectores y rubros del presupuesto, origina un incremento general del gasto público en 9.2%, significativamente menor al de los dos años anteriores, lo que se conoció como austeridad relativa, pero manteniendo programas y proyectos presuntamente vinculados al crecimiento de la productividad, como los gastos en el sector agrícola y en energía eléctrica, así como apoyos a empresas industriales y a la educación universitaria y básica. Las reducciones en infraestructura, erogaciones no clasificables inmediatamente y en las áreas administrativas. Como se observa, aunque los objetivos de estabilización son parecidos al presupuesto de la austeridad en 1971, las tácticas de repartición de los efectos son diferentes. Se mantiene el crecimiento sostenido, aún a tasas decrecientes de la educación, como regularidad en los dos presupuestos estabilizadores, pero no se afectan de igual manera ni las secretarías, ni las empresas paraestatales, tampoco los objetos del gasto. En 1971, las actividades de fomento disminuyeron todas, dado el carácter de transferencias, en 1974 no, aumentaron los apoyos industriales y otros gastos de fomento. En 1971, la energía eléctrica disminuyó de manera absoluta, aunque no la Compañía de Luz y Fuerza del centro, en 1974, fue uno de los sectores con mayor crecimiento, igual que PEMEX. En 1971, la salud siguió creciendo, en 1974 no, principalmente la asistencia social y las pensiones y jubilaciones (estas también disminuyeron tres años antes). En 1971, se suspendieron obras públicas, adquisición de bienes, servicios generales, en 1974, el coeficiente de inversión realizada aumentó a más de 93%. Objetivo similar, en el manejo de la demanda, pero tratamiento disímil, por la intención de profundizar programas estructurales y mantener la atención a proyectos prioritarios (educación).

El tercer presupuesto estabilizador fue en 1976. A diferencia de los anteriores, no se trató de moderar el crecimiento del gasto, sino de una disminución real. El gasto ejercido del sector público cayó en -1.5%. Ya no una austeridad relativa, sino un presupuesto de crisis fiscal. Así lo expresó el nuevo Secretario de Hacienda y Crédito Público: "Al hablar del presupuesto para el próximo año quizá podríamos caracterizarlo diciendo que da preferencias a la terminación de las obras y de los programas que actualmente se encuentran en proceso y los productivos a corto plazo, disminuyendo al mínimo razonable la iniciación de nuevos proyectos de más largo plazo. En materia de gasto corriente, se trata de asignar los fondos suficientes para mantener los servicios de la Administración Pública, analizando los aumentos que ya se han presentado, pero limitando el crecimiento del aparato estatal para que pueda servir con mayor eficacia, sin necesidad de un crecimiento que pueda resultar inconveniente."²⁸

Por primera vez en el período, el gasto del sector público disminuye realmente: -1.3%. El sector paraestatal llevó el peso del recorte, disminuyendo 3%, mientras que el gobierno central lo hizo en 1%, sin considerar intereses, que por sí solos aumentaron 1% al crecimiento total. En la clasificación de los ochenta, las tasas de crecimiento naturales del gasto programable, indican una disminución de 2.5% con relación al año anterior, principalmente en el sector paraestatal, con una reducción de (%), mientras que el gobierno aumenta en 2. El gasto no programable, aumenta en 11%, precisamente por el incremento en los gastos de deuda de 18%,

²⁸ "El Presupuesto de Egresos para la Federación en 1976" en *Comercio Exterior*, enero de 1976 p.

mientras se reducen en 7% las participaciones a los Estados y municipios.²⁹ Si el sector paraestatal llevó la carga del ajuste presupuestal, el gasto en capital fue el más afectado, con una reducción del 3%, principalmente en el capítulo de obras públicas, así como en la adquisición de bienes del gasto corriente, con 2%. El saldo es menor, sin embargo, por el aumento en los servicios personales y de la deuda. Por su parte, el gobierno contribuyó con -1% al crecimiento negativo del gasto público, por las reducciones en las transferencias, en los fomentos agrícolas y forestales, y en los apoyos a las empresas comerciales e industriales. El trabajo de integración territorial prácticamente quedó estancado, por las reducciones en las inversiones de energía eléctrica y de infraestructura en vías de comunicación. La población por primera vez en todo el período también fue objeto de recorte o estancamiento, y no en las actividades productivas, como había ocurrido anteriormente, sino también en los gastos de formación y seguridad social, con disminuciones poco significativas.

La inversión pública, que representaba un poco más del 30% del gasto público en los años precedentes, disminuye realmente, 7 % con relación al año precedente. Y no por una suspensión de los proyectos, como en 1971, cuando el índice de realización llegó al 73%, sino por un diseño presupuestal a propósito. Sin embargo, se mantuvieron tasas de crecimiento positivas en PEMEX, la CFE, ferrocarriles las empresas siderúrgicas, INMECAFE y hasta la Lotería Nacional. Otra vez, como en las otras ocasiones en que el presupuesto cumplió una función estabilizadora, los primeros rubros del recorte son los que involucran transferencias y subsidios, significativamente los del gobierno central. En segundo lugar, las adquisiciones de material y la construcción de obras públicas. En tercero, los sectores no asignables, como otros fomentos, otras erogaciones. Sin embargo, en el presupuesto de 1976, el recorte fue más homogéneo, pues involucró a casi todas las ramas y sectores, y los efectos en la inversión fueron menores que los de la atonía de 1971, cuando ésta disminuyó en 217%, y se suspendieron obras en proceso.

¿Cuáles son las regularidades y las particularidades de los presupuestos estabilizadores? En primer lugar, el uso del gasto público como variable de ajuste siempre refiere un ambiente macroeconómico signado por el crecimiento de los precios, el déficit fiscal, de cuenta corriente y el aumento de la deuda. Es lo común a 1971, 1974 y 1976. Desde luego que las magnitudes y la significación de estos desequilibrios son diferentes en los tres momentos, pero en todos el propósito es ajustar la demanda para restringir las presiones sobre la oferta de productos y el abasto, sobre las finanzas públicas y la balanza de pagos.

Indicadores Macroeconómicos Básicos

Indicadores	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Inflación (dic-dic.)	4.9	4.4	5.6	21.4	23.7	15	15.8
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)		2.4	2.7	3.5	6.2	6.8	6.7
Déficit fiscal (% del PIB)		2.5	4.4	5.7	6	9.3	7.4
Deuda privada externa (mdd)	1,202	1,641	1,917	2,329	2,952	3,537	3,846
Deuda pública externa (mdd)	4,262	4,546	5,065	7,070	9,975	14,490	19,602
Errores y omisiones de la balanza de pagos (mdd)	499	216	233	-378	-136	-460	-2,597

Fuente : *Indicadores Económicos* del Banco de México.

²⁹ Recordemos que son tasas de crecimiento naturales, es decir, tasas variables de año con año a precios de 1970, su impacto en el crecimiento total del gasto no está ponderado. Las utilizamos para ilustrar la importancia de la deuda en la reducción del gasto total, así como el sector más manejable del gato público: el paraestatal y las participaciones

Sin embargo, pese a la similitud indudable en los diagnósticos y en los propósitos, ni la mecánica es igual, ni la profundidad, ni siquiera la correspondencia entre la "gravedad" de las condiciones y el ajuste presupuestal es similar. Aunque la función estabilizadora es la misma, no lo son las repercusiones, ni el proceso de toma de decisiones, ni las ramas y rubros afectados. En 1971, se trataba de corregir inercias inflacionarias, endeudamiento y déficit fiscal, para iniciar las reformas estructurales. Intentó ser un respiro macroeconómico. Pero la disminución en 27% de la inversión, incrementando el gasto real en 6%, aunado al estancamiento secular de la inversión privada en el primer año de gobierno, determinaron una caída en la tasa de crecimiento del PIB en casi 40%, pasó de poco más de 6% en 1970, a sólo 3.5% en 1971, y los precios continuaron creciendo, aunque se obtuvieron ciertas ventajas en el déficit comercial y el fiscal. Así, lo específico de la estabilización en 1971, la "atonía", es la disminución original y ejercida de la inversión pública, en primer lugar, y luego, las reducciones en las transferencias del gobierno, en los fomentos y apoyos y en los gastos no asignables. Una segunda especificidad de 1971 es el consenso relativo generado en los resultados de la disminución de la inversión pública. Prácticamente todos los sectores demandaron una reactivación inmediata, aún en el contexto internacional de incertidumbre y quiebra del sistema monetario y de los mercados de materias primas. En cambio, el presupuesto de 1974 no surge del consenso, tampoco del inicio de gobierno, sino de una transacción, es decir, de una negociación entre fuerzas enfrentadas, concepciones distintas y un ambiente social y político cargado por la belicosidad y la animadversión principalmente entre empresarios y gobierno, internacionales y nacionales, pero también entre el sector obrero y los dirigentes empresariales por la distribución del impuesto inflacionario. Es un presupuesto de negociación, una suerte de equilibrio catastrófico entre crecimiento, apostado en los ingresos, y el gasto, orientado a sectores específicos. Y es aquí donde las contradicciones se vuelven explosivas, porque si bien en 1971 la disminución en la inversión pública fue casi homogénea, lo mismo que el recorte en los gastos de fomento y en los apoyos, en 1974, el gasto de gobierno moderó su crecimiento, es cierto, pero con una repartición asimétrica de los recortes y los incrementos. El grueso de la disminución ya no fue tanto en la inversión, sino en los gastos de gobierno asociados con las transferencias, pero no en el sector paraestatal, tampoco en los rubros de energía, educación, sino en los fomentos a la agricultura y otros gastos, apoyos a empresas comerciales. Así, mientras que la reducción en el crecimiento presupuestal se volvía absoluta para el gobierno en su impulso a las actividades productivas de los sectores comerciales, agrícolas y forestales, el gasto de capital en el sector paraestatal aumentaba, principalmente en los denominados sectores prioritarios, como energéticos, infraestructura y educación. La distribución de los recortes fue entonces resultado y causa de mayores disputas distributivas. En 1976 siguió la misma tendencia, aunque el presupuesto ya no fue el resultado de una negociación, sino de una casi-imposición de las circunstancias macroeconómicas y los últimos días de enfrentamientos con el capital privado, los sectores agropecuarios -disminuidas las transferencias hacia ellos y en medio de andanadas de reparto de tierras-, así como en los sectores industriales, y comerciales, por las políticas salarios móviles y regulación del abasto a través de CONASUPO, cuya inversión aumentó aún en épocas de presupuesto ajustado. En 1976, el presupuesto es de ajuste, sin duda, pero no para corregir, tampoco para moderar, sino para enfrentar situaciones de crisis fiscal y de balanza de pagos. También las medidas y los sectores son diferentes. De utilizar la inversión como variable de choque en 1971, a utilizarla

como variable de jerarquización en los incrementos-decrementos presupuestales. Lo mismo que en los fomentos y apoyos, verdaderos ejes de toda política de ajuste: al tener un alto grado de discrecionalidad, el primer aspecto del ajuste presupuestal se da en las transferencias, y no en los servicios generales, los servicios personales y otros rubros semi-fijos del presupuesto. La inversión tuvo el mismo efecto, pero con dos salvedades: mientras que en el primer año la disminución fue brutal, y en 1974 se resintió en el gobierno, en 1976, recayó en el sector presupuestal, lo que sirvió para definir los renglones prioritarios del periodo, pues mientras que en 1971 uno de los mayores afectados fue la energía eléctrica, en 1974 y 1976 fueron de los pocos que continuaron creciendo, aún con los ajustes. Lo mismo sucedió con PEMEX, pero no con la infraestructura en general, tampoco con los gastos en salud y seguridad social. Un resumen de la función de estabilización indica lo siguiente:

- La estabilización persigue objetivos de previsión (1971), corrección (1974) y ajuste de los desequilibrios macroeconómicos (1976).
- Los ajustes presupuestales resultan de la decisión unilateral del gobierno (1971), de una transacción entre sectores gubernamentales y privados (1974) y de una imposición del ambiente económico (1976).
- La inversión fue el eje del control presupuestal en 1971 y 1976, con tasas negativas, y en 1974 con reducción en el crecimiento. La inversión en el sector paraestatal resultó más afectada en la previsión y el ajuste, que en la corrección de desequilibrios, también cuando la decisión sobre el presupuesto es unilateral o dictada por las circunstancias, que cuando resulta de transacciones.
- La función estabilizadora del presupuesto se logra también a partir de un control sobre las transferencias del gobierno, principalmente en los fomentos a actividades productivas y el apoyo a empresas comerciales e industriales
- Los ajustes presupuestales producen también sectores prioritarios y ramas de atención estratégica. En todos los presupuestos, la educación mantiene tasas positivas, pero en los últimos dos presupuestos, la inversión en energía, petróleo y petroquímica, abasto, fomento agrícola, ferrocarriles y siderurgia sigue creciendo, incluso a tasas superiores al conjunto. No siempre fue así, por ejemplo, en 1971, los gastos en energía eléctrica, ferrocarriles y en general la infraestructura tuvieron crecimiento negativo. A final del sexenio, al menos la electricidad fue un área estratégica, junto a otras que se consolidaron en los tiempos del presupuesto promotor.

Corregir y Promover

El gasto público federal se utilizó como instrumento promotor del crecimiento y el desarrollo, en tres ocasiones en el período: en 1972, para impulsar la economía después de un año de atonía productiva y rezago en el cumplimiento de los objetivos delineados en la toma de posesión; en 1972, para continuar con los procesos de cambio en las estructuras económicas e institucionales; y en 1975, después de la austeridad relativa de un año antes. En los tres años, el presupuesto es el eje de la recuperación, en primer lugar, pero

también el pivote de reestructuración y presunta consolidación de resultados y cambios estratégicos. Son tres objetivos diferentes, aunque todos tengan en común la promoción de la economía. Pero mientras en 1972, se trataba de sacar al país del estancamiento producido por una disminución de la inversión en -27%, y la prórroga de las inversiones privadas en el primer año de gobierno, además de las tendencias recesivas acumuladas en la década anterior; en 1973, la orientación del gasto es distinta, se trata de promover cambios en la estructura productiva del sector paraestatal, y de avanzar en reformas del gobierno central, como la educación y la salud. Y en 1975, después de moderar el gasto el año anterior, se trató de consolidar las reformas a los sectores estratégicos de la economía, energía eléctrica, petróleo, siderurgia, educación, como parte de una política anti-inflacionaria centrada en la oferta, en el crecimiento de la producción y la productividad. Esto se confirmó aun en la recesión moderada del año anterior, cuando a una pregunta expresa al Secretario de Hacienda sobre cuáles eran las ramas cuyo presupuesto iba a disminuir, él contestó: "Yo lo plantearía de otro modo, ¿cuáles vamos a estimular?..." Otra vez, como en los presupuestos estabilizadores, los impulsores del crecimiento tienen en común el propósito más general, pero no los objetivos inmediatos, o concretos, tampoco el acento en ramas y sectores, o el proceso de toma de decisiones. Mientras que el de 1972, se percibía como una necesidad casi generalizada, el de 1975 se diseñó en medio de acres discusiones sobre el papel del Estado en la economía, el impacto inflacionario del déficit fiscal, las preocupaciones sobre el déficit corriente y la política expansiva del gobierno, en fin, sobre las repercusiones sobre la estabilidad cambiaria y monetaria de un aumento en la demanda agregada sostenida por endeudamiento y restricción crediticia. Del mismo modo, como lo veremos a continuación, la eficacia del gasto público en el crecimiento fue distinta. En 1972, el incremento de 16% en el gasto acompañó un crecimiento del PIB de 7%, y en 1973, el aumento de 22% en el gasto se asoció a un aumento de 8% en el PIB, en 1975 ya no fue así, la tasa de crecimiento del PIB fue de 4%, pero el gasto aumentó 24%. A continuación se analizan las características de cada uno de los presupuestos promotores del desarrollo económico y social en el período 1970-1976.

Para el gobierno, la relación entre el ajuste presupuestal de 1971 y el crecimiento de 1972 es casi natural, una continuidad estratégica entre los objetivos de la toma de posesión y las realizaciones del primer año. Así aparecía, al menos, en la Exposición de Motivos para el Presupuesto General de Egresos para 1992, y en el II Informe de Gobierno: "Una tendencia inmoderada al alza de los precios estaba desplazando los ingresos de los sectores de menos recursos hacia aquellos de más alta concentración. La inestabilidad monetaria en que hubiéramos incurrido, habría perjudicado primordialmente a las clases populares. A pesar de la decisión de imprimir desde los primeros días de la gestión un gran impulso a la actividad productiva, el Ejecutivo hubo de adoptar una política económica restrictiva durante un período limitado. Sabíamos que esta decisión entrañaba sacrificios, dificultaba la absorción de mano de obra y propiciaba actitudes de retraimiento por parte del inversionista. Preferimos, no obstante, arrostrar esos riesgos, porque la obligación del Gobierno es ver hacia el futuro y no mantener una apariencia de prosperidad, lesionar en lo profundo nuestras posibilidades de desarrollo. Nos alentó la certeza de que, pasado este período de ajuste, la economía reiniciaría sobre bases más firmes una nueva y vigorosa etapa de expansión y de incremento de las posibilidades de empleo. El marco externo tampoco fue propicio: hubimos de superar los efectos de una crisis financiera internacional y el resurgimiento de medidas proteccionistas en los Estados Unidos. A pesar de esas circunstancias adversas los

resultados del esfuerzo nacional están a la vista. Los objetivos que el gobierno se fijó a corto plazo, fueron alcanzados. Se logró contrarrestar el aumento de los precios sin recurrir a medidas coercitivas. El incremento de 2.6 por ciento en los precios al mayoreo durante el último año, sitúa a México entre los países que han registrado menores tasas de inflación. El ritmo de endeudamiento externo se redujo por primera vez en muchos años. Al 31 de diciembre de 1971, la deuda externa del sector público a plazo de un año o más ascendió a 44 mil 430 millones de pesos, habiéndose incrementado tan sólo en 2.5 por ciento, cifra muy inferior al promedio de los últimos años. Una vez reducidas las presiones inflacionarias y con el fin de reanimar la actividad económica, el Gobierno Federal aumentó considerablemente el gasto público y la inversión. Al mismo tiempo que se adoptaban estas medidas, se implantaron otras tendientes a estimular y reorientar el proceso de desarrollo".³⁰ La cita es larga, pero es mejor oír la voz de los protagonistas, que la interpretación de los escuchas. Más allá de las cifras inexactas (la inflación en 1971 no fue de 2.2%, sino de 4.5 de diciembre a diciembre, o 4.4 promedio), de las inconsistencias argumentales (si el presupuesto era una herramienta contra la inflación y el endeudamiento excesivo, ¿por qué suponer que estos se corregirían en un breve lapso de tiempo, cuando el ambiente internacional, sobre el que no se tiene control, y la herencia de tendencias inflacionarias y obstáculos al desarrollo, eran muy fuertes, y estaban consideradas en el diagnóstico inicial del gobierno. Por otra parte, las ventajas obtenidas en el déficit en cuenta corriente, marginales pero favorables, eran obvias con una retracción brutal de la inversión pública, ¿por qué suponer que con el crecimiento de esta, y la inelasticidad de las importaciones, las presiones sobre la balanza de pagos serían menores?) La continuidad argumental del gobierno tenía problemas, como muchos lo observaron en la época, pero los resultados en el crecimiento del PIB, la acumulación de rezagos en el empleo, la desconfianza de los inversionistas en el futuro económico inmediato y, sobre todo, la suspensión de los objetivos del desarrollo compartido, en lo que tocaba a distribución del ingreso, promoción del sector agrícola y de la infraestructura, determinaron la opción expansiva del gasto público. La otra posibilidad siempre estuvo ahí³¹: sostener una política prudente en épocas inflacionarias, corregir a través de mecanismos de mercado los problemas estructurales, impulsar selectivamente la inversión en infraestructura y educación, negociar una reforma fiscal con los empresarios, todas fueron opciones de política económica. Muchas de ellas forman parte, hoy, de la crítica normativa al populismo. Sin embargo, en la visión gubernamental no eran una opción viable, por una razón estratégica: "La expansión económica no puede detenerse en un país de elevado crecimiento demográfico y con demandas sociales ancestralmente diferidas. El Gobierno de la República asumió la responsabilidad de promover la actividad productiva, aumentando consistentemente sus erogaciones, conforme a las prioridades del programa de desarrollo".³²

El presupuesto para 1972 fue diseñado para 'promover el crecimiento y enfrentar los rezagos sociales, pero en un ambiente de restricción financiera y de incertidumbre internacional'. Por eso, la Exposición de Motivos, señala que es el máximo posible según la estimación de fondos propios y el financiamiento disponible

³⁰ "Segundo Informe de Gobierno", diciembre de 1972, en *Informes de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez* Biblioteca de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Documento 2, Párrafos. 56-61, p.38.

³¹ Como puede comprobarse en las críticas de los inversionistas privados al panorama económico de 1971, o los debates en el foro sobre la intervención del Estado en la economía, organizado por COPARMEX del 15 al 19 de noviembre o en las recomendaciones de revistas críticas, como *Mundo de Negocios*, *Business Week*.

³² *Tercer Informe de Gobierno*, en *op. cit.*, párrafo 347

(recordemos que en ese año se inicia la reforma presupuestal que consideraba la presentación del presupuesto con ingresos ordinarios y extraordinarios en la estimación del gasto público). Su objetivo, como es evidente, era acelerar el crecimiento de la producción e incidir sobre la inversión privada, a través del efecto multiplicador del gasto. Los dos objetivos centrales: la distribución y la promoción del crecimiento. Por eso, cuando todavía en el primer trimestre de 1972, se discutía sobre las posibilidades de superar la atonía, ya en el segundo semestre se observaban incrementos en el consumo y la inversión, y nuevas ampliaciones en el presupuesto, principalmente en las inversiones del sector gobierno.

En conjunto, el gasto público ejercido aumentó 16% respecto a 1971. El presupuesto ejercido fue mayor que el original 26% y 14 más que el autorizado. El sector gobierno creció 9.27%, y el paraestatal un poco más de 5. En este año, en consecuencia, el eje del crecimiento del gasto público fue el gobierno, particularmente en las secretarías de Industria y Comercio, Educación, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia. Si atendemos a la clasificación posterior, el gasto programable creció 20.82%, en el que el sector gobierno lo hizo a 43 y el paraestatal a 7.4, mientras que el no programable lo hizo sólo en 1.96, casi todo por el incremento de las participaciones a Estados y municipios, en 9.46. El servicio de la deuda se mantuvo casi estable, con el 24%, debido a la reducción en la tasa de crecimiento del endeudamiento, anunciada en el II Informe de Gobierno.

El impulso al sector gobierno se dirigió hacia el gasto en la población, particularmente en la educación, con 7.8% de crecimiento, y al fomento agrícola, con 5.1. Los demás rubros del gasto poblacional se mantuvieron estables, o con incrementos marginales, entre ellos salud y seguridad social. En otro sentido, el gasto en jubilaciones y pensiones, tanto de la población cubierta como de los militares y trabajadores al servicio del Estado, siguió disminuyendo poco a poco. Un comportamiento similar lo tuvieron los gastos en el ejercicio de la soberanía del Estado, tanto para el funcionamiento del régimen político, como de los sistemas de impartición y administración de justicia, la salvaguarda militar del Estado y la administración fiscal. Por su parte, la dinámica del gasto paraestatal sigue las mismas tendencias que el gobierno. Del 4.8% de crecimiento total, los organismos y empresas controlados presupuestalmente aumentaron 4.6% su gasto en seguridad social y otros gastos, 2.13, al sector agrícola, pero disminuyeron su endeudamiento en -1.36, respecto al año anterior. En los dos sectores, los gastos destinados a la integración, mejoramiento y repartición del territorio, se mantuvieron prácticamente estables, creciendo .7 y 1.38 para los sectores paraestatal y gobierno respectivamente.

Atendiendo al uso de los recursos, el gobierno gastó 6% más en los gastos corrientes, principalmente en transferencias (3.55) y servicios personales (1.5). los gastos en capital aumentaron 8%, la mayoría en inversiones financieras (4), en obras y servicios públicos (2) y subsidios(1.3). En el sector paraestatal, por el contrario, el grueso del incremento se dedicó al gasto corriente, en servicios personales y adquisiciones, y sólo .8% al de capital, con disminuciones marginales en obras públicas (-.14) y en el pago de amortizaciones (-.17). La inversión pública, reprimida en 1971, aumentó en total 41%, en el gobierno 61 y en el sector paraestatal 29%, con lo que apenas se regresaba, en algunas ramas, a los gastos reales de 1970, aunque algunos sectores seguían deprimidos, como la inversión en carreteras y demás obras en infraestructura, aunque el rubro agropecuario fue de los más favorecidos, cómo el fomento industrial y los gastos en educación.

Un resumen de la orientación y las modalidades del gasto público para 1972 sería el siguiente: el crecimiento de las erogaciones estatales de poco más del 16%, estuvo concentrado en más del 60% en el sector administración central, principalmente en educación y fomento agrícola, a través del gasto en transferencias, inversiones financieras, subsidios y servicios personales, en ese orden. El restante 40% del crecimiento, fue realizado por el sector paraestatal, el grueso en servicios personales y adquisiciones, en los rubros de seguridad social fomento agrícola y otros gastos sociales. Destaca la disminución en el servicio de la deuda de ese año, en un 1.36 del sector paraestatal.

Los resultados macroeconómicos de 1972 fueron favorables.³³ El PIB creció 7.3%, principalmente en las actividades industriales y el comercio, las exportaciones crecieron a un 14.5, aunque las importaciones lo hicieron 15.2, después de una disminución de -4.6 el año anterior, por lo que el déficit en cuenta corriente subió 19.2%, por el efecto combinado de las compras al exterior y el pago a los factores del exterior, en un 15.4% adicional. Pero el crecimiento del PIB se debió al incremento de 8.2% en el consumo y el 42% de recuperación de la inversión pública.³⁴ En el III Informe de Gobierno se evaluaba así: "El rápido crecimiento de la demanda de bienes y servicios durante 1972 constituyó el motor principal de la reanimación económica. A ella concurrió, fundamentalmente, la demanda ejercida por el sector público a través de los incrementos en el gasto. La inversión privada aumentó también aunque a un ritmo menor, debido tanto a factores subjetivos, como a limitaciones en la capacidad del aparato productivo. Merced a la orientación que imprimimos al crecimiento económico, el consumo se vio fortalecido por el mayor ingreso de las clases trabajadoras y la multiplicación de las fuentes de operación. El empleo intensivo de mano de obra en el campo y la ejecución de inaplazables proyectos de utilidad social, contribuyeron, decisivamente, a este incremento".³⁵ El problema, entonces, para 1973 era consolidar el crecimiento y avanzar en los programas estratégicos de gobierno. Un presupuesto de corrección y ajuste, con propósitos de promoción y distribución, según se señaló, otra vez, en la exposición de motivos. Un poco antes, en el mismo II Informe de Gobierno, se explicaban los propósitos de largo alcance en la orientación del gasto: La inversión pública federal, "contempla el equilibrio entre las inversiones promotoras del desarrollo y las que se identifican en forma directa con el bienestar social y la elevación cultural del pueblo. Forma parte de una proyección integral a largo plazo que considera seis años de actividad y permite el cumplimiento del programa de gobierno. Hemos estimado una tendencia con incrementos anuales superiores al 30 por ciento en promedio; la inversión pública alcanzará niveles nunca antes ejercidos. Las metas económicas que nos hemos trazado son eminentemente cualitativas. Hemos creado las bases, a casi dos años de gobierno, de un desarrollo que permite una mejor distribución del ingreso; que corrige gradualmente los desequilibrios sectoriales y regionales; hace posible un mejor aprovechamiento de nuestros recursos humanos y materiales; eleva la eficiencia del aparato productivo; fortalece el mercado interno y, al mismo tiempo, nos permite ser más competitivos en el exterior; reduce el ritmo de nuestro endeudamiento externo y moviliza recursos crecientes para lograr un progreso mejor compartido y más independiente, realizado dentro de la

³³ Para una presentación oficial de los resultados del año. 'La economía mexicana en 1972' Carta de México' en *Comercio Exterior* vol XXIII, 1973, pp. 36-39

³⁴ Datos del Banco de México, y la SPP, *Información Económica y social básica*, 1977.

³⁵ "Tercer Informe de Gobierno", en *Informes Presidenciales de Luis Echeverría Álvarez*, Biblioteca de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados párrafos 351 y 352. pp.79-80

libertad y regido por la justicia”³⁶ En consecuencia, frente a las voces, opiniones y disputas que clamaban por una menor intervención en economía, por una regulación del crecimiento del gasto, al considerarlo excesivo, el discurso presidencial insistía: “Evidentemente, en México el gasto público no es ni ha sido nunca excesivo. Es notoriamente insuficiente para atender las demandas colectivas y, como quedó probado en este ejercicio, su impulso resulta indispensable para mantener el ritmo y la continuidad del crecimiento”³⁷

Bajo estas consideraciones, estructurales y de coyuntura, el gasto ejercido del sector público en 1973 aumentó 22% a precios constantes, pero la estructura y jerarquización de los incrementos son diferentes. En 1973, de los 22 puntos, 15 correspondieron al sector paraestatal, los restantes al gobierno. Una evolución completamente distinta en la administración y dirección del gasto. En este año, el gasto en territorio conservó su crecimiento en menos del 1.5%, concentrado en los mismos sectores, y los mismos problemas de regresión marginal en las obras de integración territorial, pero en el gasto total dirigido a la población disminuyó considerablemente. Frente al 7.8% de 1972, este año sólo crece en conjunto 1.8%, aunque la educación continúa con una tasa de crecimiento de 5.8%, un poco menor al año anterior, pero en esta ocasión existen tasas negativas al fomento de las actividades agrícolas y a los apoyos industriales. También los gastos de la soberanía del Estado tienen otro comportamiento, ahora crecen a un respetable 2.5%, merced a la reestructuración de la administración fiscal, y la disminución en las participaciones a Estados y municipios. El sector paraestatal, por su parte, creció en 15%, sobre todo en el fomento a la agricultura y otros gastos, 7.9% conjunto), y un magro .7 en la seguridad social de los trabajadores del Estado. El servicio de la deuda de las empresas y organismos controlados este año aumentó en casi 4%.

La clasificación económica indica que el crecimiento del gasto paraestatal fue distribuido en 7.5 de gasto corriente, en la adquisición de obras para conservación, en obras públicas (2.14%) y en el pago de amortizaciones; mientras que el 90% del gasto de gobierno se realizaron en gasto corriente, transferencias, servicios personales y participaciones, sólo .9% en obras públicas, pero -.8 en subsidios e inversiones financieras.

En 1973, el mayor incremento del gasto fue administrado por el sector paraestatal, en adquisiciones y servicios de personal, en obras públicas y amortizaciones, mientras que el sector gobierno también orientó el crecimiento hacia las transferencias y los servicios personales. Como en los años anteriores, dentro del gobierno, la educación continuó con tasas de crecimiento constantes y significativas, pero el fomento a la agricultura, otra constante del periodo, no se realizó a través de las oficinas centrales del gobierno, sino a través de los gastos de fomento de las empresas paraestatales. Destaca el crecimiento del pago de amortizaciones en los organismos y empresas controlados, lo que se observa en el crecimiento del gasto no programable en 1973, 26.5% frente a 1.96 en 1972, tanto en las participaciones como en el servicio de la deuda, y en el programable, la menor participación del gobierno (12%) frente al 29 de crecimiento en las paraestatales. En suma, mayor gasto, dirigido por el sector paraestatal, en el fomento a la agricultura y otros sectores, la deuda y las participaciones, y en el gobierno, en el gasto corriente de los servicios educativos y la administración fiscal.

³⁶ 'Segundo Informe de Gobierno', *op. cit.*, párrafos 84 y 89 pp 39-40.

³⁷ "Tercer Informe de Gobierno", *op. cit.* párrafo 386

El tercer momento del presupuesto propulsor es 1975, una paradoja, sin duda, después de la moderación del gasto en 1974 y de la espiral inflacionaria iniciada dos años antes. Este año es el clímax del *fine tuning*, también su límite. Es el mayor crecimiento del período, 24% y cuando la proporción con relación al PIB superó el 40% en total. Un presupuesto extraño, en las condiciones macroeconómicas observadas en 1974, que de seguir con los argumentos de 1971 o 1973, hubiera determinado otro presupuesto moderado, o relativamente austero, pero no, al contrario, pese a una inflación de 23.6%, similar al año anterior, pero un significativo aumento en la deuda pública, de 7070 mdd a 9975 a diciembre de 1974, y un salto de 3.5 a 6% del déficit fiscal con relación al PIB. Por eso, aunque los indicadores señalaban agudización de los desequilibrios básicos, incluyendo un saldo negativo en la balanza de mercancías y servicios de 2558 mdd, poco más del doble de 1973 (1175), los egresos gubernamentales ejercidos crecieron más. ¿Por qué? La respuesta no sólo refleja inconsistencia argumental, o pragmática, como podría desprenderse de una lógica incrementalista, o del seguimiento de las razones del presupuesto moderado de 1974, la respuesta no es posterior a encontrar la inconsistencia, sino es antes, se encuentra en el mismo diseño presupuestal y en la racionalidad política del gobierno: de manera general, en la disminución del crecimiento del PIB en 1974, 5.9%, frente a 8% de 1973. La lógica operaba más o menos así: si el crecimiento de los precios era una tendencia irreversible, cualquier disminución del gasto público tendría efectos marginales en la inflación, pero sustanciales en la oferta y en los niveles del bienestar social, por tanto, si pese a todo los precios seguirán creciendo por causas externas e internas, de alineación de precios y tarifas públicas, de rezagos en la productividad por cuellos de botella y obstáculos a la productividad, mejor reordenar la estrategia anti-inflacionaria incrementando la inversión y el gasto en sectores prioritarios y en evitar rezagos en la distribución causados precisamente por la inflación. En el IV Informe de Gobierno se anunciaba así: "nuestra lucha contra la inflación será aplicada con toda energía y durante el tiempo que sea necesario, pero sin alterar nuestros objetivos sociales básicos. Para lograrlo confirmamos el programa económico y social basado en los siguientes lineamientos: una nueva política de financiamiento del desarrollo apoyado en el racional incremento de los ingresos del Estado; una planeación y control más eficaz del gasto público, para frenar su déficit inflacionario y financiarlo con base en la disponibilidad de recursos corrientes y crediticios sanamente disponibles en nuestra economía, que atienda a las prelación que la coyuntura exige, y sea un factor básico de promoción del desarrollo con justicia social. De este modo, el presupuesto de 1975 será un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica al atender únicamente aquellos gastos que puedan ser financiados con recursos propios y con el crédito interno y externo no inflacionarios.... Si en la lucha contra la inflación no se propiciara sustancialmente el aumento en el ahorro y la inversión productiva, se podría provocar el sacrificio de algunos de nuestros objetivos principales. No podemos busca la estabilidad de precios a costa de la política de empleo, de acentuar la desigual distribución del ingreso, ni mucho menos de postergar la lucha por manejar con mayor libertad y autonomía nuestros recursos. El desarrollo del país no debe detenerse. Está fincado sobre la unión inseparable del progreso económico y la justicia social y ha de traducirse en actividades creativas y constructivas".³⁸ La tensión entre la política a anti-inflacionaria vía política de redistribución es permanente en el discurso. Ahora sabemos

³⁸ "Cuarto Informe de Gobierno" en *Informes de Gobierno, op cit.*, párrafos 406 al 408, y 415-416 pp.111-112.

como se verá después en la crisis de 1982 y los presupuestos determinados por el servicio de la deuda. El problema de esta periodización es que está hecha sobre abstracciones, no indica nunca sobre qué se ejerce el gasto, sino sobre una función presupuestal agregada. Así, los gastos administrativos adicionan erogaciones de ejército, marina, relaciones exteriores, legislativo, judicial; es decir, la administración central, pero esta no es una función específica, sino sólo una suma de instituciones de gobierno. Algo similar ocurre en la función, o el tipo de hincapié, como dice Wilkie, de los gastos económicos, que son la suma de comunicaciones y transportes, fomentos agrícolas e industriales; o los gastos sociales, en educación, salud, salubridad. La triple clasificación por hincapié elabora definiciones generales, pero no se queda ahí, al identificar la hegemonía de alguna de ellas, identifica etapas de una revolución social, política o económica, la etapa es tan difusa como la clasificación, porque nunca señalan sobre qué ni con qué objetivos se gasta en períodos concretos, qué forma tienen los gastos, en qué se usan, cómo se forman prioridades. Lo administrativo, lo económico o lo social del gasto no define sectores, ni ámbitos, ni objetivos, sólo objetivaciones vacías, pero con fines políticos. Así, señalar que en un período el gasto social fue superior al económico o administrativo, le otorga una cierta "ventaja moral", o "ideológica" al presidente o gobierno en turno, pero esta es una utilización partidaria, no dice nada sobre los objetivos del gobierno -como no sea la parte publicitaria de un programa-, sobre su racionalidad, sobre la lógica de articulación entre el presupuesto y otros mecanismos de gobierno.

Para analizar al presupuesto como mecanismo de gobierno, uno entre otros, es necesario cambiar el método. No articular partidas presupuestales por funciones generales, sino por objetos de gobierno, objetivos y modos de uso de recursos. Para eso reclasificamos el presupuesto por funciones de la Cuenta Pública y recuperamos la presentación matricial del informe sobre el gasto público 1979-1978, de la SPP. Formalmente se parece a todas las clasificaciones funcionales, pero el criterio no es la función, sino la relación objeto-objetivo. Por ejemplo, el primer gran apartado, el territorio. Se tratan de gastos que tienen como objetivo la integración del territorio, a través de vías de comunicación, de transporte, del establecimiento de puertos marítimos y aéreos, de unificar el territorio nacional con electricidad, correo, telégrafo. Es un trabajo sobre el territorio, como lo definimos en la segunda parte de este trabajo, consecuentemente los gastos que se dedican son parte de la estrategia general de integración territorial con los fines económicos y políticos ya señalados. Se trata de convertir al territorio en una entidad orgánica, un objeto de gobierno, pero también un instrumento, porque el territorio puede ser repartido y colonizado, es decir, sirve para los objetivos de distribución y asignación poblacional. También es un factor que puede ser mejorado a través de obras de riego, de desmonte. Los gastos en el territorio manifiestan el trabajo sobre los objetos de gobierno, la formación y jerarquización de los objetivos. Esto no se observa en las clasificaciones objetivistas. Nuestra segunda agregación es la población, como conjunto viviente y entresijo de relaciones económicas. Por eso, incorporamos los apartados que tienen como propósito la formación de los individuos, en la educación, el deporte y la cultura, la vigilancia sobre su salud y la previsión de riesgos, y también el impulso de sus actividades comerciales, industriales, agrícolas, forestales. Gastos sobre la población, con propósitos diversos, desde la formación hasta el fortalecimiento de sus actividades económicas. Por último, los gastos en la soberanía, parecen corresponder a los administrativos, y así es, pero con una salvedad: no son gastos para administrar, sino son los gastos propios de la soberanía del Estado, la división de poderes, el ejercicio de la

violencia, el aval en última instancia; son los gastos del aparato del Estado, no de la administración de las cosas.

El análisis del presupuesto como instrumento de gobierno del territorio, la población y el aparato del Estado, nos proporcionará la relación entre la estructura del gasto por objeto de gobierno, y la multiplicidad de fines establecidos, su jerarquización y permanencia. La incidencia, también, se observará en el tipo de gasto, contemplado en la clasificación económica, cruzándolo con las de objeto-objetivo. La exposición sigue las particiones del gasto del sector público consolidado, el gobierno federal, con las tres agregaciones, y los organismos y empresas controladas presupuestalmente.

Gobierno Central

La composición de los gastos del gobierno central en el período 1970-1976, tiene tres características relevantes:

- Una progresiva disminución del gobierno en el gasto del sector público, en favor de las empresas y organismos de control presupuestal.
- Una relativa estabilidad de los gastos en territorio, acompañados de una redefinición de las prioridades en los últimos años del período
- Una redistribución interna de los gastos, en la que la tendencia descendente de las partidas de la soberanía, se transfieren a los gastos en la población.

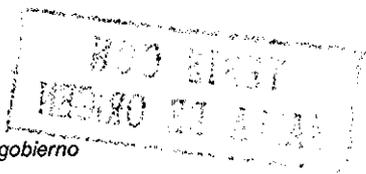
Gasto del Gobierno Central

Año	Gobierno Central		Territorio		Población		Soberanía	
	Tasa	Participación	Tasa	Participación	Tasa	Participación	Tasa	Participación
1970	-	46.2	-	18.35	-	46.12	-	35.53
1971	1.28	45.9	-1.52	17.84	4.17	47.43	-1.01	34.72
1972	20.57	47.5	14.4	17.35	26.37	53.61	0.53	29.05
1973	11.95	43.5	14.68	18.16	6.4	51.16	15.43	30.68
1974	8.90	43.4	3.41	17.27	9.55	51.84	9.23	31.04
1975	22	42.7	23.05	18.38	18.88	52.46	12.87	29.18
1976	-5.26	41.17	-5.26	17.90	-8.1	49.24	-12.1	32.87

Fuente : Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP

Territorio

El trabajo gubernamental sobre el territorio se realizó en tres vías, según el destino del gasto: integración, mejoramiento y repartición. Es la doble cualidad del territorio, objeto de gobierno, para formar una entidad



orgánica, es decir, un espacio cruzado por redes de comunicación, de transporte, de energía, con nodos, puertos o terminales, desde los cuales repartir la circulación económica y política. La integración es un complejo económico, a través de la generación de obras de infraestructura, en el sentido clásico del gasto estatal, es decir, generar las condiciones materiales para la valorización del capital (o de bienes públicos que generen externalidades), o, más sencillamente, en la terminología de la época, de la remoción de obstáculos estructurales del desarrollo, en la lucha contra la inflación, por ejemplo, pero también de objetivos políticos, como la extensión del poder central en los territorios aislados, en las comunidades dispersas, en los centros de población atomizados. El mejoramiento del territorio cumple también dos objetivos, económicos y políticos. El primero es evidente, en las ancestrales demandas campesinas sobre la erosión de tierras, la salinización, el acaparamiento del agua; y también políticos, pues mediante los trabajos sobre cuencas, distritos de riego, se incorpora la organización del trabajo agrario a la supervisión del gobierno, mediante la selección de los distritos, los ejidos, los técnicos agropecuarios, etc. En el caso de la repartición de la tierra y la colonización, el territorio es más que nada un instrumento de control poblacional, de atención de demandas ejidales, y de redistribución de los asentamientos humanos en zonas alejadas, con densidad de población baja. Un mecanismo de despresurización político-demográfica.

El objetivo de integración territorial sigue una tendencia decreciente en el total del gasto, pues mientras en 1970 representa 13.65% del gasto del gobierno federal, en 1976 era de 12.85, con un mínimo de 12.11 en 1974. Las redes de transporte fueron los sectores más importantes, en primer lugar, carreteras y ferrocarriles, en segundo, los puertos aéreos y marítimos y en tercero los medios de comunicación, correos, telégrafos, telecomunicaciones. La energía eléctrica fue el sector de revalorización más significativa. Hasta 1973, el gasto en electricidad fue disminuyendo su proporción en el total, con tasas de crecimiento incluso negativas, a partir de 1974, las inversiones financieras en el sector crecieron más rápido que el gasto total. Fue parte de una reestructuración general de las prioridades gubernamentales, en los primeros años, las transferencias a los sectores agrícola y comerciales, y en la educación, en los últimos tres, más allá de los presupuestos de estabilización, crecimiento sostenido en energéticos, electricidad, hidrocarburos, minería y siderurgia. Lo contrario sucedió en los gastos en vías de transporte, pues en los primeros tres años su proporción se sostuvo, y en los últimos empezó a decaer en provecho de los energéticos.

Los gastos en el mejoramiento del territorio, se realizan a través de las obras de riego. Su importancia relativa en el gasto aumentó en todo el período. En 1970 era de 3.75%, en 1976 4.65, con un máximo de 4.92 en 1973. Lo importante de este gasto es su efecto multiplicador inmediato, pues son gastos de capital en obras públicas fundamentalmente, a diferencia de otros, como los de correos y telégrafos, en que son gastos corrientes, de servicios personales y generales, o de electricidad que son inversiones financieras en su mayoría. En el caso del riego, como en ferrocarriles y carreteras, son obras de fomento directo a la productividad.

Los gastos en el reparto y la colonización, también aumentaron de manera sostenida su participación en el total, de 25% en 1970, a 52 en 1973 y 43 en el presupuesto de la crisis fiscal de 1976. Son gastos corrientes, casi todos en servicios personales y generales, para realizar las tareas de vigilancia, investigación y ejecución

de los planes de asentamientos humanos y de reparto agrario. No tienen incidencia inmediata en la productividad del campo, son gastos de control político de la población

Población

Los gastos en la población tienen cuatro objetivos: la formación de las habilidades, los conocimientos, valores y subjetividades de los individuos; la vigilancia de la salud; la prevención de los riesgos sociales; y el fomento de las actividades económicas. Los tres primeros atienden los denominados gastos sociales, aunque en realidad son gastos específicos, que surgen en circunstancias y épocas diferentes, y según objetivos particulares. Así, por ejemplo, la conformación de un sistema nacional educativo, y la incorporación de una placa permanente en el presupuesto nacional, más o menos estable en largos períodos, antecede con mucho a los gastos en salud y a los de la seguridad social, en sus diferentes rubros, desde la población asalariada, a los trabajadores del Estado y miembros de las fuerzas armadas. El caso de los gastos en fomento y ayuda a las empresas comerciales e industriales y los gastos en regulación comercial, por ejemplo, son gastos económicos, en otras clasificaciones, pero en realidad son transferencias a las actividades productivas. Tienen un objetivo y una forma totalmente distinta a los gastos en carreteras o ferrocarriles, o en energía, en primer lugar son transferencias, o subsidios, no son obras públicas, ni inversiones; en segundo lugar, el objeto es diferente, se destinan a las actividades económicas de la población, mientras que los otros trabajan sobre el territorio, su integración o mejoramiento. Una de las características de estos gastos, ya observada en los presupuestos de estabilización o crecimiento, es su gran flexibilidad. En los períodos de retracción, disminuyen más que el promedio, lo contrario sucede en los presupuestos de promoción. Sin duda, se debe a su forma: transferencias, erogaciones no mercantiles, por tanto, altamente discrecionales. Una de las conclusiones generales de los presupuestos de este período, es que utilizan las transferencias como los pivotes del control presupuestal, reduciendo entonces el impacto de los recortes o los aumentos en la producción y la productividad de la economía. Además de dificultar la planeación presupuestal y la fijación de metas y objetivos de largo plazo.

En los análisis sobre los gastos públicos se pasa de largo un aspecto central: ¿qué significa el hecho de que una proporción importante del gasto del gobierno federal, aproximadamente el 50% en el período que estudiamos, se destine al gasto en la población? Serían presupuestos sociales, en la mayoría de las respuestas, calificando ideológicamente a los responsables del presupuesto, al gobierno y a los partidos que lo definieron, sin embargo, esta una lectura ideológica o partidaria, pues se contenta con la abstracción de lo social, sin especificar el qué se gobierna, qué se ha introducido en el presupuesto. Parecería que el dedicar 15% de los gastos del gobierno en la formación de los ciudadanos, 4 en salud, 8 en seguridad social, en promedio, no significa otra cosa que un destino social del gasto, diferente a uno administrativo o económico (aún sabiendo que parte de este gasto "social", tiene componentes administrativos y económicos). Pero, ¿qué es la formación, la salud, la seguridad convertidos en gasto público, qué significa que las actividades económicas de la población se introduzcan en el presupuesto del Estado? De otro modo, ¿qué es la formación del individuo, el seguimiento de su salud, la garantía de seguridad ante el infortunio, sino aspectos de la vida de

la población? ¿ Y cuándo y por qué la vida se ha presupuestalizado, cuándo, por qué y con qué prioridades el gobierno ha introducido los objetivos de control de la vida en la fiscalidad? Desde luego, este no es un trabajo sobre gubernamentalización de la vida - que debe hacerse-, pero si uno sobre la racionalidad del gobierno en un período específico, y en este período se acentúa un proceso iniciado en los años veinte, para incorporar al presupuesto cada vez más aspectos de la vida de más y más sectores de la población. A través del presupuesto, se introduce la vida en la macroeconomía: una economía de la vida, es parte de la racionalidad gubernamental que estudiamos, no sólo gastos sociales en el presupuesto

Los gastos en la población aumentaron su participación entre 1970 y 1976. De 46.12 en 1970, a 53.6 en 1973, para estabilizarse cerca del 50% en los últimos tres años. Sin embargo, su composición interna cambió. El rubro más importante, las actividades económicas, registró grandes movimientos. De 20% en los dos primeros años, hasta 27 y 25% en los tres intermedios, para regresar al nivel inicial en 1976. Se explica por su forma, las transferencias, y la gran discrecionalidad que representan. Los sectores más favorecidos confirman esta apreciación, tanto en la oscilación como en la discreción. El fomento agrícola, fue el rubro más revalorado. En 1970 representaba sólo el 3% del gasto total, en 1975 llegó a 13 para situarse en 6 al final del período. Los apoyos a las empresas industriales tuvieron una tendencia decreciente sostenida. Iniciaron con 12.51 en 1970, y terminaron en 5.9 en 1976; la variabilidad también fue patente en otros gastos de fomento, que pasaron de 2.46 en 1970, a 7.64 a mitad del período y regresaron a 1.22 en el último presupuesto estabilizador. Los gastos en educación, por el contrario, tuvieron poca variación, siempre entre el 14 y 15% del total, aumentando marginalmente en las reducciones presupuestales de 1971, 1974 y, sobre todo, 1976, cuando tuvieron su máximo del período, en 16.91. Prioridad, sin duda, del gobierno, pero jerarquizada a su interior, pues mientras los gastos en educación preescolar y secundaria se mantuvieron estancados, incluso con disminuciones reales, los gastos en universidades e instituciones de educación superior fueron en aumento, iniciando con 2.26 en 1970, y terminando con 5% en 1976. Lo contrario sucedió en la participación de la enseñanza primaria, y la normal, cuya participación llegó a ser insignificante en el último año. Los gastos en salud y seguridad social, se movieron alrededor del 4 y el 8% en todo el período, sin alterar sustantivamente ni su jerarquía en el total, ni su distribución interna.

Soberanía

Los gastos en soberanía resultan del monopolio de la violencia legítima, de la división de poderes y las relaciones externas, de la administración de justicia y la recaudación fiscal, y los derivados de la deuda del Estado, los de deuda soberana, en cuanto están respaldados por la existencia misma del Estado y el regulador del sistema de pagos. En términos fiscales, la soberanía toma forma de gastos militares, político-institucionales, de justicia y administración fiscal, y la deuda pública. Son gastos soberanos, y no meramente administrativos, pues el objetivo es reproducir las condiciones de la soberanía del Estado, a través de la violencia, la tributación, la legislación, ejecución y sanción de los delitos. Es decir, los gastos en soberanía son los que sostienen la unidad artificial del Estado. Una de las tendencias históricas en la fiscalidad es la disminución relativa de estos gastos, para indicar la incorporación de otro tipo de racionalidades y objetivos en la función del gobierno.

Mientras los gastos en soberanía fueron los determinantes, como lo registran todas las historias fiscales, el dispositivo de la soberanía era hegemónico, y el gobierno estaba cerrado en el círculo de la soberanía, es decir, de la promulgación de la ley a la garantía de su cumplimiento; cuando los presupuestos incorporaron los gastos en la población y en el mejoramiento del territorio, los objetivos del gobierno fueron múltiples, y se incorporó la vida de la población y la utilización económica del territorio para gobernar. En el período que estudiamos, siguió la reducción relativa de estos gastos, al pasar de 35.53 en 1970 a 32.87 en 1976, con caídas a 29 y 30 entre 1972 y 1975, para situarse en 32.87 al final. Dos aspectos se destacan en esta tendencia: en primer lugar, la disminución del pago de deuda en todos los años, pero su recuperación al final, sin duda alimentado por el crecimiento absoluto de la deuda pública que se verá a continuación; y la revaloración de la administración fiscal en los gastos soberanos, al pasar de 5 al 10% de manera sostenida en el período.

Sector Paraestatal

El sector paraestatal fue el eje de los movimientos presupuestales. Su importancia relativa en el sector público creció durante todo el período, hasta llegar al 59% del total, pero su proporción marginal creció más, al absorber gran parte de los incrementos en los años de expansión del gasto público, particularmente en 1973 y, sobre todo, 1975. En 1976, el gasto del sector paraestatal se repartía en 26 empresas y organismos sujetos a control presupuestal, después de que en 1973 se incorporaron 9, y en 1975 uno, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. La clasificación administrativa asigna los gastos en las entidades y proporciona información sobre el cambio en las prioridades y la definición de sectores estratégicos en la economía, o el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.³⁹

El Presupuesto Populista

La característica de los gastos de promoción económica, ya observada en los presupuestos de estabilización o crecimiento, es su gran flexibilidad. En los períodos de retracción, disminuyen más que el promedio, lo contrario sucede en los presupuestos de promoción. Sin duda, se debe a su forma: transferencias, erogaciones no mercantiles, por tanto, altamente discrecionales. Una de las conclusiones generales de los presupuestos de este período, es que utilizan las transferencias como los pivotes del control presupuestal, reduciendo entonces el impacto de los recortes o los aumentos en la producción y la productividad de la economía. Además de dificultar la planeación presupuestal y la fijación de metas y objetivos de largo plazo: esta es la verdadera forma del populismo. Utilización discrecional de los aumentos en el gasto público. ¿La razón de su legitimidad deteriorada: en los presupuestos promotores, la legitimidad aumenta por el despliegue discrecional de los recursos en las transferencias y subsidios; lo contrario sucede en los presupuestos restrictivos. Legitimidad variable con presupuestos diferentes: pero junto a esto: jerarquías en educación y

³⁹ "Las cifras de cada entidad incluyen los subsidios y las aportaciones del Gobierno Federal", *Informe sobre el gasto público, 1969-1978*, SPP, p. 69, nota a.

salud, en agro e infraestructura al final del sexenio. Mantiene crecimientos en educación, pero superior; y en agro; y favorece un viraje en la jerarquía de la infraestructura y el equipamiento de la integración nacional por el modelo reticular.

5.2. Ingresos Públicos

"No podemos aceptar que aumente el ritmo del endeudamiento con el exterior. Debemos esforzarnos por aumentar las exportaciones para nivelar la balanza comercial. No podemos seguir subsidiando a determinados renglones de actividad a costa de endeudar al país. Tenemos la obligación de captar los recursos internos adicionales para lograr el equilibrio presupuestal, la redistribución de ingresos entre la población y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre municipios, Estados y federación. Es decisión del señor presidente Echeverría no continuar por la senda peligrosa del incremento en el endeudamiento externo. Desde hace varios años se ha venido reconociendo la necesidad de corregir dicha tendencia. Se ha considerado que la estructura fiscal ha resultado poco flexible para sostener una política social más amplia, que permita dar educación a nuestros hijos, capacitación técnica a nuestros trabajadores y bienestar a los grandes sectores del país. Sabíamos que, para promover desde su base el desarrollo, el Estado debería contar con una proporción más alta de los recursos que genera la comunidad y reducir el consumo suntuario, los dispendios de los mexicanos en el extranjero, la especulación y diversas formas de ostentación que, a más de ofender al pueblo, reducen la expansión económica. Teníamos conciencia que para impulsar el dinamismo de nuestro crecimiento, sería necesario tomar diversas medidas graduales, pero firmes, tendientes a sanear el sistema recaudatorio, combatir el contrabando y distribuir con mayor justicia los gravámenes fiscales".⁴⁰

La reforma fiscal era una condición asumida del desarrollo de los programas gubernamentales. El diagnóstico era suficientemente claro: la tendencia al déficit fiscal y al endeudamiento externo, era causada por una carga fiscal baja y una legislación que permitían la evasión, con dependencia excesiva de los impuestos mercantiles y una administración fiscal ineficiente. Los diagnósticos del nuevo gobierno estaban fundados por una serie de estudios realizados a principios de los años sesenta, particularmente el Informe Kaldor,⁴¹ en el que se condenaba la excesiva protección al capital, el sistema cedular⁴² y una carga tributaria muy baja con relación a otros países con el mismo nivel de desarrollo. El diagnóstico, los objetivos y las líneas de la política fiscal eran muy claros. Sobre ellos, el consenso era relativamente amplio.⁴³ Sin embargo, la tributación no es una relación técnica, tampoco una imposición⁴⁴, es un conjunto de acciones que afecta otras acciones, lo que implica distintas formas de resistencia y contradicción. La conducción de una conducta, como puede definirse una relación de gobierno, no está garantizada, está determinada sólo por la relación de fuerzas que define al poder. El diagnóstico es un punto de partida, previamente condicionado por las disputas internas en el aparato

⁴⁰ Hugo B. Margáin, "Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México", en *Comercio Exterior*, diciembre de 1970, p. 983.

⁴¹ Nicholas Kaldor, "Las reformas al sistema fiscal en México", *Comercio Exterior*, México, abril de 1964, pp 215-225

⁴² El sistema cedular consiste en gravar según la fuente de ingresos, con tasas impositivas distintas para cada fuente, o cédula fiscal.

⁴³ Los debates eran de énfasis, entre propiciar la acumulación de capital o la distribución del ingreso, pero no de objetivos tampoco en la necesidad de incrementar la carga fiscal, reducir evasiones y revisar el sistema cedular.

⁴⁴ Aunque el término impuesto todavía tiene la carga semántica de la exacción violenta de los regímenes despóticos.

gubernamental, pero el desarrollo de la política fiscal, tanto en sus aspectos legislativos como administrativos, recaudatorios o judiciales, es un proceso plagado de contradicciones, de antagonismos, de acuerdos puntuales y diferencias de fondo. La tributación, en este sentido, es otro más de los puntos de ejercicio del poder, un frente donde la legislación resulta menos de la soberanía del Estado, que de los conflictos entre fuerzas sociales y políticas. La tributación es una relación de fuerzas, los resultados jurídicos o administrativos son sólo un momento de los enfrentamientos, o de las negociaciones. El diagnóstico del nuevo gobierno en 1970, era apenas un elemento de su definición estratégica, las leyes de ingresos, las "misceláneas fiscales" de los años subsiguientes, serán otras batallas, con otros dispositivos técnicos y políticos, con otras denuncias o acuerdos ideológicos y fiscales. La tributación es una restricción a la estrategia gubernamental, según podría establecer cualquier problema de optimización, pero es también un instrumento, un modo de alentar, incidir, concitar o negar acciones, no sólo un modo de recaudar ingresos. Las exenciones, las deducciones, los tratamientos particulares, los subsidios fiscales, todos son parte de una utilización táctica del impuesto, como forma de promoción de actividades, instituciones o conductas. Aumentar el ingreso disponible, exentar de pagos a industrias nuevas y necesarias, alentar zonas libres, imponer aranceles, todos son objetivos y mecanismos específicos, y no necesariamente únicos, en el diseño de programas gubernamentales. Por tanto, una reconstrucción de la fiscalidad en el período 1970-1976, debe considerar los dos elementos básicos de la política fiscal, el recaudatorio y el incitativo, como política de ingresos, y como instrumento de conducción, orientación, promoción o negación de actividades, pero dispuestos siempre sobre una relación de poder, en donde las resistencias, las contradicciones, las batallas siempre están presentes. Los resultados de la incitación gubernamental y de la obligación de tributar se modelan, en consecuencia, por la ley y la resistencia, por el conflicto y el acuerdo. Una breve historia de las adecuaciones a la legislación fiscal del período 1970-1976 muestra la triple cara de la relación tributaria: la recaudación, la incitación y el conflicto.

Las Modificaciones Fiscales

La reforma fiscal ha sido un propósito recurrente del gobierno mexicano. Desde la segunda guerra mundial, las modificaciones a la tributación han sido permanentes. Hasta antes de 1970, pueden encontrarse por lo menos dos momentos reformadores, de 1947 a 1949,⁴⁵ de 1962 a 1965.⁴⁶ Entre 1947 y 1949, se establecieron las delegaciones regionales de impuestos, se reorganizó la secretaría de hacienda, se crearon mecanismos de consulta económica y fiscal entre el gobierno y el capital privado, se modificaron los mecanismos de coordinación hacendaria entre la federación, Estados y municipios, por ejemplo, la supresión de la cuota adicional federal sobre impuestos locales el Plan de Arbitrios, para distribuir todos los gastos públicos, y se derogaron algunas modalidades dispositivas, como el impuesto al timbre de compraventa, y, sobre todo, se

⁴⁵ Hasta 1955, según la periodización de Leopoldo Solís en *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 101-106. Pedro Aspe señala que son cinco las reformas más importantes, 1955, 1962, 1965, 1971 y 1972 en *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 95, nota 26.

⁴⁶ Leopoldo Solís en *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, *op. cit.*, pp. 107-113, e Ifigenia Martínez de Navarrete, "El proceso de desarrollo económico y la política fiscal", en *Investigación Económica*, Escuela Nacional de Economía, vol XV, N. 2, México, 1955, pp. 229-247, "Política fiscal y desarrollo industrial", *Comercio Exterior*, México, enero de 1956, pp. 26-28 y "La política fiscal y la distribución del ingreso" *Investigación Económica*, Escuela Nacional de Economía, vol XVII, N. 1, México, 1957, pp. 42-83.

crearon nuevas figuras tributarias, como el impuestos sobre ingresos mercantiles, el impuesto sobre utilidades excedentes al 15% del producto, los aranceles con cuota específica y *ad valorem* y la sobretasa del 15% al impuesto sobre exportación.⁴⁷

La reforma de finales de los años cuarenta, es una reforma organizativa, en los aspectos relativos a la estructura interna de la secretaría, la delegación de funciones y responsabilidades, y, sobre todo, de coordinación extraparlamentaria sobre la política económica y fiscal. La consulta permanente al capital privado sobre las directrices de las finanzas públicas se convirtió en una tradición no escrita de la sanción jurídico-política de la fiscalidad. En segundo lugar, las reformas sustantivas, como los ingresos mercantiles, el impuesto sobre utilidades o los aranceles, rápidamente encontraron lagunas suficientes para reducir su importancia recaudatoria. En 1955 se realizaron nuevos ajustes a la legislación tributaria. La capitalización de reservas y las deducciones por depreciación se proponían fomentar la acumulación de capital, a través del autofinanciamiento y la restricción del consumo suntuario, y también el apoyo a la educación y a la investigación científica con las deducciones por donativos. Menos de 10 años después, el déficit creciente del sector público y la relativa ausencia de un mercado nacional o internacional de capitales, orientó un nuevo período de reformas. Entre 1962 y 1964, se elevó la tasa del impuesto sobre productos del trabajo a los sectores medios y bajo, mientras se redujo la de los niveles altos del 50 al 35%, se empezó a gravar el rendimiento sobre el capital privado, se suprimió, en consecuencia, el impuesto sobre utilidades excedentes, herencia y legados, se crearon formas de deducibilidad y exención, los métodos de depreciación acelerada, y los impuestos al comercio exterior.⁴⁸ El informe de Kaldor, que tuvo gran impacto en el debate fiscal, si no tanto en las reformas jurídicas, consideraba que la baja recaudación y la desigual distribución de los ingresos, eran los objetivos primordiales de cualquier reforma. Los ejes de la propuesta consistían en gravar el ingreso familiar, un sistema mixto que gravara tanto la riqueza como los ingresos, y una tasa única de 40% de impuesto a las sociedades anónimas, suprimir las diferencias de las transacciones civiles y comerciales, abolir el anonimato de las obligaciones y bonos e introducir el impuesto sobre la riqueza.⁴⁹ En 1965, el sistema cédular se fusionó en el impuesto global sobre la renta, aunque sin gravar, paradójicamente, los ingresos por intereses, dividendos y rentas, que continuaron con tasas fijas.⁵⁰ Los regímenes especiales para actividades como pesca, minería, transporte, agricultura, silvicultura pequeñas y medianas empresas, pagaban una cantidad fija, determinada discrecionalmente por la SHCP, que en la práctica se convertía prácticamente en una exención fiscal, pero en un impulso económico, al reducir los costos de operación de las empresas y estimular sectores considerados prioritarios. Las paradojas frecuentes del sistema impositivo mexicano, entre el impulso a la recaudación para incidir sobre gastos en la acumulación de capital, vía deducciones y exenciones, para privilegiar ramas productivas, o con restricciones a la acumulación del ingreso global, de los rendimientos por intereses, refieren muy bien las características del régimen tributario: fuente de ingresos públicos, mecanismo de dirección de actividades o conductas, y disputa

⁴⁷ Para una relación pormenorizada de los cambios fiscales en este período, Ramón Beteta. *Tres años de política hacendaria*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951.

⁴⁸ Ifigenia Martínez, "La naturaleza de la reforma fiscal", en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1962, pp. 138-142; C. Ocaña y J. Alejo. "La carga fiscal en México: su evolución y su importancia", en *Comercio Exterior*, México, 1963, pp. 80-82 y 169-173.

⁴⁹ Nicholas Kaldor, "¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?", en *Comercio Exterior*, México enero de 1963, pp. 46-48.

⁵⁰ Leopoldo Solís. *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, *op. cit.*, p. 110.

política sobre el ingreso nacional. En estas tres condiciones se desenvuelve la práctica de la reforma fiscal en México, por lo menos desde los años cincuenta.

1971, Aumentar la Base Gravable

La Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal para 1971, enviadas al Congreso el 15 de diciembre por el nuevo gobierno, cuyo secretario de hacienda, Hugo B Margáin había tomado posesión tres meses antes, "para facilitar la transición", tenía tres objetivos fundamentales, además del propósito recaudatorio: aumentar la base gravable, corregir excesos en deducciones y exenciones y desalentar el consumo suntuario. Las tasas impositivas no se modificaron, con excepción de las de artículos de lujo, aguas envasadas y refresco, tabacos, cerveza y bebidas alcohólicas. En términos de las fracciones de la ley de ingresos, el impuesto sobre la renta no modificaba ni los grupos, ni las tasas, sólo el régimen depreciación, con 5% tasa de amortización sobre activos fijos; tasas diferenciales 3% en edificios; 5 en viviendas para trabajadores; 6 y 25 en transportes; 3 y 16 en maquinaria, y tasas más altas en las actividades agropecuarias, 11 ganado mayor, 25 menor y 14 agricultura. Los gastos de publicidad disminuyeron su deducción en 50% en el año en curso, y el resto a cinco años, pero la inconformidad de los empresarios del ramo, y la intervención de la Cámara de Senadores, hizo que se aumentará a 60% la deducción anual y a tres años el resto. El impuesto a las ganancias de capital se generalizó, independientemente del tiempo transcurrido entre el proyecto y la realización, y se redujo la exención en la reinversión de utilidades, sólo a las que se utilicen en activos fijos tangibles para usos industriales. El ingreso global de las personas físicas amplió su base gravable, a 100 000 pesos. Mediante el incremento de la tasa de ingresos mercantiles a 10% en los artículos de lujo, automóviles, artículos deportivos y de pesca, joyas, se procuraba desalentar su consumo, a menudo importado, y también aumentar la imposición a los sectores de ingresos mayores por vías distintas a la renta, y de más fácil control. Los impuestos especiales a la producción o la compraventa, como el de aguas envasadas y refrescos, elevó a 25% la tasa que grava la compraventa de primera mano, para financiar la industria azucarera. El de tabacos labrados, redujo la tasa a los de precio bajo y aumenta la de precio mayor a 1.40, en el caso de los de mayor precio el impuesto llega al 140%. Por último, "a iniciativa de un grupo de diputados", aumentó el de cerveza y otras bebidas alcohólicas a 82 centavos litro y 60 para otras bebidas.⁵¹

Las modificaciones de 1971 no podrían considerarse una reforma fiscal, sin embargo, fueron objeto de una enconada disputa entre el gobierno y los dirigentes empresariales. La disputa tuvo varios matices, desde las críticas a los límites en las deducciones de publicidad, que fueron atendidas y corregidas por los senadores, hasta lo que se consideró una ruptura en la consulta al sector privado antes de enviar la iniciativa al congreso, según la práctica establecida desde el Consejo consultivo de Política Económica y Social, a fines de los años cuarenta. El conflicto era más político que tributario, al no contener reformas sustantivas al impuesto sobre la renta, ni modificar las tasas impositivas, el debate era puntual, como en los casos de las deducciones, o procedimental. "En los últimos años las más altas autoridades del país han seguido la sana costumbre de dar a

⁵¹ 'Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1971'. *Diario de los Debates* Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1970

conocer a las organizaciones nacionales de empresarios las iniciativas de ley que, directa o indirectamente, pueden afectar la vida económica de México y el normal funcionamiento de las empresas (pero) esta vez se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados”.⁵² La crítica al contenido de la iniciativa era una táctica de negociación, no una objeción de fondo: “no parece prudente y, mucho menos, oportuno, que los mencionados proyectos entren en vigor en una época en que la tensión inflacionaria en México se torna cada vez más grave. Las nuevas disposiciones no constituirán el mejor camino para frenar dicho proceso, sino que por el contrario contribuirán a acelerarlo. La situación podría agravarse si se toma en cuenta que, hasta la fecha (17 de diciembre), no se nos ha dado a conocer el proyecto de reformas fiscales que deberá ser examinado en las cámaras”.⁵³ La táctica surgió efecto en aspectos puntuales, como en los gastos en publicidad, pero su mayor ventaja fue estratégica: todas las iniciativas de los años siguientes fueron consultadas con los empresarios. Consultadas, es decir, sancionadas por una instancia extraparlamentaria antes de su sanción legislativa.⁵⁴

1972, Disputa Sobre la Progresividad

El conflicto tuvo secuelas en la formulación de la ley de ingresos y demás disposiciones fiscales para 1972. En esta ocasión, la ley fue consultada y negociada con la iniciativa privada. En este proceso, las modificaciones fiscales fueron ajustadas, matizadas, limitadas o, sencillamente, retiradas de la iniciativa. En 1972, se trataba de avanzar en una reforma fiscal que gravara el capital, el patrimonio, los activos en valores fijos y acumular el ingreso gravable de las personas físicas, para lo que se requería convertir en acciones nominativas los títulos al portador. Sin embargo, gracias al mecanismo de consulta restablecido el año anterior, las discusiones entre los representantes de Hacienda, Banco de México y los dirigentes empresariales, particularmente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, minaron la presunta radicalidad de la propuesta, y a cambio de aumentar las tasas del impuesto sobre la renta, de gravar los rendimientos sobre activos fijos, que no su propiedad, y de un mecanismo opcional para declarar el ingreso global a cambio de reducción de tasas y deducciones de honorarios médicos, dentales, gastos de hospital y funerarios.⁵⁵ La Iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la renta fue dada a conocer el 25 de noviembre, discutida en la Cámara de Diputados el 2 de diciembre en una comparecencia del Secretario de Hacienda, aprobada con ligeras modificaciones y publicada el 29 de diciembre de 1971, en la que se reforman 22 artículos, a 12 se les adicionan elementos y se derogan cuatro.⁵⁶

⁵² Roberto Suárez Guajardo, presidente de COAPARMEX, citado en Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, op. cit., p. 45.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Lo que generó molestias en los representantes populares del PAN y el PPS. José Ángel Conchello, dirigente de Acción Nacional, “consideró indigno el que los aumentos de impuestos hayan sido consultados y conocidos por los dirigentes de Concanaco, Concamin, Canacindra, antes que por los diputados de los cuatro partidos nacionales, el conocer esos aumentos parece ser un privilegio que se concede sólo a las fuerzas económicas de México” en Américo Saldívar, *Ideología y política del Estado mexicano*, op. cit., p. 102.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Vid el resumen de *Comercio Exterior*, enero de 1972, pp. 19-21, y la “Iniciativa...” en el *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 25 de noviembre de 1971.

“La reforma fiscal que se propone tiende además a corregir la inequidad del sistema impositivo actual, Afecta sólo a los productos del capital y a los sectores de más altos ingresos, respondiendo así a la aspiración de los trabajadores del campo y la ciudad, cuya capacidad de compra no se verá disminuida sino, por el contrario, se fortalecerá; ya que la reforma se combinará con medidas de estímulo y fomento a la inversión de acuerdo con decretos que expedirá el ejecutivo a mi cargo ...Siempre se ha deseado corregir las deficiencias de ese sistema tratando de llegar al impuesto al ingreso global con carácter personal; pero se han mantenido tasas bajas para los productos de valores, y las Leyes de Ingresos de la Federación han dispuesto que tales productos no se acumulen para determinar el ingreso gravable de las personas físicas. Esta Iniciativa introduce de manera permanente en la ley, el tratamiento fiscal a los ingresos derivados del capital, eleva las tasas de retención a los niveles que se estiman razonables y generaliza el principio de acumulación”.⁵⁷ Además de los objetivos de mayor progresividad al ingreso personal, la iniciativa también se proponía fomentar las inversiones, el desarrollo regional, la disminución de la evasión fiscal y estimular las exportaciones.

Las reformas y adiciones a la Ley sobre el Impuesto a la Renta pretendían incrementar la recaudación con tasas progresivas, fomentar las inversiones y el desarrollo regional además de disminuir la evasión fiscal y corregir desequilibrios, como la concentración de capital en valores de renta fija. Estos últimos se habían convertido, en el período de crecimiento con estabilidad de precios, en una forma primordial del patrimonio individual, con una carga fiscal muy baja. La iniciativa aumentaba el impuesto, pero manteniendo el rendimiento neto por encima de otros países, para evitar fugas de capital. Las presiones empresariales determinaron mantener el anonimato, pero imponiendo tasas progresivas del 15 al 50%, cuando el interés ganado aumente del 8 a más del 10.6%. El objetivo de la progresividad continúa en el impuesto sobre productos del trabajo, en donde la tasa marginal máxima aumenta del 35 al 42%, en los ingresos provenientes de productos de capital salta de 31.65 a 42% y de 33.9 al 42% en el ingreso global. Junto al incremento en las tasas máximas, se crean mecanismos de protección a los ingresos bajos. Se duplican las deducciones del cónyuge, ascendientes y descendientes, sin límites a los servicios médicos. Además, para aumentar la base gravable, se agrega a los productos del trabajo las primas dominicales, vacacionales, de antigüedad; se aumentan los productos del capital con los ingresos de certificados de participación ordinaria, títulos de créditos, préstamos, y se reducen las exenciones del pago de impuestos a los intereses pagados o depositados por los bancos de depósito.

El fomento al desarrollo regional se da en la exención de la ganancia por enajenación de bienes inmuebles de activo fijo, si el importe se invierte en bienes despreciables en las regiones. Además, se permite la depreciación acelerada de industrias regionales, se hacen modificaciones a la base de impuestos de rendimientos de capital, para gravar únicamente los ingresos distribuidos, se aumenta el nivel de ingreso gravable para diferenciar a los causantes menores y mayores, el límite se amplía de 150 000 a 500 000, después se opta por liberarlos de la obligación de llevar su contabilidad de acuerdo con las disposiciones legales, debiendo llevar los registros contables simplificados según la SHCP.

Por su parte, las medidas contra la evasión fiscal incluyen publicar los datos del causante, para que terceras personas afectadas por declaraciones bajas se puedan enterar y hacer la denuncia; expedir recibos a

⁵⁷ El resumen en *Comercio Exterior*, diciembre de 1971 p. 1072.

ciertos contribuyentes por la actividad que ejercen de forma independiente. Las modificaciones para regular el comercio exterior consisten en el fomento a las exportaciones y la regulación de las importaciones. El estímulo a las exportaciones considera ampliar los casos en los que se cobre únicamente 20% a los intereses provenientes de operaciones hechas por empresas extranjeras, exentar comisiones por exportación, disminuir la tasa al 10% de los ingresos de asistencia técnica o regalía, cuando provengan de empresas del extranjero, elevar del 10 al 20% la tasa cobrada a los intereses provenientes de convenios por personas físicas domiciliadas fuera de la república, exentar a los que en el extranjero reciban utilidades por pago de patentes mexicanas. Por su parte, los estímulos a la importación de maquinaria fiscal, amplían el subsidio de 50 a 65% concedido sobre el impuesto de importación, amplían el beneficio a los capítulos de calderas, máquinas, aparatos o artefactos mecánicos. El código aduanero limita a 20 kilómetros la penetración de vehículos importados que circulan en la frontera.

Junto a estas reformas y adiciones a los impuestos sobre la renta y el comercio exterior, se modificaron algunas disposiciones de leyes de impuestos a la producción y el comercio con propósitos de simplificación administrativa, manteniendo en lo general las tasas impositivas, como la Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, alcohol, y bebidas alcohólicas. Otras como la Ley del Impuesto sobre Compraventa de primera mano de alfombras, tapetes, tapices unifican el gravamen en 10 %, o en 7 % la Ley de impuesto sobre compraventa de primera mano de artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras, aunque exentan las exportaciones, zonas fronterizas y puertos libres y reparten el impuesto en 10% a las entidades donde se fabriquen y 30% donde se consuman.

1973, Administración Fiscal

Las discusiones de los dos años anteriores entre el gobierno, los empresarios y el congreso, hicieron que en las leyes fiscales y de ingresos para 1973 predominará el criterio de incrementar los recursos del Estado por medio de una mejor administración y control de los causantes, y no mediante el aumento o la creación de nuevos impuestos. En general las reformas y adiciones sólo adecuan disposiciones, ajustan bases, estimulan el comercio exterior y redefinen en algunos casos la participación de los Estados y municipios. Las modificaciones más importante se dan en la Ley de Ingresos Mercantiles, en donde se eleva la tasa general a 4%, y el aumento se reparte en 60% para Estados y municipios y el resto para la federación. Aumenta la tasa sobre ingresos por comisiones en 10%, y se amplían las condiciones de estos contratos. Disminuye la carga fiscal a la exportación; aumenta el porcentaje de certificados de devolución de impuestos, y se crea un régimen favorable para las sociedades de promoción que impulsan las actividades industriales. De manera particular, aumenta el gravamen para cigarrillos de más alto precio. En la Ley del Impuesto sobre la Renta se gravan los ingresos por intereses en bonos, cédulas, y valores de renta fija, por encima de 100 000 pesos y se diseñan condiciones para fomentar la conversión voluntaria de los títulos en nominativos: quienes mantengan el anonimato, pagarán tasas máximas de 10, 16 y 21% según títulos y ganancias. Los impuestos sobre la renta de las empresas de construcción se calcularán no sobre utilidades sino sobre el valor de las obras que realizan,

a una tasa de 2.5% de impuestos. Se crean subsidios por depreciación acelerada en equipos para investigación y desarrollo.⁵⁸

1974, Coordinación

En 1974, las reformas legislativas son de escasa importancia con relación a los recursos captados, no se afecta ningún impuesto importante, ni en renta ni en ingresos mercantiles, pero se modifica la repartición entre los diferentes niveles del gobierno. En la Ley de Ingresos mercantiles se propicia un acuerdo federal para gravar en el lugar donde se percibe el ingreso, aumenta la participación a los Estados en los artículos de lujo y se establecen impuestos estatales adicionales.⁵⁹ Se crea una tasa especial de 15% al impuesto al ingreso por venta con reserva de dominio de automóviles nuevos para 10 pasajeros, con precio superior a 55 000 pesos. El impuesto a los servicios telefónicos aumenta de 30 a 60% en llamadas locales, y de 20 a 35% en larga distancia. En el consumo de algodón, el impuesto cambia al 2% del valor de factura, y se modifica la distribución de este impuesto. En la sal, del rendimiento neto al impuesto, 40% a municipios y 60% Estados. En la reventa de aceites, 8% a municipios, 12 gobiernos estatales. En pesca, 20 a municipios, en el ensamble de automóviles, 12% a Estados y 8% municipios. En el gravamen de la Ley del Impuesto sobre la tenencia de automóviles, aumentaron los precios de las categorías de automóviles y los montos cobrados a varias categorías de modelos. En los refrescos, además de la tasa fija de 25%, cuotas fijas que van de 5.25 a 14.48 centavos según el tamaño del refresco y de 5 en envases abiertos. Los impuestos a los tabacos labrados, se reparte el 15 a los Estados y 5% a los municipios. En el lugar donde se produzca el aguardiente, los gobiernos locales y estatales participarán con 1.2 por litro en el rendimiento del impuesto federal. En el consumo entre .4 y 4.2 según la categoría de las bebidas. En la exportación se devolverán impuestos. Se exime de la parte federal a los pequeños productores. En la explotación forestal, 30% a Estados y 20 a municipios. Para impulsar la recaudación de cuotas en el seguro social, y la modificación de los grupos por el proceso inflacionario, se crea el grupo W de cotización.

1975, Ingresos Petroleros

La Iniciativa de ley de Ingresos de la Federación para 1975, contiene una serie de modificaciones puntuales, la mayoría tiene por objeto aclarar algunos conceptos derivados de la experiencia administrativa. En la Exposición de Motivos se espera financiar el gasto público recurriendo en menor medida a los recursos que estimulen el proceso inflacionario, incidan en la redistribución del ingreso y no acudan al endeudamiento externo. "En la medida en que el gobierno recurra en menor proporción al financiamiento de la banca privada, el mercado de capitales podrá contar con mayores recursos que podrán ser destinados a los grupos económicos que los requieran para actividades fundamentales productivas, lo que ayudará a reducir el nivel de

⁵⁸ "Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos" y el "Decreto que deroga y adiciona diversas disposiciones fiscales". *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 12 de diciembre de 1972.

⁵⁹ "Comentarios a la Ley de Ingresos de la Federación para 1974 y el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales". *Comercio Exterior*, enero de 1974

desempleo y subempleo existente”.⁶⁰ Para estas fechas, la disputa fiscal entre el gobierno y el sector privado prácticamente no existía. Todas las reformas a la legislación eran consultadas antes de ser enviadas al Congreso: “hemos conocido con detalles, las nuevas medidas impositivas y nos parece, en general, que son racionales y tienden a evitar el proceso inflacionario”.⁶¹ Por supuesto, pues para 1975 las modificaciones fiscales dirigieron su atención a desarrollar la importancia de los ingresos petroleros y ajustar administrativamente algunas disposiciones de la Ley del Ingreso sobre la Renta, el comercio exterior, la producción y los derechos. En el Impuesto sobre la Renta se exentaron las gratificaciones menores o iguales a un mes de sueldo. Los impuestos a la exportación aumentaron, gravando 10% el precio oficial del antimonio, barita, cadmio, cobre, plomo, cinc. Pero las tarifas del impuesto general de importación disminuyeron, tasa con el 1% del valor más alto entre el precio oficial y el comercial, a todas las fracciones, en vez del 10 % anterior. La modificación más importante fue en los hidrocarburos. A PEMEX se le aplica una tasa del 16% sobre sus ingresos brutos sin deducción alguna, menos en petroquímica básica que es de 12%. En materia de derechos, se agrupan los relativos a la educación, por registro de profesiones, etc., y por vigilancia de la SIC, SSA, permisos y tarjetas de control sanitario.

1976, Actualización de Tasas

“El aumento en la recaudación tributaria de los cinco años anteriores -30% más de 1970 a 1975-, ha sido producto de aumentos en la base gravable, en las tasas impositivas y ajustes en la legislación para evitar lagunas o huecos”, así iniciaba la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y cambios fiscales para 1976. Las modificaciones se dan tanto en el régimen tributario como en los ingresos de la seguridad social. Los cambios afectan los impuestos al ingreso, al consumo o al patrimonio, con incrementos significativos en rubros que afectan el consumo de manera directa, en especial el consumo de grupos de altos ingresos, como automóviles. Los aumentos en tasas se proponen actualizar los gravámenes, que habían quedado rebasados por el efecto inflacionario de los años anteriores.⁶²

En el impuesto sobre la renta se limitó la deducibilidad de donativos, se aplicaron impuestos sobre pérdida o ganancia de operaciones cambiarias, la amortización de pérdidas de operación en las utilidades de las empresas que las generó, se consideraron como realizadas las utilidades pendientes por enajenación de cartera, se gravaron tanto a las personas físicas integrantes de sociedades como a las que se constituyan en asociaciones civiles, para evitar las formas de evasión consecuentes, y se fijaron tasas por la enajenación de inmuebles por fideicomiso. En el impuesto a los valores, la gran modificación de 1972, se determinó una sola tasa común de 21% a los de renta fija y variable, retenida por el pagador cuando el tenedor guarde el anonimato, pero cuando se identifique fiscalmente, 15%. Del mismo modo, la iniciativa propuso gravar con el 21% a los intereses pagados a empresas del extranjero, la tasa aumentaría hasta 42% en los intereses derivados de operaciones efectuadas con empresas extranjeras domiciliadas en el extranjero. Para evitar la

⁶⁰ “Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos federales para 1975”, en *Comercio Exterior* enero de 1975.

⁶¹ Ing. Barroso Gutiérrez declaraciones a *El Sol de México*, citado en Américo Saldivar, *La ideología*, op. cit., p. 102.

⁶² Así, por ejemplo, antes de 1979, el 58% de los ingresos por impuestos sobre la renta estaba concentrado en el grupo de uno a cinco salarios mínimos. Pedro Aspe. *El camino mexicano de la reconstrucción económica*, op. cit. p. 95. nota 28.

evasión en los impuestos sobre productos de capital, se consideraron como tales otros ingresos que por si mismos constituyen una modificación del patrimonio de los contribuyentes. Del mismo modo, se suprimieron exenciones a agentes de bolsa, seguros, corredores, y el arrendamiento de inmuebles con estos propósitos.

En el comercio exterior, la tarifa del impuesto general de importación aumentó a 2%, el rendimiento adicional se destinaría al Fondo de Fomento de las exportaciones. En los impuestos sobre explotación de recursos naturales, producción y comercio, el incremento a los impuestos de pesca se extiende a quienes operen embarcaciones de matrícula extranjera con autorizaciones de la SIC, cambiando la cuota por tonelada neta de arqueo, por tasas *ad valorem* sobre los precios comerciales que fije la SIC. El impuesto de producción y consumo de cerveza aumentó 33 por litro, para quedar en 1.4 por litro, el envasamiento de bebidas alcohólicas aumentó a 20%.

En 1976 se aprueban dos nuevas leyes fiscales: la del Timbre y la de explotación de recursos forestales. La nueva Ley del Timbre, que sustituía la de 1953, para señalar con mayor claridad el sujeto, el objeto y las bases del gravamen. Sus características principales eran: eliminación del requisito de pago para que las escrituras o minutas sean autorizadas por los fedatarios; la transmisión del dominio de inmuebles por herencia quede sujeta al mismo impuesto de compraventa; exención de la casa que habitó el autor, hasta por 500 000; modificación de tarifas de arrendamiento, a partir de 3001 mensuales, de 3 a 5 rentas superiores a 13000 mensuales; en la compraventa de inmuebles, aumentar la tasa máxima de 5 a 8%, conservar las vigentes hasta 500000. Por su parte, la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, que sustituía a la de 1935, contiene además de la reducción del número de cuotas y el agrupamiento de los productos gravables, un cambio conceptual, para aprovechar integralmente el bosque: cambiar el término volumen extraído por volumen autorizado, lo que ocasionaría, presumiblemente un incremento en la recaudación de 20%. De manera especial, se otorgaba un trato fiscal favorable para personas con escasos recursos en la explotación forestal

Una Visión de Conjunto

La reforma fiscal anunciada en la toma de posesión y en la presentación del Secretario de Hacienda en diciembre de 1979, no se realizó de una sola vez, tampoco fue un programa de aplicación paulatina, con etapas y fases determinadas. Esta visión del programa y su cumplimiento no corresponde a la dinámica de una relación gubernamental. El programa de reformas fiscales era un diagnóstico, un conjunto de objetivos y de mecanismos específicos, que funcionaban como punto de partida y referente estratégico, pero no una imposición a los causantes -y no porque no se quisiera, sino porque la relación de poder es acción sobre acción, no mandato irrecusable. Entre el diagnóstico y los resultados concretos se da un tramo enorme, un tramo en el que se modelan las propuestas, los objetivos y los mecanismos de imposición. Es un recorrido político de formación, no un retraso administrativo entre el programa y su desarrollo. Por eso, las reformas fiscales efectivas se realizan por la modulación del diagnóstico y los objetivos del gobierno, y los objetivos, intereses, y posiciones de los causantes, en este caso, en particular, de los dirigentes empresariales.

La estrategia fiscal del nuevo gobierno estaba orientada por dos ejes: el impulso el gasto publico para atender rezagos sociales, fomentar el crecimiento y la distribución del ingreso, y la corrección de desequilibrios

macroeconómicos que se venían acumulando desde mediados de los sesenta: estancamiento del sector agrícola, endeudamiento, presiones inflacionarias, déficit fiscal y corriente. Fomentar el gasto público y corregir los desequilibrios, en el discurso gubernamental, sólo era posible por una reforma fiscal profunda, que proveyera el ahorro interno para financiar el desarrollo. La estrategia de reforma definía cinco objetivos en la política de ingresos del gobierno federal:

- Aumento de la recaudación
- Distribución equitativa de la carga fiscal.
- Promoción de actividades económicas.
- Repartición de los ingresos entre la federación, Estados y municipios
- Desarrollo regional.

Las modificaciones a las leyes de ingresos, de impuesto sobre la renta, a los ingresos mercantiles y la reglamentación específica sobre impuestos de la producción, el comercio, derechos y productos, no tenían un sólo fin, como se supone en las teorías de la burocracia que suponen una entidad maximizadora de ingresos, sino una pluralidad de fines, no necesariamente coordinados, sino en disputa permanente. El aumento en la recaudación es la parte más relevante, sin duda, de toda política tributaria, pero no la única, también se pretenden otras cosas: fomentar exportaciones, impulsar la acumulación de capital en sectores específicos, desalentar el consumo suntuario, orientar la localización industrial, repartir los ingresos fiscales en los diferentes niveles de gobierno, redistribuir el ingreso. Pluralidad de fines, estructurada, sin embargo, por las relaciones de fuerza entre el gobierno y los causantes. La recaudación, por ejemplo, es un objetivo compartido por casi todos, pero el acuerdo no existe en los medios para hacerlo, tampoco en la utilización de los ingresos. Un aumento en la recaudación se obtiene por tres vías: tasas impositivas, base gravable y mecanismos de fiscalización. Entre 1970 y 1976, se pusieron en marcha los tres, de manera permanente, pero según un conjunto de reglas electivas definidas en los conflictos iniciales. En 1971, las modificaciones fiscales se basaron en el aumento de la base gravable y en aumentos selectivos de tasas. La primera no definió nuevos objetos o sujetos imposables, sólo una ampliación de la base por recorte de exenciones y deducciones. Las ganancias de capital se generalizaron, independientemente del tiempo que transcurra su realización, se eliminó el trato fiscal preferente a la asistencia técnica, se limitó la exención por reinversión de utilidades a la compra de activos fijos tangibles, se amplió la base del impuesto global a las personas físicas. No se amplía la base social gravable, se reducen las exenciones, o se extienden las condiciones, nada más. El aumento de tasas, por su parte, no afectó el Impuesto sobre la Renta, sino impuestos específicos: tabaco labrado, cerveza, bebidas alcohólicas, bienes suntuarios, tenencias de automóviles. Su importancia en la recaudación es relativamente menor, está subordinado a la modificación de un patrón de consumo con impacto en la balanza comercial, o en la organización industrial oligopólica de los tabacos y las bebidas. Otros objetivos de la reforma, como el impulso a la acumulación de capital se da vía deducciones, en la depreciación acelerada, la

reinversión de utilidades en activos fijos; o la repartición de ingresos marginales a los diferentes niveles de gobierno, en el alza de tasas al impuesto de artículos de lujo

La lógica de las modificaciones en el primer año de gobierno consiste en ampliar la base gravable y aumentar tasas en impuestos de lujo, su impacto en la recaudación es menor que en las pautas de consumo, y simbólica en los demás objetivos de la reforma fiscal. Pero las modificaciones fiscales de 1971 tienen una seña de identidad: el conflicto con los grupos empresariales. En este año se delinearán las fronteras de la reforma, los alcances y orientaciones, también los desafíos que se le imponen a la estrategia gubernamental. En este año, se estructuran las reglas de formación de la reforma fiscal durante el período. En primer lugar, una *regla de legitimidad*: ninguna reforma a la legislación sería admitida sin la consulta previa del capital privado. En segundo lugar, una *regla decisional*: las reformas serán discutidas antes de ser sancionadas por el legislativo, lo que implica una sanción extraparlamentaria, una suerte de denegación fáctica del Congreso en decisiones fiscales, como fue denunciada por los partidos de oposición. En tercero, una *regla limítrofe*: los objetivos de recaudación estarán limitados por la estructura de la propiedad, las ampliaciones de la base gravable se detendrán en el patrimonio, el incremento a las tasas afectaría los rendimientos del capital, no su estructura y magnitud. Estos fueron los resultados de disputa fiscal de diciembre de 1970 a diciembre de 1971, el momento de mayor profundidad de las reformas jurídicas. En la Ley de Ingresos para 1972 y la miscelánea fiscal del mismo año, el propósito era incrementar la recaudación a través de ampliaciones en la base de los objetos gravables, mediante los impuestos a los rendimientos de valores de renta fija -no más allá de un límite determinado por su competitividad internacional. Se pretendía gravar una forma de la propiedad desarrollada en los años sesenta con mucho éxito, pero que gozaba de beneficios fiscales. Así, la recaudación y la equidad de la carga fiscal se conjuntaban en la reforma para convertir acciones nominativas, acumular ingresos y proseguir con gravámenes patrimoniales, pero la reforma se detuvo. Ni impuestos patrimoniales, ni eliminación del anonimato, sólo impuesto a rendimientos diferenciados por una escala, y beneficios marginales a la identificación de propietarios, que rápidamente fueron eliminadas por el alza de tasas al impuesto de las personas físicas, de modo que seguía siendo mejor mantener el anonimato de los activos financieros, aún pagando su tasa, que acumular el rendimiento a los ingresos personales con una tasa de 42%. Las contradicciones de la reforma de 1972 provenían de una serie de disputas: entre el gobierno y los dueños del capital, entre los mismos integrantes del gobierno, particularmente Hacienda y Banco de México, en alianza con los empresarios, y Presidencia y Patrimonio Nacional, de la otra parte. Los demás objetivos de la reforma de 1972, como el fomento al desarrollo regional, a través de depreciación acelerada en las industrias que se establezcan en determinadas regiones, la exención a la enajenación de bienes inmuebles con fines industriales; los estímulos a las exportaciones, o las medidas contra la evasión fiscal, centradas en su mayoría en reformas administrativas a los impuestos sobre producción, consumo y distribución de tabacos, bebidas, tapices, no fueron objeto de discusiones mayores, una vez que se definió el límite "estructural de la reforma": la propiedad individual. Para eso sirvió el desafío de 1971, no sólo para reclamar injerencia en las decisiones fiscales, sino para establecer la frontera de posibilidades de los cambios fiscales. Los años siguientes fueron intentos gubernamentales por salir o acomodarse a los márgenes definidos con anterioridad. Entre 1973 y 1974, las modificaciones se centraron en los objetivos del control de la evasión, la eficiencia administrativa de

los impuestos y la repartición de los ingresos fiscales marginales, obtenidos a través de la actualización de tasas, nuevos conceptos y categorías -como el grupo W del IMSS, o el cambio en la imposición por volumen, en la ley de explotación forestal. En 1975 y 1976 se dio un viraje. El énfasis se puso de nueva cuenta en la recaudación, pero a través de los gravámenes a las empresas públicas, particularmente Pemex, en la cuota diaria y en el impuesto a los ingresos sin deducciones, lo que se convertiría, como se sabe desde entonces, en una de las fuentes principales de ingresos fiscales.⁶³

La reforma fiscal transitó de los intentos por ampliar la base gravable (con nuevos objetos, como los activos financieros fijos) y la mayor progresividad de tasas al impuesto sobre la renta entre 1971 y 1972, a una reforma de la administración y vigilancia fiscales, en los dos años siguientes, para terminar en una reestructuración de los ingresos públicos basada en la explotación de hidrocarburos, en los dos últimos años -por supuesto, sin dejar de considerar ajustes particulares, como en timbre, en aranceles de importación, en la tasa de ingresos mercantiles.

En síntesis, la reforma fiscal que en 1970 parecía centrarse en aumento de tasas y base gravable centradas en el capital privado, terminó en una reestructuración de los ingresos del sector público, a partir de los impuestos, derechos y productos de Pemex. Paradojas del límite: los mecanismos de recaudación, pensados inicialmente a partir de una distribución equitativa de la carga fiscal -lo que implicaba gravar la propiedad-, terminaron en un mecanismo de recaudación derivado de la propiedad, pero no privada, sino pública: los hidrocarburos.⁶⁴

Recaudación

En la Ley de Ingresos de la Federación se registran anualmente los ingresos ordinarios y de financiamientos del gobierno federal, en XXIII fracciones, con incisos y subincisos.⁶⁵ La Ley especifica las actividades gravables y las condiciones de la administración fiscal, otorgando facultades al gobierno federal para suprimir, modificar, o adicionar disposiciones sobre la administración, control, forma de pago y procedimientos, pero no sobre sujetos, objetos, cuotas, tasas, tarifas, infracciones o sanciones, excepto en los casos de los productos, aprovechamientos y derechos.⁶⁶ También faculta al gobierno para emitir valores en moneda nacional y contratar empréstitos, a la SHCP para determinar las compensaciones por explotación de recursos naturales, autorizar la recaudación de ingresos especificados por la Ley, y demás atribuciones propias de la

⁶³ En la Ley de Ingresos de la Federación para 1975, se aumentó la tasa de impuesto a PEMEX, cuando sea causante directo, de 12% a 16% del importe total de sus ingresos brutos, y el entero diario por concepto de pago provisional de impuestos de 5 a 15 millones de pesos. Los mismos porcentajes se mantendrán en 1976, "Ley de Ingresos de la Federación para 1975", artículo 6, párrafo 1 y 3. *Diario Oficial de la Federación*, martes 24 de diciembre de 1974, p. 9.

⁶⁴ Los efectos estratégicos de estas reformas se resintieron más tarde, generando la "petrolización" de los ingresos estatales que ocurre hasta la fecha. Un resultado del azar, sin duda, por la aparición de la crisis internacional del petróleo, pero de una intervención sobre las contingencias económicas internacionales, pues la exploración y explotación de los hidrocarburos era una oportunidad generada por la magnitud de la renta petrolera, y una forma de sortear los límites de la reforma fiscal.

⁶⁵ Artículo 1o de la *Ley de Ingresos de la Federación para 1975*, *Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 31 de diciembre de 1975, pp. 1-11. Sin embargo, en 1972, fueron XXII fracciones, y se agregaron de manera distinta algunos impuestos, como los de timbre migración, etc. Aquí utilizaremos la presentación de la última Ley del periodo, haciendo los ajustes correspondientes en cada una de las fracciones, según la información contenida en la Cuenta Pública de la Federación, para cada uno de los años.

⁶⁶ *Idem*, artículo 2 p. 7.

administración fiscal, tanto para el gobierno federal, como para los organismos y empresas controlados presupuestalmente, que deberán, por ejemplo, depositar todos sus ingresos en la Tesorería de la Federación ⁶⁷

La técnica jurídica clasifica por fracciones los objetos de gravamen, sin pronunciarse sobre clasificaciones de orden económico o administrativo. El artículo lo. señala XXIII (o XXII en algunos años) fracciones, cada una con incisos y subincisos que detallan los objetos imponibles. Esta es la clasificación que podríamos denominar jurídica de los ingresos públicos, pero también pueden establecerse otras que privilegien los aspectos administrativos del gobierno central o las empresas y organismos sujetos a control presupuestal, o también la clasificación económica, que distingue los ingresos corrientes y de capital, los ingresos propios u ordinarios, de los ingresos por financiamiento, del gobierno o de las empresas. La Ley no distingue de manera económica los ingresos, define la naturaleza jurídica de los objetos y sujetos de imposición, así como las fuentes extraordinarias de ingresos, y los mecanismos de sanción jurídica y administrativa correspondientes. Así, mientras en el artículo primero se encuentran todas los sujetos, actividades y objetos gravables, en el dos se encuentran las facultades del ejecutivo federal para la administración, control y vigilancia de los ingresos, en el tercero, las facultades de la Secretaría de Hacienda y del cuarto al décimo séptimo los casos de impuestos, cuotas, tarifas particulares, entre los que destaca el régimen fiscal de PEMEX (artículo 7), las regulaciones sobre ingresos del sector paraestatal controlado (14), y los impuestos *ad valorem* (16).⁶⁸

Los ingresos ordinarios del gobierno federal incluyen los tributarios, no tributarios y de capital, los del sector paraestatal, los ingresos de los organismos descentralizados y de participación estatal, los ingresos extraordinarios son los financiamientos de los dos sectores, como aparece en el presupuesto de doble cuenta desde 1972. Sin embargo, los ingresos extraordinarios tienen una lógica jurídica y económica diferente. No están sujetos a una lógica impositiva, derivada de la relación de gobierno, sino a una lógica financiera, derivada de programas y resultados económicos esperados. Por eso, en el análisis de la carga fiscal siempre se distinguen tanto los ingresos del sector paraestatal, como los de financiamiento, para distinguir los ingresos derivados de la tributación y los bienes y servicios públicos, de las empresas públicas y el financiamiento. Una reforma fiscal incide en la estructura y el monto de la carga fiscal, y en general de la estructura de ingresos de la federación en un período determinado, o de las bases para su transformación.

En el período 1971 a 1976, la carga fiscal aumentó en un poco más del 30%, si consideramos tanto la carga tributaria como la carga bruta total, según el siguiente cuadro.

Carga Fiscal del Gobierno Federal

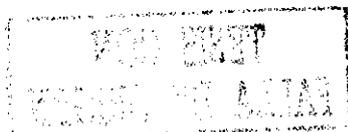
Carga fiscal del gobierno federal ⁶⁹	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Carga fiscal bruta	9.43	9.64	9.88	9.87	10.68	11.32	11.92	13.50	13.69
Carga tributaria	8.36	8.54	8.75	8.85	9.53	10.09	11.21	12.62	12.68

Fuente : Segundo Informe de Gobierno .José López Portillo.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ "Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1971", *Diario Oficial de la Federación*, martes 30 de diciembre de 1969, pp 2-22. La estructura de la ley cambió poco en los seis años posteriores, si acaso el orden de los artículos, las tasas, tarifas y regulaciones. En la Ley de 1971, en lugar de XXIII fracciones, aparecieron XXII, las mismas, excepto los impuestos sobre egresos. En la información estadística seguimos la presentación final de la Cuenta Pública, las exposiciones de motivos y los resúmenes de *Comercio Exterior* en cada uno de los años para dar homogeneidad a las series. y los decretos en el *Diario Oficial* para ver los cambios efectivos en la legislación.

⁶⁹ Porcentaje de los ingresos brutos del gobierno federal. y de los ingresos tributarios. en relación al PIB



Si se consideran los ingresos efectivos del gobierno, la evolución de la carga fiscal por cada una de las fracciones de la ley de ingresos, y su agrupación económica, se pueden establecer cinco tendencias.

1. Un crecimiento sostenido de la carga fiscal efectiva de los ingresos tributarios, de poco más de 7% del PIB desde mediados de los sesenta hasta 1972, para ganar tres puntos porcentuales en 1976.
2. Este crecimiento de los ingresos tributarios estuvo sostenido por el crecimiento de los impuestos sobre la renta, de 3.6 a 5.29 al final del período; de los impuestos a las industrias, la producción y el comercio, de 1% a 2% y, de manera marginal, por el aumento en la tasa de los impuestos a los ingresos mercantiles, que más bien tuvo efectos redistributivos en los niveles de gobierno, porque con relación al producto, sólo aumenta de 0.98, en 1968 a 1.3, en 1976.
3. Los impuestos sobre la renta siguieron basados en las personas físicas, particularmente al trabajo, y en menor medida a las empresas y al capital. En 1971, representaban 1.15 del PIB, en 1976, 1.98, mientras que el capital pasó de .3 a .46, en los mismos años, y el ingreso global de .06 a .14. A pesar de las modificaciones en la legislación sobre tabacos labrados, aguas y bebidas alcohólicas envasadas, y en general los artículos suntuarios, los impuestos responsables del crecimiento de la fracción III de la Ley de Ingresos, fueron sobre la gasolina, desde 1975, cerveza y teléfonos.
4. El estancamiento de la carga tributaria sobre el comercio exterior, las erogaciones por remuneraciones al trabajo y los impuestos sobre rifas, legados, herencias, campañas sanitarias y demás. Lo mismo sucede con los ingresos no tributarios, con un coeficiente menor a 1% del PIB en todo el período.
5. Los ingresos derivados de financiamiento y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal es el rubro de mayor crecimiento. Pasa de 15% del PIB en 1971, a 25 en 1975 y 21.22 un año después. Diez puntos porcentuales, con una tasa de crecimiento sostenida de 1971 a 1974, y acelerada desde entonces. La composición es la que sigue: los financiamientos pasan del 2.28 en 1971 a 8.48 del PIB en 1975, los financiamientos a organismos de participación estatal de 2.5 hasta 4.76 en 1975, para disminuir a 2.76 en 1976, los ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 12.70 en 1971 se mantienen en pocos menos del 13% en todo el período.

La evolución de las cargas fiscales es resultado de las reformas a los impuestos directos, principalmente al factor trabajo, y en los impuestos a la producción de gasolina y el consumo de cerveza, uso de teléfonos y automóviles. Sin embargo, el incremento sustantivo de todos los ingresos públicos, los ordinarios y de financiamiento, de un 26.65% del PIB en 1971, a 28.68, 33.19, 34.61, 40.29 y 35.80, en los años posteriores, fue debido al financiamiento del sector público. Este es el lado oscuro de una reforma fiscal que permitió aumentar en 30% su carga bruta y tributaria, pero que aumentó diez puntos porcentuales del PIB los financiamientos.

La otra perspectiva de la reforma es la estructura de los ingresos, no en la carga respecto al PIB, sino en su composición interna. Aquí se observa mejor la estabilidad estructural de los ingresos públicos. Después de los conflictos, las derogaciones, reformas y adiciones a la legislación fiscal, en 1976 las fracciones de la ley de ingresos mantienen casi la misma composición interna que en 1971. Casi, porque las disminuciones

marginales de los ingresos corrientes y tributarios a lo largo del período, fueron compensadas con el alza de los coeficientes de otros ingresos de financiamientos y organismos. En especial, el de financiamientos, que pasó de representar el 7.89 % de los ingresos totales en 1971, a 19.66 en 1975. En general, el proceso es el mismo observado antes: los ingresos ordinarios del gobierno federal, disminuyen su participación en los totales en los años de crecimiento económico sostenido, y aumentan relativamente en los períodos de menor ritmo de crecimiento, como en 1971 y en 1976; por contra, los ingresos por financiamiento y de las empresas del sector paraestatal, aumentan su importancia relativa entre 1972 y 1975, cercanos al 60% de los ingresos totales del sector público.

Estructura de los Ingresos Brutos del Sector Público

Concepto	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ingresos corrientes	41.33	41.43	37.12	37.54	36.95	41.25
Tributarios	30.53	30.36	28.07	29.31	28.90	32.83
Renta	12.88	13.18	11.89	12.07	12.19	13.76
Explotación de recursos naturales	0.55	0.45	0.39	0.64	0.43	0.64
Industrias, Producción y comercio	6.82	7.37	5.48	6.01	7.41	7.29
Ingresos mercantiles	3.72	3.43	5.82	6.00	4.97	6.25
Timbre	0.45	0.41	0.37	0.34	0.32	0.39
Importación	4.44	4.08	2.85	2.88	2.34	3.00
Exportación	0.74	0.60	0.57	0.55	0.67	0.90
Erogaciones por remuneración del trabajo	0.53	0.48	0.41	0.42	0.37	0.41
Otros impuestos ⁷⁰	0.38	0.35	0.29	0.37	0.20	0.20
Cuotas para el seguro social	6.30	6.11	4.95	5.07	4.73	4.99
No tributarios	4.51	4.96	4.10	3.17	3.32	3.43
Derechos por la prestación de servicios	2.14	2.45	1.59	2.06	2.13	1.95
Productos	0.92	0.82	0.59	0.55	0.61	0.58
Aprovechamientos	1.45	1.69	1.91	0.56	0.57	0.90
De capital	0.60	0.42	0.73	0.30	0.21	0.19
Ingresos derivados de venta de bienes	0.01	0.03	0.01	0.03	0.02	0.03
Recuperaciones de capital	0.59	0.39	0.73	0.27	0.19	0.15
Otros ingresos de financiamiento y organismos	51.77	52.04	57.20	57.09	58.12	53.57
Ingresos derivados de financiamiento	7.89	14.01	15.35	15.58	19.66	17.11
Otros ingresos de organismos descentralizados	43.88	24.81	22.19	24.64	21.73	23.30
De empresas de participación estatal	n.d.	3.67	6.65	5.89	5.74	6.21
Financiamientos de organismos de participación estatal	n.d.	9.55	13.01	10.98	10.98	6.96
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente : Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Estadísticas de Finanzas Públicas 1970-1985, SPP, II Informe de Gobierno, José López Portillo.

De manera especial, a partir de 1974, con las reformas a los enteros de PEMEX, a su carga fiscal y los impuestos a la exportación de hidrocarburos, el sector petrolero de los ingresos tributarios empieza a cobrar una mayor importancia relativa, como se observa en la composición de los ingresos corrientes, resumidos en el siguiente cuadro. Una clasificación que desde 1978 empezó a ser esencial en las nuevas finanzas públicas

⁷⁰ Incluye impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, herencias y legados, impuestos pendientes de liquidación y pago impuestos sobre primas, pagadas a instituciones de seguros impuestos para campañas sanitarias prevención y erradicación de plagas.

Sector Petrolero en los Ingresos Corrientes

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sector Petrolero	2.55	4.57	1.76	3.59	5.74	4.33
Consumo interno	2.37	4.42	1.66	3.35	3.99	2.66
Exportación	0.17	0.15	0.10	0.24	1.75	1.67
No Petrolero	95.69	94.19	95.92	95.46	93.32	94.30

Fuente : Estadísticas de Finanzas Públicas, 1970-1985 INEGI-SPP.

¿Se realizó una reforma fiscal como la delineada en el programa económico de la toma de posesión y el discurso del Secretario de Hacienda? Depende de los indicadores: si vemos la evolución del balance fiscal, desde luego que no. El déficit fiscal siguió creciendo. En 1970 era de más de 13 mil mdp corrientes, en 1976 pasó los 124 mil mdp. En relación con el PIB fue de 2.7% para 1971, y 7.4% en 1976, con un máximo de 9.4% en 1975. En el endeudamiento, tampoco. En 1970, la deuda externa era de 4 mil mdd, al final, cerca de 20 mil mdd. En términos de la estabilidad macroeconómica, la reforma fiscal fue ineficaz, no existió. En términos políticos, si por esto entendemos la legitimidad de las acciones gubernamentales, tampoco, desde el principio generó conflictos cada vez mayores con los dirigentes empresariales. Ni el endeudamiento, ni el déficit, ni la estabilidad política se consiguieron, por el contrario, en todos los casos los problemas aumentaron, en magnitud y profundidad. La reforma, sencillamente, no funcionó. No existió. ¿Por qué? Las respuestas son muy distintas, tanto en el significado, como en las razones. Para algunos, manifiesta los límites de la autonomía relativa del Estado. La reforma no fue tal porque intervenía directamente en la propiedad o en la apropiación del plusvalor. Ninguna reforma que afecte el patrimonio o el rendimiento del capital podría funcionar en un régimen político caracterizado por la profunda imbricación de los sectores monopolistas con la burocracia política. Para otros, manifiesta el exceso intervencionista del gobierno. La pregunta, en este caso, no es cómo gravar más, sino por qué gravar, por qué someter los mercados a distorsiones en los precios relativos causados por la tributación. ¿Por qué gravar más, a más objetos y con mayores tasas, y no gravar mejor, con un mayor control de los causantes y una mejor aplicación de los impuestos? La reforma no fracasó, en esta versión, porque afectaba al capital, sino porque interfería la formación de los precios y la asignación eficiente de los recursos, sobre todo en una época de presiones inflacionarias, con el efecto cascada de los ingresos mercantiles, o en los precios de los productos importados, a través de los gravámenes *ad valorem*. Además, la reforma no fracasó por la tributación, sino por los gastos. Fue el exceso de gasto, sobre las condiciones efectivas de una tributación eficiente, la que genera la ilusión del fracaso fiscal. La reforma no fracasó por el capital, sino por el gobierno, por el exceso intervencionista, por la obsesión de gastar "más de lo que se tiene". ¿Debilidad del gobierno, límites sistémicos del Estado capitalista, exceso populista? Todas, y ninguna, ¿Por qué? La reforma fiscal es un resultado, no un dictado instrumental, menos un proyecto voluntarista. Es una disputa por la riqueza y el ingreso nacional, un conflicto permanente entre gobernados y gobernantes, tanto por las retracciones impositivas, como por el destino y la utilización de esos fondos en la movilización estatal. En este sentido, como proyecto, la reforma fue inviable porque rápidamente enfrentó la negativa de los sectores propietarios,



y esto obligó a una redefinición estratégica, apoyada en la situación coyuntural: los recursos petroleros. Tanto la crisis del petróleo, como las exploraciones y explotaciones a partir de 1973-1974, hicieron que el propósito de gravar la propiedad privada, fracasado estrepitosamente, dirigiera la atención a utilizar la propiedad estatal del subsuelo para cargar estratégicamente los ingresos públicos en ese sector, proyecto iniciado con las reformas a los enteros y el esquema fiscal de PEMEX desde 1975. Además, la reforma fiscal trunca, pero redefinida estratégicamente, cambió el escenario estratégico de los déficit financieros del sector público, hacia el problema de la dinámica auto-referencial del endeudamiento externo público, una vez que tanto la inflación como la pérdida de legitimidad de la moneda nacional, fueron el nuevo campo utilizado por las estrategias de los sectores propietarios, en su lucha entre sí y con el Estado, como lo veremos en la última parte del texto.

5.3. El Financiamiento del Déficit

En el inicio del nuevo gobierno, todos los diagnósticos reconocían la necesidad de una reforma fiscal para financiar el desarrollo con ahorro interno. En la Exposición de Motivos para la Ley de Ingresos de 1971 y las modificaciones fiscales subsecuentes, se decía: "Los recursos fiscales han aumentado ininterrumpidamente en los últimos años, como resultado de un desarrollo económico constante y sostenido. Sin embargo, persisten ciertos desajustes importantes que constituyen cada vez en mayor medida, serios obstáculos para que continúe la marcha ascendente de la economía. (entre estos) la desigualdad en la distribución del ingreso, los niveles de desocupación y subocupación prevalecientes, los bajos niveles de productividad que existen en numerosos sectores económicos, y las presiones deficitarias de balanza de pagos, resultado de la inflexibilidad del crecimiento de las importaciones, a que dan lugar los requerimientos de bienes de producción que plantea el propio desarrollo, la inestabilidad de las exportaciones y la disminución del crecimiento del saldo positivo del turismo.... El gasto público se mantuvo a un nivel que aseguró que el volumen de la demanda global estuviera de acuerdo con las posibilidades de la oferta. Para financiar el déficit público, se captaron los recursos internos, generados por la rápida expansión del sistema bancario y se acudió al crédito externo aprovechando la capacidad de endeudamiento del país. La moderada carga fiscal promedio indujo mayores volúmenes de ahorro voluntario, y propició la creciente inversión en las principales ramas productivas. Esta política, que fue posible en el pasado, ya presenta algunas dificultades para seguirla en el futuro, principalmente por las menores posibilidades de recurrir a los mercados internacionales de capital, tanto por la propia situación de éstos como por la necesidad de mantener la estabilidad de nuestro sector externo. Aunque la capacidad de financiamiento del sistema bancario continuará creciendo, ello sea moderadamente y sólo cubrirá las más urgentes necesidades de la inversión pública.(ante esto, es necesario) financiar preponderantemente el gasto público a través del sistema tributario, poniendo especial énfasis en la modernización de su manejo".⁷¹ El diagnóstico era muy claro, las tentativas de los primeros años actuaron en consecuencia, pero no avanzaron, fueron detenidas una y otra vez por el capital privado y las fuentes de

⁷¹ "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1971", *Diario de los Debates*, op. cit.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Recursos y organismos de gobierno

ingresos públicos giraron estratégicamente hacia los hidrocarburos, en las reformas iniciadas desde 1974. Así, mientras los ingresos públicos prácticamente se estancaron, y los ingresos petroleros se preparaban para el despegue, mientras el gasto público continuaba creciendo, según las fases y propósitos señalados antes, el déficit del sector público inexorablemente se fue presentando como un problema adicional de gobierno, en abierta contradicción con los diagnósticos de principios de sexenio.

Déficit del Sector Público

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gasto total	110,409	139,680	192,404	272,138	360,200	-
Ingreso total	98,980	117,361	155,893	216,949	285,957	-
Déficit	11,429	22,319	36,511	55,189	74,243	101,300
Deuda de los organismos financieros	1,758	3,892	8,577	11,481	16,759	22,700
Financiamiento total	13,187	26,212	45,088	66,670	91,001	124,000
Interno	9,687 (73%)	20,412 (77.9)	20,888 (46)	31,870 (47.8)	53,000 (58)	40,900 (33)
Externo	3,500 (27%)	5,800 (22.1)	24,200 (54)	34,800 (52.2)	38,000 (42)	83,100 (67)

Fuente: Banco de México, citado en Gribomontz y Rimez. "La política económica de Luis Echeverría" Op. Cit

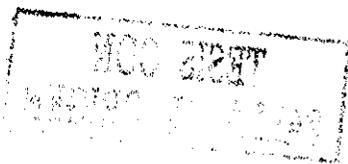
En términos del PIB, el déficit financiero, que era la medida estimada entonces, el déficit siguió una tendencia ascendente, sobre todo a partir de 1972, el primer año del presupuesto expansivo, después del fracaso de la reforma fiscal progresiva, pero relanzado casi dos puntos porcentuales al año siguiente, primero de la inflación rampante, sin indización de los precios y tarifas públicas, y acelerado en 1975, otra vez con presupuesto expansivo y fuga de capitales, para mantenerse en el mismo nivel el último año del período, pero ahora con un presupuesto restringido y modificación del estatuto jurídico de PEMEX, aunque con fugas aceleradas de capital y caída vertical en los ingresos tributarios reales.

Balance Fiscal del Sector Público (del PIB)

Año	Déficit financiero	Déficit primario	Déficit operacional
1970	-3.4	-1.3	-2.6
1971	-2.3	-0.4	-1.3
1972	-4.5	-2.2	-3.3
1973	-6.3	-3.7	-2.1
1974	-6.7	-3.7	-1.3
1975	-9.3	-6.0	-6.8
1976	-9.1	-4.6	-4.1

Fuente VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari

El crecimiento del déficit público, medido en su indicador contemporáneo, sin incorporar todavía los problemas del saldo de la deuda y la ilusión monetaria, enfrentó un problema de financiamiento que el discurso de toma de posesión ya anunciaba y trataba de evitar. Sin embargo, todavía los dos primeros años, el gobierno pudo acudir al financiamiento interno, sobre todo vía encaje legal y convenios especiales de crédito. En 1971, por ejemplo, aún con un déficit pequeño, del 2.3% del PIB, el financiamiento interno representó más del 70%



del total, y todavía un año después, cuando el déficit alcanzaba ya el 4.5% del PIB, el porcentaje de financiamiento interno era 80% del total. Sin embargo, a partir de 1973 se agudizaron los problemas financieros del gobierno, pero en un momento de gran liquidez en los mercados internacionales de capital. Mientras el déficit público superaba el 6% del PIB, el mercado de euromonedas, por ejemplo, crecía 50% ese año, y entre 20 y 35% los años siguientes.⁷² El resultado de la debilidad gubernamental para incrementar ingresos vía tributación, y de presupuestos expansivos, en un contexto internacional de gran liquidez y bajos réditos, fue el aumento del componente externo del financiamiento del déficit público. 1973 fue el año de inflexión: el 54% se cubrió con recursos externos, en 1974, un poco menos, 52%, un año más tarde, regresó al orden del 40%, y en 1976, ya fue de 67%. Así, la deuda consolidada total, interna y externa, del gobierno federal y los organismos y empresas paraestatales, creció sustantivamente, desde 4 291 mil mdp, en 1970, hasta 264 617 mil mdp en 1976, a precios corrientes.

Composición de la Deuda Consolidada del Sector Público

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gobierno Federal	58.55	63.59	65.88	66.40	68.30	64.46	63.86
Interna	54.09	52.37	55.47	56.30	55.35	52.44	48.31
Externa	4.40	11.23	10.42	10.10	12.94	12.02	15.55
Organismos y Empresas	41.53	36.41	34.12	33.60	31.70	35.54	36.14
PEMEX	11.02	9.46	8.34	7.28	5.56	7.44	9.10
CFE	18.28	16.50	16.63	15.63	15.37	15.18	13.54
Luz y Fuerza	3.47	3.32	3.49	3.11	3.12	2.85	2.67
CONASUPO	0.61	0.40	0.22	0.73	0.00	2.07	2.22
Otras entidades	8.14	6.73	5.43	0.69	7.66	8.01	8.60
Sector Público	100	100	100	100.00	100.	100	100

Fuente: Estadísticas de Finanzas Públicas, 1970-1985, INEGI-SPP

Así se generó un encadenamiento de dificultades crecientes en la evolución de las finanzas públicas: mientras que el componente interno del financiamiento tendía a ser menor en relación con el externo, a partir de 1973, en esos mismos años, el coeficiente del sector público en el financiamiento bancario total era de 43%, después de representar menos de una cuarta parte del total en 1970, abriendo la discusión del conocido efecto de "crowding-out", con los problemas subsecuentes para las empresas medianas y pequeñas solicitantes de crédito, sobre todo de capital de trabajo en los períodos de la inflación rampante, con los mecanismos de indexación entre salarios y precios y tarifas públicas. La información anual se encuentra en el cuadro siguiente a miles de millones de pesos corrientes.

Financiamiento Bancario Total (miles de millones de pesos corrientes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Financiamiento bancario total	194.5	220.2	256.4	304.4	378.7	480.1	682.85
Empresas y particulares	147.3	168.2	171.5	193.3	230.8	284.8	387.71
Gobierno	47.1	53	85	111	148	195.3	295.13
Tasa de financiamiento público	24	23.6	33.2	36.5	39.1	41	43.2

Fuente: Informes del Banco de México

⁷² Citado en *World Financial Markets*. The Morgan Guaranty Trust Company, septiembre de 1983.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Junto a esto, y evadiendo los problemas del "crowding-out", pues las grandes empresas acudieron también al ahorro externo,⁷³ sobre todo ante la abundancia de eurodólares, las tasas bajas de interés (menores al 5% promedio) y el tipo de cambio fijo, el gobierno utilizó cada vez más, y en condiciones también cada vez más difíciles y desventajosas, al endeudamiento externo.

SalDOS Netos Anuales de la Deuda Pública Externa, Por Plazo de Vencimiento y Acreedor

Año	TOTAL	Subtotal: A más de un año	Gobiernos	Organizaciones Internacionales	Proveedores	Instituciones financieras privadas	Otros	Subtotal: A menos de un año
1970	4'230,326	3'227,526	420,144	758,382	351,944	1'678,563	18,787	1'002,800
1971	4'514,059	3'522,659	396,767	883,167	323,030	1'905,083	14,612	991,400
1972	4'659,526	3'917,126	405,979	1'006,061	288,155	2'206,195	10,438	742,400
1973	6'748,872	5'410,272	424,439	1'176,554	293,086	3'515,931	6,262	1'338,600
1974	10'068,997	8'074,777	543,213	1'414,278	475,434	5'639,765	2,087	1'994,200
1975	13'904,452	11'250,052	717,098	1'624,152	455,728	8'550,074	-	2'654,400
1976	19'223,961	15'547,161	801,761	1'824,834	426,580	12'493,936	-	3'676,800

Fuente: Banco Mundial *World Debt Tables* y Banco de México, *Informes Anuales*.

De esta información se desprenden una serie de tendencias y contradicciones relevantes para las finanzas públicas y el desarrollo de la crisis en que terminará la gestión populista. En primer lugar, la ya reseñada inflexión en el financiamiento externo del déficit público, a partir de 1973. En segundo, la multiplicación por casi cinco de la deuda total, y la aceleración de la misma, cuando crece a unos ritmos cada vez mayores. En tercero, la creciente importancia de la deuda contratada con agencias privadas, bancarias, financieras y comerciales, de manera sobresaliente las primeras, en la contratación de la deuda a plazos mayores de un año, sobre todo después de 1974. En cuarto, lo que podríamos llamar, la inmediatez de los nuevos endeudamientos, a partir de 1975 y, de manera relevante, los primeros seis meses de 1976. Una tendencia adicional, no reflejada en el cuadro, es la "relevancia de las instituciones bancarias norteamericanas, en la estructura de los acreedores del gobierno mexicano."⁷⁴

La problemática de la deuda externa, entonces, tiene múltiples caras, distintas perspectivas, todas problemáticas, de una espiral cada vez más desenfadada de endeudamiento. Si a principios del período la deuda externa ya había sido denunciada como un problema de las finanzas públicas, cuando el monto total era del orden de los 4 200 mdd, y el coeficiente de solvencia⁷⁵ de 26%, y el déficit público era financiado en más del 70% por el crédito interno, ¿cómo enfrentar, al final del período, una deuda externa pública casi cinco veces mayor, con un coeficiente de solvencia mayor al 30%, y una tendencia acelerada en su crecimiento, pues en sólo dos años, de 1974 a 1976, aumentó el doble? La cuestión, entonces, no es sólo el crecimiento desmesurado de la deuda pública externa, sino su aceleración, es decir, la autonomización de las condiciones de endeudamiento, la dinámica auto-referencial de la deuda. Si en los primeros años, e incluso los años previos a 1970, la deuda pública estaba ligada a la evolución del déficit fiscal, y específicamente a la de los gastos e ingresos corrientes, en los últimos años, particularmente desde 1975, la deuda cambia de orientación

⁷³ A fines de 1976, el saldo neto de la deuda externa privada era de alrededor de 5 000 millones de dólares.

⁷⁴ Rosario Green, *Lecciones de la deuda externa mexicana, 1973-1996*, FCE/Fundación Colosio, México, 1998, p. 21

⁷⁵ Una medida gruesa de la capacidad de pago de la economía el servicio de la deuda, amortizaciones intereses y administración, en relación con los ingresos por exportaciones.

y fuerza motriz: ya no sólo los déficit corrientes, sino, sobre todo, la misma deuda, la contratación de deuda para financiar deuda, el refinanciamiento de la deuda externa, con plazos cortos y condiciones más onerosas. De ahí la dinámica de corto plazo, así como acudir a instituciones bancarias privadas. En 1976, por ejemplo, más del 55 % de la deuda contratada ese año, se destinó al servicio de la deuda. Si acumulamos a esto, las fugas de capital del período, de más de 2 000 mdd, encontraremos que la contratación general de la nueva deuda fue para cubrir la deuda anterior, y la conversión de los títulos de deuda privada en pesos, a deuda pública en dólares. Podría decirse al final: si en un principio, el déficit fiscal alimentó el endeudamiento público, principalmente en títulos de deuda internos y en pesos, al final, la deuda pública se alimenta a sí misma, y convierte títulos de deuda en pesos, a títulos de deuda en dólares, con instituciones bancarias norteamericanas: el ciclo de la soberanía fiscal y monetaria se pierde, lanzado a una espiral auto-validante: el gobierno que utilizaba la soberanía económica para suscribir títulos de deuda que financiaran el déficit resultado de sus acciones públicas, aún con las resistencias del sector privado, progresivamente renuncia a su soberanía, o la pierde, cuando es la misma deuda la que demanda acumular más deuda y sustituir su denominación por otra divisa. Se tendrá que arreglar esta fractura en la soberanía estatal para la emisión de deuda, con los acuerdos internacionales posteriores a la flotación del peso, que se verá luego, para restituir la legitimidad perdida de la moneda nacional, y el apuntalamiento de la soberanía estatal con nuevos títulos de deuda, también denominados en dólares.

Capítulo 6

Organismos

Desde su formación, a principios del siglo XIX, el Estado mexicano ha seguido un patrón de desarrollo similar al de todos los Estados occidentales. Según la división de poderes, en el ejecutivo federal se definen las áreas y modalidades generales de la gubernamentalización. En una primera fase, la que inicia en 1821 por ejemplo, los organismos administrativos del ejecutivo, las secretarías de estado y de despacho, referían los cuatro problemas básicos del estado como potencia soberana: hacienda, guerra y marina, justicia y relaciones exteriores e interiores. Un siglo después, la estructura era otra. A los ministerios de la soberanía, se le agregaron otros para atender problemas específicos: fomento, comunicaciones y obras públicas, educación, industria y comercio, trabajo. Las dependencias crecieron en número y diversidad. Cincuenta años más tarde, en 1970, las secretarías ya eran 15, 4 departamentos, 2 procuradurías de justicia y un enjambre de organismos descentralizados, empresas, comités, consejos, comisiones y fideicomisos junto y al margen del estado: paraestatales.

En siglo y medio, el Estado mexicano ha seguido un proceso de formación con tres características: aumento en el número de dependencias; multiplicidad en los organismos y áreas de gestión; y pluralidad en las formas jurídico-administrativas. Para entender la dinámica del populismo en la reproducción del Estado, hacemos una breve recapitulación de estas tres.

6.1. El Aparato Estatal

La formación del Estado mexicano moderno inicia con la separación de los lazos coloniales y su autonomización frente a las corporaciones eclesiásticas. Independencia y laicización son los dos procesos constitutivos del estado. En la administración pública, esto refiere las cuatro funciones básicas de la soberanía estatal: tributación, diplomacia, guerra y procuración de justicia. Son las cuatro secretarías de estado de 1821, y la base de la estructura ministerial hasta nuestros días. Es el momento fundacional del estado moderno y la base de todas las figuras estatales: *el Estado de soberanía*.¹ Un segundo momento de la administración pública aparece a mediados del siglo XIX, en 1853, cuando se crea el Ministerio de Fomento y se añaden Instrucción Pública, Industria y Colonización al Ministerio de Justicia; sigue en 1891 con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se agrega Comercio a Hacienda y en 1917 se crean los departamentos de estado de Salubridad Pública, Asistencia Pública, Universitario y Bellas Artes, Aprovechamientos Generales. Un largo proceso, que no termina todavía, inicia a mediados del siglo pasado, en el que el estado produce, impulsa y regula los factores productivos (Fomento), la infraestructura (Comunicaciones, Obras Públicas), los individuos (Instrucción Pública), las poblaciones (Colonización, Salubridad y Asistencia Pública), las actividades productivas (Comercio, Industria, Establecimientos Fabriles). La noción de territorio se transforma: no sólo frontera, sino espacio habitable, factor productivo, vínculo nacional. La población se forma también, con el

¹ Para las distintas figuras estatales. Pierre Rosanvallon. *L'État en France, de 1789 a nos jours*, Éditions du Seuil. Paris. 1992.

conocimiento de sus enfermedades, de sus problemas, de los peligros que tiene y representa, pero también, los mismos individuos, a través de su instrucción, de su cultura, de su moral y costumbres, de sus actividades económicas y sus relaciones productivas. Es el momento de la regulación y codificación de los intercambios (código de comercio y añadido comercial a la Secretaría de Hacienda), de la industria, de la minería y demás. Un largo proceso, vigente hasta hoy, de gubernamentalización de las actividades de los individuos y de la población, pero también del circuito económico, producción, circulación y consumo. En esta etapa, el crecimiento de las dependencias se da por la creación de unidades para atender materias y objetos específicos: instrucción, salud, higiene y salubridad pública, obras, comunicaciones. La Nación en sus componentes fundamentales, territorio y población, una vez asentada la soberanía del estado. Es una nueva figura estatal: *el Estado productor de la nación y de los lazos sociales*.

En la revolución, la administración pública se modificó funcional y estructuralmente. Se recogieron y afianzaron las funciones de soberanía estatal, y se modificaron, en alcance y relevancia las de producción de la nación y los lazos sociales, a través de la especialización administrativa de algunas secretarías, la creación de los departamentos de estado y la integración y redefinición de otras, de manera significativa, la de Educación Pública, cambió de nombre, funciones y atribuciones. Pero en la revolución, además de la especialización y la remodelación de las dependencias administrativas, se definieron nuevas materias de regulación estatal: grupos sociales, principalmente los trabajadores y los campesinos. El Departamento Agrario se creó en 1934, diferenciado de la Secretaría de Agricultura y Fomento, para aplicar la reforma agraria y atender los problemas de la tenencia de la tierra y las relaciones sociales y productivas en el campo, en 1958 se convirtió en departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Por su parte, las relaciones de trabajo fueron reguladas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo de 1917, se separaron en 1932 para concentrarse en el Departamento de Trabajo y fueron elevadas a rango ministerial en 1946, en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Es un período, además, de creación de departamentos administrativos y organismos descentralizados para atender condiciones de riesgo social y poblaciones específicas. El Departamento de Pensiones se creó en 1925, y a mediados de los años treinta se inicia la discusión y elaboración de los programas de seguro social vinculados al trabajo. Son nuevos ámbitos de regulación estatal, otros objetivos y estrategias: la reducción de los riesgos sociales, de los conflictos laborales y de la propiedad de la tierra, a través de la seguridad social y de la reforma agraria. Una nueva figura: *el Estado del control social*, de la seguridad del orden interno por los mecanismos de protección social y tutela de los conflictos con trabajadores y campesinos. Una figura iniciada en los años treinta, con el programa revolucionario, pero que expande sus funciones muchos años después, y cristaliza no sólo en secretarías y departamentos de estado, sino en organismos descentralizados (IMSS, ISSSTE), comisiones y consejos muy variados.

Por último, a partir de los años cuarenta, el estado define una nueva tecnología gubernamental, vinculada a la regulación del proceso económico, en cada una de sus fases, también del ciclo y los grandes equilibrios macroeconómicos. En 1946, por ejemplo, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y en 1958, la de la Presidencia, resultado de la integración de la Comisión de Inversiones, el departamento del presupuesto y la secretaría particular del presidente. Es en esta fase, también, cuando las dependencias administrativas crecen por efecto de la especialización, la separación y elevación a rango

secretarial, pero cuando el entramado estatal incrementa por otras vías, sobre todo por empresas de participación, organismos descentralizados, comisiones y consejos. Es la última figura estatal hasta los años setenta: *el Estado regulador de la economía*, con un entresijo institucional denso y extenso, pero no sólo en la forma de secretarías y departamentos de estado, sino de entidades paraestatales de distintas funciones, objetos, objetivos y estrategias gubernamentales.

El Crecimiento del Estado

La formación del Estado como potencia soberana, la primera fase de cualquier estructura autónoma e independiente de la sociedad, las corporaciones y otros estados, se advierte en las primeras cuatro Secretarías de Estado y de Despacho creadas en 1821: Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Relaciones Exteriores e Interiores; Guerra y Marina. Es el núcleo de la institución estatal: la imposición, la procuración de justicia, el orden interno y el ejercicio de la violencia. Esta estructura es la constante y la garantía de la existencia del Estado. A estas cuatro secretarías, que en 1836 cambian a ministerios y en 1861 regresan a su denominación original, progresivamente se añaden otras con nuevos blancos de intervención y nuevos objetivos de control gubernamental. Se forma un entramado institucional complejo y cada vez mayor.

Etapas del Crecimiento Institucional del Estado Mexicano

Año	Estructura	Secretarías	Departamentos
1821	4 Secretarías de Estado y de Despacho.	Relaciones Interiores y Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos;	
1853	6 Secretarías de Estado y de Despacho.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda; Secretaría de Relaciones Interiores, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública y Justicia; Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.	

Etapas del Crecimiento Institucional del Estado Mexicano (1)

Año	Estructura	Secretarías	Departamentos
1891	7 Secretarías de Estado	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda, Crédito Público y Comercio; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas.	
1913	8 Secretarías de Estado	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda y Crédito Público; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes.	
1917-1921	8 Secretarías, 7 Departamentos de Estado y 2 empresas.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda y Crédito Público; Fomento y Agricultura; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Industria, Comercio y Trabajo	Distrito Federal; Judicial; Aprovisionamientos Generales; Contraloría; Estadística; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares

Etapas del Crecimiento Institucional del Estado Mexicano (2)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Año	Estructura	Secretarías	Departamentos
1821	4 Secretarías de Estado y de Despacho	Relaciones Interiores y Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda; Justicia y Negocios Eclesiásticos;	
1853	6 Secretarías de Estado y de Despacho.	Gobernación; Relaciones Exteriores; Guerra y Marina; Hacienda; Secretaría de Relaciones Interiores, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública y Justicia; Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.	

Etapas del Crecimiento Institucional del Estado Mexicano

Año	Estructura	Secretarías	Departamentos
1946-1948	13 Secretarías, 3 Departamentos, 2 Procuradurías, 112 empresas y 46 organismos descentralizados	Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Obras públicas Educación Pública; Economía; Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Trabajo y Previsión Social; Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia Pública; Marina.	Distrito Federal; Agrario; Industria Militar; Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
1958-1970	15 Secretarías, 4 Departamentos, 2 Procuradurías, 282 empresas y 109 organismos descentralizados	Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencia Pública; Marina; Presidencia; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Obras Públicas.	Distrito Federal; Asuntos Agrarios y Colonización; Industria Militar; Turismo; Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Fuente: SPP, *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1973.*

El crecimiento de las secretarías de estado y de despacho, que van de 4 en 1821 a 15 en 1970, siguió un proceso diverso. De la recapitulación de sus momentos más importantes, se pueden establecer las vías de crecimiento del aparato estatal. En 1853, los ministerios ya son seis. Las dos plazas resultan de la separación de las relaciones exteriores e interiores y la creación del ministerio de fomento. Una nueva actividad y una especialización funcional. Pero las nuevas actividades estatales no sólo se registran en la creación de ministerios, sino en el agregado funcional de los anteriores. Por ejemplo, en ese mismo año, al Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, se les añade la Instrucción Pública y la Industria. Entonces son tres funciones adicionales del estado y una separación funcional, en dos ministerios. De hecho, el control del orden interno y las relaciones con el exterior fue un asunto en disputa hasta finales del siglo XIX. Una y otra vez se crearon gabinetes para integrarlas o separarlas, incluso con nuevas funciones, como la policía y la gobernación. La especialización no fue garantizada sino hasta 1891, cuando en la Secretaría de Gobernación se integraron las relaciones interiores, con el poder legislativo, así como la seguridad política y la paz social. En ese mismo año se reestructura el gabinete con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y se añade la regulación comercial a Hacienda y Crédito Público. En 1913, las secretarías fueron 8, con la separación de Justicia e Instrucción Pública y Bellas Artes. La reestructuración de 1917 no afecta tanto el número de las dependencias, como su organización jurídico-administrativa. Se crean los departamentos de Estado, por efecto de la descentralización de la instrucción pública en los ayuntamientos, de los tribunales de circuito al Poder Judicial, de la separación de la salubridad pública del orden interno, así como de la contraloría,

los aprovisionamientos generales y establecimientos fabriles y militares. En lugar de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, queda el Departamento Universitario y de Bellas Artes; en vez de la Secretaría de Justicia, el Departamento de Justicia; y se separa la regulación comercial de Hacienda y Crédito Público, para incorporar Industria, Comercio y Trabajo en una misma secretaría. Esta reforma estructural es significativa por la aparición de una nueva figura administrativa: el departamento de estado, de estatuto inferior a la secretaría, sobre todo por la especialización y concreción de sus actividades, que posteriormente podrían acceder al rango ministerial, como se verá luego. En 1921, con la integración, de nueva cuenta, de la instrucción escolar, la universidad, las bellas artes y la cultura, se creó la Secretaría de Educación Pública, el mismo año en que se formó un departamento de estado para el gobierno del Distrito Federal. Hasta 1934, el número de secretarías fue el mismo, 8, pero con modificaciones administrativas. El Departamento de Justicia devino Procuraduría General de la República, la Secretaría de Economía sustituyó a la de Industria, Comercio y Trabajo, y los departamentos de estado se redujeron a Trabajo, Agrario, de Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Prensa y del Distrito Federal. No es sino hasta 1946 cuando aumenta significativamente el número de secretarías de estado. Se crean cinco nuevas, para llegar a 13, con la separación de Guerra, ahora Defensa Nacional, y la Secretaría de Marina; la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la de Recursos Hidráulicos, la conversión de los departamentos del Trabajo y de Salubridad Pública, en las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad y Asistencia Pública, respectivamente. Los departamentos de estado se reducen a tres, el del Distrito Federal, Asuntos Agrarios y Colonización y el de Industria Militar. En 1958, se crearon dos nuevas secretarías y un departamento de estado: la Secretaría de la Presidencia, con la integración de la secretaría particular del Presidente y la Comisión de Inversiones, se separa Obras Públicas y se crea el Departamento de Turismo. Así, en 1970, la administración pública federal tenía 15 secretarías de estado, cuatro departamentos y dos procuradurías generales de justicia.

Cuatro secretarías de estado en 1821, 15 en 1970, más cuatro departamentos y cerca de trescientas entidades paraestatales, este crecimiento de las dependencias del ejecutivo se dio por cuatro vías distintas:

- **Creación:** Secretaría de Fomento en 1853, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, Departamentos de Estado en 1917: Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Establecimientos Militares; Justicia; Contraloría; Trabajo; Distrito Federal, en 1921; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en 1946; Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 1946.; Secretaría de la Presidencia, en 1958.
- **Agregación:** Instrucción Pública, Industria y Colonización a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos en 1853; Comercio a la Secretaría de Hacienda y Créditos Público en 1891; Transportes a la Secretaría de Comunicaciones en 1958.
- **Separación:** Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, en 1853; Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, en 1913; Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en 1917; Secretarías de Guerra y Marina, en 1946; Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, en 1958.

- **Elevación a Rango Ministerial:** Secretaría de Educación Pública, en 1921; Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en 1946.; Secretaría de Salubridad y Asistencia, en 1946²

Son cuatro procedimientos diferentes, pero que pueden establecer relaciones de sucesión, regreso, integración, concentración, diferenciación. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública, creada en 1921, es el resultado de varios de estos procesos. En 1853, se agregó la instrucción pública a la secretaría de justicia y negocios eclesiásticos, junto con la industria y la colonización. En 1891, todavía con la forma de instrucción, se fundió en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, para separarse en 1913, y en 1917 descentralizar la instrucción primaria en los ayuntamientos y quedar la educación universitaria y las bellas artes en un departamento de estado, que accedería a rango secretarial en 1921 con la centralización de nueva cuenta de la instrucción primaria, de la cultura, la educación universitaria y las bellas artes en una misma Secretaría de Educación Pública. Casos similares ocurren en industria, trabajo, salubridad y asistencia. En otros, como Fomento y Obras Públicas, son secretarías que se crean directamente para atender trabajos de promoción e infraestructura vinculados con una nueva orientación de las funciones estatales, o de la vigilancia de las mismas, como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y la integración del presupuesto, la comisión de inversiones y la secretaría particular, en la de la Presidencia, en 1958.

Las cuatro formas de crecimiento de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal refieren procesos de especialización funcional, de definición de áreas, ámbitos y materias de gubernamentalización, de vigilancia y control de los mismos organismos estatales y, en general, de figuras del mismo aparato estatal, derivadas de regímenes de gubernamentalización distintos.

La Pluralidad Institucional

Las vías de crecimiento organizacional del Estado son: número, multiplicidad y dimensión jurídico-administrativa. Primero, las secretarías crecen por agregación de ámbitos de intervención, grupos de atención y especialización funcional. Segundo, los objetivos y funciones del estado se multiplican. Tercero, aparecen formas administrativas novedosas. En 1917 los departamentos de estado, con funciones muy concretas (universitario y bellas artes, agrario, estadística, industria militar, aprovisionamientos generales), pero sin acceder a la dignidad ministerial; a partir de 1925, entidades de regulación, vigilancia, producción o distribución de bienes y servicios, son los organismos descentralizados, las empresas estatales, los fideicomisos, una nueva dimensión del estado, junto y al margen de sus instituciones: la paraestatalidad.³

Los departamentos de estado, las comisiones y los consejos son formas jurídico-administrativas para la atención de problemas específicos, en el mismo marco normativo de las secretarías. Aparecen en 1917, y son la forma de resolución de problemas novedosos, como la tutela del trabajo, de los problemas agrarios, o de

² Elaboración propia a partir del Manual de Organización del gobierno federal, 1973.

³ En sentido estricto, el término paraestatal se incorpora a la Constitución hasta 1981, con las reformas al artículo 90 en el que se reconoce la administración pública paraestatal junto a la central para definir orgánicamente a la administración pública federal.



encapsulamiento de funciones añejas, como la salubridad pública y la asistencia social, o formas políticas preventivas, como el estatuto del Distrito Federal en 1921. Algunos desaparecen, como el de Prensa y Publicidad o el de Aprovechamientos Generales, otros se incorporan a alguna secretaría, como el de Estadística, pero la mayoría se integra para formar secretarías o acceden al rango ministerial, como Trabajo, Salubridad y Asistencia Pública, persisten hasta 1970, como el del Distrito Federal, Industria Militar y Asuntos Agrarios y Colonización, o aparecen nuevos, como el de Turismo. En general son figuras transitorias de atención a problemas específicos, con el tiempo o se vuelven ministerios, se fusionan o desaparecen.

Las empresas, organismos descentralizados y fideicomisos tienen una significación muy distinta. Representan una nueva dimensión jurídico-administrativa, pero también histórica y política del estado. Son agencias de regulación de los factores económicos, o de la producción, distribución, circulación y consumo, del ciclo y la estabilidad macroeconómica. Figuras jurídicas y administrativas novedosas. Por ejemplo, los organismos descentralizados: entidades o empresas creados por el poder ejecutivo o legislativo, *ex profeso*, para realizar servicios específicos, son la forma más pura de las agencias paraestatales, en su creación no intervienen agentes externos a los públicos ni formas jurídicas distintas al derecho administrativo; o las sociedades mercantiles, figuras jurídicas propias del derecho privado, pero que realizan acciones de interés público, por lo que están sujetas al control gubernamental, son creadas, transformadas o recuperadas del capital privado. En general, son sociedades mercantiles, sociedades por acciones, se diferencian por su grado de propiedad estatal, es decir, en las que el estado tiene una participación accionaria mayoritaria o minoritaria. Los fideicomisos públicos son la tercera figura paraestatal. De acuerdo al derecho mercantil mexicano, son operaciones crediticias, soportadas por una institución fiduciaria partir de un contrato. Actos mercantiles, mediante los cuales el "fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".⁴ Tradicionalmente, el fideicomitente único del gobierno federal era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La constitución histórica del sector paraestatal ha sido un proceso sinuoso, pero consistente, por lo menos desde los años veinte. Se ha presentado como la acumulación azarosa y coyuntural de decisiones políticas, coyunturales, sin atención trazado general de largo alcance. Más allá de la veracidad o no de esta afirmación, incluido su tono finalista y prescriptivo, la historia de las entidades paraestatales tiene, ciertamente, matices imponderables, como las luchas, las batallas, los salvamientos, los compromisos, los acuerdos, los intereses, pero insertos en una racionalidad económica-política, en un modo de concebir y atender los problemas gubernamentales, que forman los aparatos estatales, modelan y modulan el desarrollo económico. La historia de la paraestatalidad, en consecuencia, tiene orígenes bajos, sin duda, resultado del uso patrimonial del aparato estatal, cómo negarlo, pero ha sido facilitado por el modo específico de creación institucional, porque un modo de enfrentar los problemas ha sido a través de la formación de entidades gubernamentales *ad hoc*, tantas como sean necesarias en el momento, y no en la administración central, sino paraestatal. La historia del

⁴ José Manuel Villagordo, "El Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México", SHCP, 1981, p. 25 citado en Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1983 p. 18.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Recursos y organismos de gobierno

sector paraestatal es tanto coyuntura -decisiones e intereses-, como modelo de resolución de problemas de gobierno, de conducción gubernamental de los circuitos económicos, las actividades productivas o los conflictos sociales. En un período largo, las empresas y organismos paraestatales organizan etapas y fases con lógicas específicas, respondiendo a objetivos gubernamentales más o menos definidos. En el cuadro siguiente se establecen secuencias de creación del sector paraestatal hasta finales de 1970.⁵

Evolución del Sector Paraestatal

Período	Empresas de Participación Estatal	Organismos Descentralizados
1917-1921	2	0
1921-1930	8	2
1930-1933	6	0
1934-1940	29	10
1940-1945	37	14
1945-1950	30	20
1950-1959	65	36
1960-1970	105	27
Totales Acumulados	282	109

Fuente: Alejandro Carrillo Castro. *La Reforma Administrativa*

En cerca de cincuenta años las empresas, fideicomisos y organismos descentralizados del estado crecieron significativamente. Este crecimiento obedece a un principio general: se gobierna más materias, mas sectores, más ámbitos, con mas estado, pero no directamente, sino subordinado a figuras administrativas junto y al margen: paraestatales. El estado modifica su figura, sus formas y modalidades de intervención. No sólo directamente, a través de los organismos del poder ejecutivo, sino a distancia, indirectamente, con las instituciones paraestatales. En esta nueva racionalidad jurídico-administrativa del estado se cruza con los nuevos ámbitos y materias de gobierno y las formas generales del estado: en los años veinte, siguiendo el eje constructor de la nación y los lazos sociales, con las instituciones reguladoras del equivalente general y la infraestructura que unifica el territorio nacional. A partir de los treinta y hasta los cincuenta, con los organismos de seguridad social, de tutelaje laboral y reforma agraria: el estado del control social; desde esos mismos años, la creación de las condiciones generales de la acumulación, de nuevo con infraestructura, financiamiento, producción de materias primas y servicios elementales, como electricidad, petróleo y transportes, y de los años cuarenta en adelante, productos e insumos fundamentales para el circuito productivo, fertilizantes, aceros, máquinas y herramientas, es la regulación general de la economía, no sólo de los equilibrios

⁵ Como en otras estadísticas gubernamentales, el número de empresas estatales, de fideicomisos y organismos descentralizados es poco confiable. No existe una reconstrucción detallada de la formación del sector paraestatal, ni siquiera en las entidades responsables. Los investigadores de la administración pública o trabajan con muestras o son datos parciales o su información es insuficiente. Nuestra reconstrucción inició con estas fuentes, y derivó hacia las de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la SEPANAL, sólo para encontrar un considerable número de rezagos en el registro, problemas de interpretación, errores y omisiones entre otros. En el Diario Oficial de la Federación se encuentran las relaciones de los organismos paraestatales en varias fechas sobre ellos trabajamos la reconstrucción inicial, complementada con el Manual de Organización del Gobierno Federal, los Informes de Labores de la SEPANAL y los estudios de Carrillo Castro y García Ramírez, Casar y Peres, Rey Román y Acle Vega.

macroeconómicos, sino del ciclo de rotación del capital en su conjunto.

En los años veinte, los organismos y empresas responden a dos series de problemas: la regulación monetaria y la (re)construcción de la infraestructura. Para eso se crearon la Comisión Monetaria, el Banco de México, institución central en el control de la oferta monetaria, e instituciones financieras para la promoción del desarrollo rural, como el Banco de Crédito Agrícola, y en la otra vertiente, las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, las Juntas Federales de Mejoras Materiales, todas en 1925. Una década después, las agencias paraestatales ampliaron su radio de acción, en tres líneas: nuevos ámbitos de financiamiento, como el ejido, con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1935, las cooperativas, en 1936, con el Banco de Fomento Cooperativo, las obras públicas y vivienda, con el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, en 1933, el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, primer banco general de desarrollo; la regulación del abasto, con la creación de los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), en 1936; y la nacionalización de sectores llamados estratégicos: la Comisión Federal de Electricidad, los ferrocarriles, primero en el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, en junio de 1937, tras el conflicto obrero-patronal, con la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales, en abril de 1938, y el 30 de diciembre de 1940, la corporación pública descentralizada de Ferrocarriles Nacionales de México, del mismo modo, para combatir el monopolio privado del papel, se creó la Productora e Importadora de Papel (PIPSA), en 1938, y sobre todo, PEMEX, en 1938. Este último eje de creación institucional resulta, es bueno recordarlo, después de una serie de conflictos previos a la expropiación y nacionalización, de conflictos obreros patronales, huelgas de inversiones, boicots, etc. Inicia, por su importancia y significación ulterior, una forma de atender y resolver los problemas político-económicos: la nacionalización de industrias, la creación de sectores estratégicos y el monopolio público de productos y servicios. A partir de entonces, un modo de enfrentar los problemas obrero-patronales, estado-capitales internos o externos, será recurrir a la expropiación y el crecimiento de las agencias paraestatales. En los años cuarenta, el aparato paraestatal creció en otras direcciones, con nuevos objetivos. En el sector financiero, dos nuevos bancos para atender sectores específicos: el Banco Nacional Cinematográfico, en 1945, y el Banco Nacional del Ejército y la Armada, en 1946. En el abasto y la comercialización de los productos agrícolas y materias primas, la Compañía Nacional Distribuidora y Comercializadora (NADIRSA), en 1945. Pero lo más relevante son las instituciones de seguridad social y educación, así como la creación-absorción de empresas manufactureras. En 1943, el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), el Comité Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, en 1940. La intervención estatal en la producción de manufacturas e insumos generales se dio a través de la participación mayoritaria en las acciones de una empresa manufacturera o la creación de nuevas empresas e industrias básicas, por ejemplo, Guanos y Fertilizantes, Sosa Texcoco, Beneficios Mexicanos del Café, para señalar algunas de estas últimas, o de Altos Hornos de México, Fundiciones de Hierro y Acero, Aceros Esmaltados, Máquinas y Herramientas, Industria Eléctrica Mexicana, entre las primeras. Sobre estas líneas generales de crecimiento paraestatal, regulación monetaria, intermediación financiera, sector agrícola, infraestructura, control del abasto, manufacturas y seguridad social, se siguieron creando agencias en las dos décadas siguientes. Se modificó la estructura y el funcionamiento de NAFINSA, del Banco de Comercio Exterior, del de Obras Públicas, y se creó el Fondo de Operación y

Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), en 1953, nuevas Comisiones Regionales, como la del Río Papaloapan, NADIRSA se transformó en la Compañía Exportadora e Importadora de México (CEIMSA), se nacionalizó la electricidad en 1960 y se absorbieron empresas al borde del colapso tras la devaluación de 1954. Los nuevos sectores de intervención estatal fueron el turismo y los transportes aéreos, con la compra de Aeronaves de México, la Operadora de Hoteles y el Club de Pesca.

6.2. La Reconstrucción Populista

La emergencia de nuevos regímenes de gubernamentalización, o la reconstrucción de otros, que reseñamos en la Parte Segunda, hizo necesaria una enorme cantidad de agencias u organismos que la soportara. En sentido estricto, el aparato institucional se modificó, como en los objetos y objetivos de gobierno, también creció en multiplicidad, polivalencia e incluso forma institucional. Los nuevos organismos pueden ser parte del Ejecutivo, del Gobierno Central, o empresas paraestatales, fideicomisos, instituciones educativas, centros, comisiones, organismos descentralizados, su forma varía y depende del dispositivo concreto. La gran movilización estatal construyó un andamiaje institucional enorme que la soportara, así como una instancia de discusión y consulta basada precisamente en la representación sectorial de los factores productivos y el gobierno, para definir una agenda general, más allá del régimen político y de las formas de decisión republicanas: una Comisión Nacional Tripartita, en la que se procesaran discusiones y recomendaciones de política económica

La reconstrucción populista de las instituciones estatales se da a través de tres grandes ejes: el remozamiento de las agencias de la administración pública central; el crecimiento explosivo, en cantidad e intensidad, de las entidades del sector paraestatal; y la creación de instituciones meta-constitucionales, basadas en la representación factorial de la sociedad, para atender problemas de la estrategia económica en general, y la generalización de este método de discusión en áreas específicas – no necesariamente institucionalizado.⁶

En el período 1970-1976, el crecimiento institucional del estado siguió las mismas líneas de desarrollo de las reformas ejecutivas de 1958, en lo referente a las estructuras ministeriales, y con una mayor aceleración en la importancia, creación, absorción y transformación de organismos descentralizados y empresas paraestatales. A estas dos tendencias básicas, deberán añadirse una serie de reformas internas en las dependencias ejecutivas y del sector paraestatal, en el nivel tanto operativo como funcional, así como el diseño de una figura novedosa: la Comisión Nacional Tripartita, espacio de deliberación y negociación entre el gobierno, trabajadores y campesinos y sector privado de la economía. Crecimiento del sector central y paraestatal, reformas operativas y funcionales e instancia meta-constitucional de planeación económica son los tres ejes de las modificaciones institucionales del estado entre 1970-1976.

⁶ Por ejemplo, en la discusión sobre los libros de texto, los representantes empresariales no discutieron en el marco de una comisión nacional tripartita educativa, tampoco estuvo en las mesas de discusión o en la agenda, pero sí discutieron y negociaron elementos de la curricula, incluso con el secretario de trabajo y previsión social. Lo mismo hicieron algunos dirigentes sindicales, no sólo de los maestros. El modelo tripartita se generalizó a muchos sectores y momentos de conflicto, la parte institucionalizada fue la menor.

El Remozamiento del Ejecutivo

Durante 1971, las dependencias del Poder Ejecutivo iniciaron una transformación interna a nivel funcional y operativo. Modificaron reglamentos, manuales de organización, crearon nuevas instancias directivas, de vigilancia y control, de planeación y organización, y un conjunto de disposiciones operativas en el marco de la llamada Reforma Administrativa. En esta primera etapa, la reorganización administrativa fue de las funciones y modelos operativos de las instituciones existentes. No se creó ninguna nueva secretaría, y el crecimiento institucional fue por la creación de subsecretarías y, sobre todo, direcciones generales, así como la depuración o creación de consejos, comisiones, institutos y unidades al interior de las secretarías de estado existentes.

Cambios en las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal

Secretarías	Subsecretarías	Direcciones Generales	Unidades	Comisiones	Institutos
Gobernación	2	10 - 12	2 - 6	1 - 7	1
Relaciones Exteriores	2 - 3	15 - 18	1 - 3	0 - 2	0 - 1
Defensa Nacional	1	13 - 20	8 - 3		
Marina	1	9 - 8	4 - 6		
Hacienda y Crédito Público	3 - 4	18 - 38	11 - 9	1	
Presidencia	1 - 2	7 - 9		4 - 7	
Patrimonio Nacional	3	12 - 20	n/d. - 2	3-10	n/d - 1
Industria y Comercio	2 - 3	18 - 24	n/d. - 1	n/d - 1	n/d - 1
Agricultura y Ganadería	3	20 - 25	1 - 4	1 - 0	7
Recursos Hidráulicos	2 - 3	26 - 13	n/d. - 2		
Comunicaciones y Transportes	1 - 2	13 - 21	3	7	1
Obras Públicas	1 - 2	20 - 21	n/d.	4 - 11	1
Educación Pública	3 - 4	26 - 35	5 - 7	9 - 5	15
Salubridad y Asistencia	2 - 3	24 - 37	2 - 5	3 - 5	
Trabajo y Previsión Social	2	5 - 11	5 - 6	n/d - 1	n/d - 1
Reforma Agraria*	2 - 3	14 - 25	n/d. - 1	1 - 4	
Turismo*	1	12 - 10	n/d. - 1	n/d - 1	
PGR ⁷	2	1 - 6	8 - 0	n/d - 1	
PGJDF	1	2 - 9			
DDF ⁸	1 - 2	25 - 19	0 - 2	1	1
Industria Militar	1	n/d - 2	n/d - 5	n/d - 1	

*Secretaría de Estado desde el 1 de enero de 1975

Fuente: con información de José López Portillo. *Segundo Informe de Gobierno, Anexo Histórico*

El 28 de enero de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal", por el cual se crean las Comisiones Internas de Administración (CIDAs), "con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto" (artículo Primero), y las Unidades de Organización y Métodos "con el propósito de asesor técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste delegue a autoridad en materia

⁷ En las procuradurías, el nivel de subsecretario es el de subprocurador para establecer una simetría administrativa en dependencias con funciones y modos de organización distintos.

⁸ Las secretarías en el gobierno del DF se consignan al nivel de subsecretarías, lo mismo en el caso de las otras instancias de cada dependencia. Sólo con objeto de exposición y síntesis, porque formalmente el nivel de secretaría y departamento de estado es distinto.

de coordinación y racionalización administrativa" (artículo Tercero).⁹ El 11 de marzo, en el mismo Diario Oficial, apareció el segundo acuerdo de esta reforma administrativa, el "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal".¹⁰ Las comisiones internas de administración, así como las unidades de organización y métodos, de programación, los acuerdos de coordinación intersecretarial de la reforma administrativa, y otros posteriores sobre capacitación del personal público¹¹, de orientación e información al público,¹² o el Censo de los Recursos Humanos del Sector Público,¹³ son los ejes de una revisión del proceso administrativo interno de las instituciones estatales, así como de sus recursos y de los servicios que presta. Esta reforma del proceso interno de gestión de los organismos públicos, que comprende las fases (programación, organización, ejecución y control), así como de sus recursos humanos (los financieros se tratan en el apartado de fiscalidad, y los materiales quedaron para modificaciones internas en las oficialías mayores, todavía sin una instancia central de regulación administrativa, discrecionalmente manejados por las CIDAs), aumentó las instancias internas de gestión en los organismos estatales, en una suerte de potenciación de la aporía de la gestión: la administración de los administradores, lo que generó el efecto externo del crecimiento discrecional de la burocracia, incrementado, además, por una remodelación funcional de las mismas dependencias, es decir, de definición de nuevas áreas de gestión, de nuevas materias y objetivos de gobierno. Es el nivel funcional o material del remozamiento ejecutivo. Por ejemplo, algunas secretarías aumentaron sus instancias directivas, a nivel de subsecretaría y dirección general, por definir nuevas áreas de atención, nuevos blancos de gobierno. La Secretaría de Salubridad y Asistencia creó la subsecretaría de mejoramiento Ambiental, en consonancia con una nueva área de atención gubernamental. La Secretaría de Educación Pública reorganizó las subsecretarías y estableció la de Planeación y Coordinación Educativa. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes incorporó una subsecretaría de Radiodifusión, la de Industria y Comercio, agregó una subsecretaría de pesca, la de Obras Públicas, otra subsecretaría "B" para atender la conservación y tratamiento de obras públicas, la de la Presidencia, reorganizó la comunicación social en una subsecretaría de Prensa. De otro modo, las nuevas áreas de intervención fueron incorporadas en los reglamentos internos de las secretarías en comisiones, consejos o como direcciones generales. En 1973, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación reorganizó su organización y funcionamiento en un nuevo Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto, en el que se incorporaron atribuciones relacionadas con la seguridad interior, la cinematografía, la radio y la televisión, y la coordinación de la participación ciudadana. En 1974, se creó el Consejo Nacional de Población. El 2 de mayo de 1972, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes empezó a ejecutar el plan y los programas de la televisión rural del Gobierno Federal, con el objeto de hacer llegar la señal televisiva al agro mexicano y coadyuvar a elevar el nivel cultural del campesino. En la Secretaría

⁹ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los Informes Presidenciales, La administración pública*, México, 1976, pp 509-510.

¹⁰ *México a través de los Informes Presidenciales, op cit.* pp 507-508.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo para promover una mejor Capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado", junio 26 de 1971.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de información y orientación al público", 5 de abril de 1973.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*. "Acuerdo que ordena la realización del Censo de los Recursos Humanos del Sector Público", 17 de julio de 1974.

del Patrimonio Nacional, las nuevas direcciones generales atendieron los problemas de urbanismo, avaluo y estudios generales. En la de Agricultura y Ganadería, los inventarios, la educación y la vigilancia forestal, así como las especies menores y la investigación agrícola.

El 1 de enero de 1975, los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, cambiaron su estatuto jurídico-administrativo y accedieron al rango secretarial, con nueva denominación, Secretaría de la Reforma Agraria y Turismo, respectivamente ¹⁴ Así, al final del período, las secretarías de estado pasaron de 15 a 17, con dos departamentos de estado y dos procuradurías. El aparato ejecutivo, en su conjunto había crecido, de 476 dependencias, contando secretarías, subsecretarías, direcciones generales, unidades, oficialías mayores, consejos, comisiones e institutos, pasaron a 633, y la fuerza laboral al servicio del estado, únicamente en la administración central, de 557496 a poco más de un millón de trabajadores, según la distribución que aparece en el siguiente cuadro.¹⁵

Trabajadores en el Gobierno Federal

Secretarías	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Agricultura y Recursos Hidráulicos	53,826	57,081	64,852	97,601	110,478	115,270	127,841
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	27,743	28,780	29,252	31,800	32,500	32,980	34,350
Comercio	5,849	5,929	6,312	6,552	7,604	8,638	10,142
Comunicaciones y Transportes	38,905	40,403	44,294	45,280	46,903	49,345	50,541
Defensa Nacional	71,504	73,326	72,947	77,088	82,192	87,902	93,326
Educación Pública	171,233	198,468	225,766	265,000	309,847	357,064	407,013
Gobernación	3,723	3,937	4,100	4,402	4,785	5,086	5,688
Hacienda y Crédito Público	31,013	31,119	31,260	35,553	35,446	41,085	43,685
Marina	15,656	16,298	17,968	19,860	20,032	20,862	22,534
Patrimonio y Fomento Industrial	1,109	1,142	1,163	1,179	1,267	1,382	3,412
Programación y Presupuesto	1,155	1,221	1,341	1,669	2,207	2,442	4,022
Relaciones Exteriores	1,186	1,216	1,220	1,236	1,269	1,769	2,306
Reforma Agraria	3,603	4,005	5,802	6,528	7,755	7,999	10,828
Salubridad y Asistencia	46,244	50,476	52,301	56,253	63,162	69,322	68,507
Trabajo y Previsión Social	2,216	2,419	2,836	2,996	3,062	3,358	4,187
Turismo	n.d.	963	1,243	1,511	1,675	1,782	1,862
Distrito Federal	76,680	80,859	87,613	92,395	98,464	107,538	108,820
Industria Militar	1,803	1,803	1,809	1,834	1,857	1,908	1,909
Procuraduría General de la República	1,522	1,522	1,898	2,137	2,313	2,802	3,463
Procuraduría General de Justicia del D.F.	1,719	1,624	1,835	2,287	2,462	2,425	2,582
Presidencia de la República	807	837	754	777	874	926	1,048
TOTALES	557,496	603,428	656,566	753,938	836,154	921,885	1'008,066

Fuente: José López Portillo, *II Informe de Gobierno, Anexo Histórico*.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", 31 de diciembre de 1974

¹⁵ No se pudieron reconstruir las series completas del personal público. La serie más consistente se construyó después de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, en la que se reorganizaron las siguientes secretarías de estado: Agricultura y Ganadería se incorporó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos; Obras Públicas añadió los Asentamientos Humanos, Industria y Comercio pasó a ser Comercio, pasando el Fomento Industrial a Patrimonio Nacional; la Secretaría de la Presidencia se transformó en Programación y Presupuesto; y se creó el Departamento de Pesca. Aunque no es comparable con la estructura ministerial de 1970-1976, es resultado de los cambios efectuados en este período y no afecta sustantivamente las tendencias de desarrollo de los trabajadores al servicio del Estado.

En sólo seis años, los trabajadores al servicio del estado crecieron más del doble, fundamentalmente en la educación pública, el sector agrícola e hidráulico, salubridad y asistencia, defensa nacional y marina, y el Departamento del Distrito Federal. Entre 1970 y 1976, la participación marginal de los trabajadores educativos en el crecimiento de la fuerza de trabajo estatal fue de 59, 51, 40, 54, 55 y 58%, mientras que la de los empleados de salubridad osciló entre el 8-10%, los de defensa y marina, 14 y 10%, y de los trabajadores capitalinos entre el 14 y el 10% al inicio y final del período. En general, 9 de cada 10 nuevos trabajadores públicos fueron maestros, médicos, enfermeras, soldados, marinos o burócratas del DF.

La Explosión Paraestatal

Una de las primeras acciones de gobierno fue revisar los modos de control de las entidades paraestatales. El 31 de diciembre de 1970 apareció en el Diario Oficial de la Federación la nueva "Ley para el control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", que abrogaba la anterior, del 27 de diciembre de 1965. Más que una nueva Ley, en la que se cambiara el modelo de vigilancia y control, en realidad un ajuste, la corrección de algunos aspectos indeterminados y la especificación de nuevos mecanismos de gestión y evaluación. En los aspectos sustantivos el modelo siguió el mismo esquema anterior, basado en el "triángulo de la eficiencia", mediante el cual tres dependencias distintas revisaban la planeación de inversiones (Secretaría de la Presidencia), el ejercicio presupuestal (Hacienda y Crédito Público), y la revisión administrativa y operativa (Secretaría del Patrimonio Nacional).¹⁶ Sobre este esquema se realizaron las modificaciones puntuales. Por ejemplo, en el capítulo III se incorporan las empresas de participación minoritaria (menos del 50% y hasta el 25% del capital), vigiladas por un Comisario designado por la SEPANAL; el mismo procedimiento se aplicaría a los fideicomisos públicos (capítulo II, artículos 25 y 26); pero los ajustes específicos de la nueva Ley se encuentran en las etapas del proceso administrativo, y en las atribuciones de la Secretaría de Patrimonio Nacional: todos los organismos y empresas estarían obligados a presentar oportunamente sus presupuestos y programas anuales de operación, sus estados financieros mensuales y anuales, y dar facilidades para que la misma secretaría conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas libres, documentos, sistemas y procedimientos de trabajo y producción, y en general la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objeto del organismo o empresa (artículo 8º, fracciones II, III y IV); para designar y remover libremente al auditor externo y al personal técnico de asesoría y vigilancia (artículo 10, fracciones I y II); autorizar la enajenación de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos de los organismos p empresas (artículo 15), la venta, subasta o adquisición de inmuebles (artículo 16) y la revisión de los contratos de arrendamiento (artículo 17); la cancelación de deudas incobrables y en general tanto el funcionamiento, la operación como el cumplimiento de los objetivos y fines de organismos y empresas de participación estatal.

La nueva Ley mantiene el esquema de vigilancia desmembrado, pero otorga a Patrimonio Nacional

¹⁶ Artículos 2 y 6 de la "Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en Secretaría de la Presidencia, *Manual de Organización del gobierno federal, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal, 1974*, pp 41-42.

facultades para incidir directamente en todos los aspectos operativos, técnicos y de gestión de cada organismo o empresa de participación estatal, incluso vigilando la entrega oportuna de información y reportes sobre inversiones y presupuesto a las secretarías respectivas. En sentido estricto, la nueva Ley formaliza la primacía de la vigilancia y control de las entidades paraestatales a la Secretaría del Patrimonio Nacional en dos direcciones: estableciendo un nuevo directorio de control, (para eso se modificaron los requisitos del registro, con el registro de las empresas minoritarias y los mecanismos de revisión para todas las que no se inscribieran), y actividades de vigilancia (planes y programas, revisiones técnicas y operativas). El nuevo esquema quizá no lo sea tanto en su racionalidad, como en su extensión y profundidad. Más empresas y organismos, ampliando la base de regulación, más actividades y nuevos mecanismos de control y vigilancia concentrados en una secretaría, sin dejar de intervenir las otras dos en aspectos concretos, lo que originaba duplicaciones, conflictos de intereses y demás fenómenos propios del "triángulo de la eficiencia".

Entre 1970 y noviembre de 1976 las entidades paraestatales crecieron en extensión y profundizaron su intervención en los circuitos económicos y políticos. René Villarreal y Rocío R. de Villarreal multiplicaron por 10 el sector paraestatal, considerando las cuatro figuras jurídico-administrativas: empresas de participación estatal mayoritaria y minoritarias, organismos descentralizados y fideicomisos. Datos muy similares fueron ofrecidos por el Secretario de Patrimonio Nacional ¡pero dos años antes!: "El número de entidades registradas aumentó de 87 en 1970 a 817 en 1974. Esta última cifra está integrada por 65 organismos descentralizados, 282 empresas de participación estatal mayoritaria, 47 juntas federales de mejoras materiales, 387 fideicomisos constituidos por el Gobierno federal y 36 empresas de participación estatal minoritaria".¹⁷ Alejandro Carrillo Castro, por su parte, calculó otras cifras tan sólo para 1972: "247 empresas de participación estatal mayoritaria, 65 minoritaria y 123 organismos descentralizados",¹⁸ Casar y Peres sólo encontraron 160 empresas creadas en el sexenio de referencia,¹⁹ y en el II Informe de Gobierno de José López Portillo, en 1978, las entidades sectorizadas en enero de 1977 eran 796, 128 organismos descentralizados, 475 empresas de participación estatal mayoritaria y 193 fideicomisos. Años más tarde, Carrillo Castro y Sergio García Ramírez corrigieron las estimaciones previas, encontrando 162 entidades no registradas, para quedar en 1013 entidades paraestatales al 13 de enero de 1977.²⁰ Quizá menos espectacular que las estimaciones de Villarreal y Villarreal, que las correcciones posteriores, o el subregistro de los Informes Presidenciales, lo cierto es que entre 1970 y 1976 el sector paraestatal se expandió de manera significativa. Los datos de Casar y Peres para la creación o incorporación de empresas por sexenio resultan muy reveladores: del total histórico de empresas creadas hasta 1976, el 54 % corresponde al gobierno de Luis Echeverría.²¹

Por otra parte, el sector paraestatal también profundizó su participación en el PIB, en la inversión total, en su participación en los ingresos tributarios, en la producción de nuevos bienes y servicios, en la adquisición de tecnologías y en general en la extensión de los dispositivos de regulación de la población y el territorio. Por

¹⁷ 'Informes del sector paraestatal', en *Comercio Exterior*, julio de 1974.

¹⁸ En Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa*, op.cit., p. 98.

¹⁹ María Amparo Casar y Wilson Peres. *El estado empresario en México ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI Editores México, 1988, p. 36, aunque su estudio sólo se refiere al sector industrial.

²⁰ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1983, p. 109.

²¹ *El estado empresario en México*, op. cit., p 36

ejemplo, de 1970 a 1975, las empresas públicas pasaron de representar el 8.3% del PIB al 11.2; de generar 9.6% de la tributación a más del 12; del 17 en las exportaciones, al 32.6; mientras que la población ocupada en todo el sector fue aumentando de 304 761 trabajadores en 1970, a 319 607 en 1971, 336 299, 369 417, 408 664, 428 597, en los años siguientes, hasta llegar a 460 275 personas en 1976.

Extensión y profundidad. El conjunto de entidades paraestatales crece de manera extraordinaria en sólo seis años, y su impacto en los circuitos económicos y políticos aumenta en el mismo período. Más empresas, organismos y fideicomisos para intervenir en la producción y distribución de mercancías y servicios, o para atender y regular grupos sociales, sectores específicos o nuevas materias de gobierno y más participación de todas las entidades en el gobierno del territorio, la población y las actividades económicas: ese es, más allá de las cifras, el significado general de la explosión paraestatal entre 1970 y 1976. Veámoslo por separado.

Primero, la extensión cuantitativa. Nuevas y más empresas de participación estatal, mayoritaria y minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos. Más entidades, abarcando más sectores, ramas y clases de actividad económica, o grupos sociales y objetos de gobierno. La ampliación es tanto cuantitativa como funcional. Crecen las entidades y crecen los ámbitos de gobierno, o al menos se extienden territorialmente. El crecimiento es general, palpable, se registra en la Dirección General de Control y Evaluación de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de la SEPANAL, y se publica en los Informes de Labores de la misma dependencia, en el Diario Oficial de la Federación y se recoge en los Informes anuales de Gobierno. Pero aún así, el crecimiento es un efecto general, no un registro meticuloso y confiable. La expansión es verificable, pero incierta, sospechosa. Todos los estudios lo confirman, como vimos antes, pero más aún, los mismos registros y publicaciones oficiales lo muestran. Y los procedimientos de registro, contenidos en la nueva Ley, lo estimulan: se exceptúan del control y vigilancia las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales (artículo 1); las definiciones de empresa de participación estatal, de organismo descentralizado o fideicomiso permiten nuevas excepciones de facto, reconocidas en la misma Ley, al grado de diseñar un procedimiento de auto-exclusión, al considerar la improcedencia de su registro en la SEPANAL (artículo 9); las formas de propiedad de los paquetes accionarios, sea directamente por el gobierno federal, instituciones financieras (NAFINSA) o empresas controladoras de participación estatal; el rango de propiedad accionaria para las minoritarias y las nuevas aportaciones de capital; los rezagos entre el registro y la publicación; las disparidades de criterios; los errores y, en general, el azaroso proceso burocrático y los intereses mismos de estabilidad de los directores de las entidades. Los rezagos, las omisiones, los errores, las diferencias y las incompatibilidades en los registros, que proporcionan la base del control y evaluación de las entidades paraestatales son una parte sustantiva no sólo de los problemas del modelo de gestión paraestatal, sino parte misma del proceso de crecimiento del sector paraestatal. Se registran y evalúan así, porque así funcionan: una perogrullada, pero ilustrativo de una mecánica de gobierno, sobre todo en un período de crecimiento acelerado. A pesar de todos los riesgos, y de reconocer que una estimación definitiva de las entidades paraestatales ha sido imposible de determinar, al menos hasta fines de 1976, se puede reconstruir una serie confiable a partir de los documentos oficiales ya señalados, cruzando la información entre ellos y con otras series calculadas previamente, como las de Acle y

Vega, Casar y Peres y Benito Rey Román.²²

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Entidades paraestatales Creadas en 1970-1976²³

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Empresas de participación estatal mayoritaria	136	148	198	243	300	363	439
Empresas de participación estatal minoritaria	n.d.	23	28	34	45	52	64
Organismos descentralizados	n.d.	n.d.	73	107	112	118	122
Fideicomisos	n.d.	48	161	383	387	325	211
TOTAL	136	219	460	767	844	858	836

Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes Anuales* de la SEPANAL, *Diario Oficial de la Federación* y *Manual de Organización del Gobierno Federal*.

En sentido estricto, siguiendo las definiciones contenidas en la Ley, las cuatro figuras que adoptan las entidades paraestatales crecen, en conjunto, de manera acelerada desde el primer año del nuevo gobierno. Si no estrictamente por diez, sí por más de seis veces. Sin embargo, estos datos agregados deben ser tomados con cautela, indican poco, sólo la explosión paraestatal que ya conocemos. En particular, se debe desconfiar de ellos por varias razones: primero, por la importancia de los fideicomisos, una figura que no está bajo el control de la Ley, y que bien puede modificarse sustantivamente, como se hizo entre 1975 y 1976, cuando la SHCP depuró los fideicomisos existentes; segundo, porque la referencia inicial, la de 1970, tiene muy poca información relativa a los organismos descentralizados y las empresas de participación minoritaria, que la Ley de 1965 excluía del control; tercero, porque se registra el número global de entidades, sin atender las formas de control de cada una –por ejemplo, las empresas subsidiarias, las controladoras, las de diferenciación territorial y ámbito regional; cuarto, porque entre las empresas registradas, algunas fueron liquidadas o fusionadas, y otras más impugnaron el registro, para evadir el control y la vigilancia de la SEPANAL. En fin, con todas estas salvedades, propias del mismo esquema de control y creación, de un padrón total de 475 empresas de participación estatal mayoritaria, a fines de 1976 se obtuvo un registro consistente de 439; de 133 organismos descentralizados, se confirmaron 122; y de 68 empresas de participación estatal minoritaria (entre 25 y menos de 50% de las acciones), se obtuvieron registros de 64; recuperando la información sobre los fideicomisos, por ser una serie ampliamente reconocida.

¿Cuál es la racionalidad político-económica de esta proliferación de empresas mayoritarias? ¿En qué sectores se crean, qué producen, por qué el estado se convierte en el único o el mayor socio de éstas? Si se atiende el ciclo de rotación del capital, encontraremos que un 12% del total que se pudo obtener información, son empresas dedicadas a la comercialización de productos, sean productos de consumo popular, como las 11 bodegas rurales, almacenes y distribuidoras Conasupo, o productos específicos, como la sal, o comercializadoras de productos intermedios y materias primas, o de cooperación bilateral como Exmex, de

²² En particular, de este último, *La ofensiva empresarial contra la intervención del estado* Siglo XXI Editores/IIIEc, México, 1984.

²³ Para elaborar el cuadro se siguieron los siguientes criterios: la información inicial proviene de la Dirección General de Control y Evaluación de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se siguió con los listados publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los Informes de Labores de la SEPANAL, y se corroboró con los aparecidos en el Manual de Organización del Gobierno Federal, en el tomo II, relativo a las entidades paraestatales. A pesar de esto entre los listados aparecían y desaparecían empresas en dos o tres años seguidos, por lo que se tomó la fecha de creación del Manual de Organización –pues contiene los documentos de creación, la organización y la normatividad en que se ampara. En los casos de disparidad de fechas de rezago en el registro u omisión se acudió a las fuentes secundarias, Rey Román y Casar y Peres en ese orden.

cooperación germano-mexicana; otras 60 empresas, cerca del 35% del total, son del sector servicios, incluyen 15 dedicadas al transporte, fundamentalmente marítimo, 8 de comunicaciones, 14 inmobiliarias y 13 de asesoría técnica, fomento e impulso de sectores y regiones específicas, como las empresas turísticas o los restaurantes y hoteles; un 22% de las empresas industriales producen alimentos y bebidas, principalmente productos cárnicos y lácteos, frutas y conservas, café, tabaco y, sobre todo, azúcar. En este sector destaca la reorganización de la industria azucarera, a través de la estatización de 27 ingenios, absorbidos por el Fideicomiso Azucarero, radicado en FINASA, y la creación de 17 empresas dedicadas a la pesca, envase y elaboración de productos del mar. En la industria manufacturera, se crearon 9 empresas de hilados, tejidos y otros productos textiles, 11 vinculadas a la industria de la madera, incluyendo aserraderos, 7 de la clase imprenta y editoriales, fundamentalmente en la producción de directorios especializados, así como filiales y subsidiarias del Fondo de Cultura Económica, 4 de minas y canteras, y en la producción de bienes intermedios y materias primas, 8 de la industria química y petroquímica básica, 3 de abonos y fertilizantes, 6 de minerales no metálicos, así como 7 en la producción de maquinaria y equipo de transporte, 3 de maquinaria eléctrica y otras tantas de maquinaria no eléctrica. De todas las empresas industriales, el 42% producía bienes de consumo, principalmente azúcar y productos del mar, 48% bienes intermedios y materias primas, desde hierro y acero, hasta minerales no metálicos, maderas, abonos y fertilizantes, y el restante 10% bienes de capital, maquinaria de transporte y eléctrica. Algunas de las empresas, como lo observó Benito Rey Román, introdujeron nuevos productos y procesos en las cadenas productivas, como la lisina (Fermentaciones Mexicanas), la regeneración del papel periódico (Mexicana de Papel Periódico), tractores de oruga (DINA Komatsu), forjas y fundiciones pesadas (Forjamex), fibras y telas de polipropileno (Poliestireno y Derivados), diosgenina (Productos Químico Vegetales Mexicanos), fabricación de cigüeñales (Manufacturera de Cigüeñales de México) y tornos paralelos (AHMSA/FNDH).²⁴ La producción de estos nuevos bienes intermedios, se hizo a partir de la creación de las empresas o de nuevas inversiones que originaron su estatización, en el caso de algunas empresas de participación minoritaria, complementando la inversión de los particulares en empresas necesarias para la renovación tecnológica o la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, como en Mexinox, para producir láminas de acero inoxidable, o de Centrífugas Broadbent Interamericanas, en la producción de centrífugas azucareras, o de equipo radiológico, en la Compañía Mexicana de Radiología, o de fresadoras, en Oerlikon Italiana de México. Sin embargo, la gran cantidad de empresas creadas o estatizadas entre 1970 y 1976, diferencia su significación política y económica, de la meramente administrativa: las 17 empresas pesqueras son subsidiarias y filiales de Productos Pesqueros Mexicanos, los 27 ingenios azucareros son, efectivamente, empresas distintas, absorbidas por el fideicomiso de FINASA, las nuevas inversiones en AHMSA crearon empresas filiales, como Rassini Rheem, Conasupo creó almacenes, depósitos y distribuidoras en todo el país, las 11 empresas de transporte se encuentran diseminadas en los puertos y mares del territorio nacional, mientras que la estrategia de desarrollo sectorial implica, por ejemplo, la regulación del abasto de consumo popular y la comercialización

²⁴ María Amparo Casar y Wilson Peres, *El estado empresario en México, op. cit.*, pp. 38-41, a partir de Benito Rey Román, *La ofensiva empresarial...*, op. cit., pp. 52-53

de materias primas del campo, las figuras administrativas de esta estrategia implica la proliferación territorial y jurídica de empresas distintas, con personal, presupuesto y regulaciones propias. Por eso, mientras que en términos cuantitativos, el 44% de las empresas creadas o estatizadas se encuentra en el sector comercio y servicios, y otro 22% en la producción de alimentos, azúcar, café y tabaco, menos de la tercera parte lo hace en la producción de bienes intermedios y de capital, entre el 10% en las industrias de madera y papel, el 14% en químicas, abonos y fertilizantes y sólo 10 en la producción de bienes de capital. La significación jurídico-administrativa es diferente de la funcional: cerca de la mitad de las empresas en comercio y servicios, otra cuarta parte en bienes de consumo y lo restante en intermedios y de capital, pero entre estas últimas se encuentra la producción de insumos de uso generalizado y bienes de capital que sustituyen importaciones. Así, la construcción del sector paraestatal, en el caso de las empresas mayoritarias, diferencia los propósitos de regulación del abasto (azúcar), ampliación del mercado interno, sea por productos (como los pesqueros), o por territorio (como los transportes), de la producción de bienes intermedios y de capital, para reducir la dependencia de divisas o integrar nacionalmente las cadenas productivas (autopartes, químicos, no metálicos). 246 empresas mayoritarias, muchas empresas, ciertamente, pero localizadas en pocos sectores, comercio y servicios, de baja productividad y escaso valor agregado, o como filiales y subsidiarias de empresas ya existentes. Ampliación, en este sentido, del conjunto básico de empresas heredadas en períodos anteriores (Conasupo, AHMSA, ingenios azucareros), o creadas alrededor de un polo industrial (por ejemplo, de Las Truchas, con servicios inmobiliarios, panificadora, transportes, tortillerías), o rescate de empresas privadas insolventes (hoteles, textiles, minas). De las empresas que se obtuvo información, suponiendo que el restante se distribuye de manera homogénea, más del 50 fueron absorbidas por el gobierno federal, por problemas financieros o como parte del paquete accionario de otras empresas, el 20% fueron creadas por el gobierno, y el resto son filiales o subsidiarias de alguna otra empresa paraestatal.

En las empresas de participación minoritaria, la intervención estatal se da por tres tipos de razones: para financiar proyectos de inversión que requieren altos montos iniciales de capital y e introducen productos nuevos en el mercado, como en Teletra, Mexinox y la Compañía Mexicana de Radiología; para intervenir en empresas con dificultades financieras, como los hoteles, las procesadoras de alimentos y empresas químicas; y para extender su participación en mercados regulados, como las inmobiliarias, las acereras y las metalúrgicas. En estas empresas, la participación estatal, por definición, el rol de salvamento, por razones económicas, o sociales, así como el de socio capitalista, es enteramente complementario: no sustituye al capital privado, lo que no significa que estos mercados sean competitivos, pues algunas de éstas empresas (Glicoles, por ejemplo), tienen una situación cuasi-monopólica en el mercado, sino una integración del capital público y privado para sostener proyectos inversiones que inician, en el caso de empresas de productos nuevos o tecnología novedosa, o de empresas en dificultades financieras.

Los organismos descentralizados tienen expresiones jurídico-administrativas diversas. Pueden ser entidades, comisiones, consejos o también empresas, creadas por el ejecutivo o legislativo, para realizar servicios específicos. A diferencia de las empresas mercantiles, su creación está determinada únicamente por los poderes públicos, y su campo de aplicación corresponde únicamente al derecho administrativo. Los organismos descentralizados son actos político-jurídicos, más que mercantiles, aunque algunos de ellos tomen

la forma de empresas productivas, similares a las demás, como la Comisión Federal de Electricidad o PEMEX, o, en el período, la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios o los Productos Forestales de la Tarahumara; o también instituciones de educación media o superior, como la UNAM, y desde mediados de los años setenta, el Colegio de Bachilleres, la UAM o la Universidad Autónoma de Chapingo; también centros de investigación, como el Instituto Mexicano del Petróleo, o en el período, el de Astrofísica, Óptica y Electrónica, el de Nefrología o el de Investigaciones Siderúrgicas; también son las Juntas Federales de Mejoras Materiales o diversos centros de estudio e investigación regional o sectorial. Pueden ser de largo plazo, como las universidades o las empresas de energéticos, o de corta duración, como la Comisión Unificadora de Frecuencia, de reorganización sectorial, como la Comisión Nacional de Puertos, o regional, como diversos programas de promoción, o incluso por productos. En realidad, la vigencia como organismo descentralizado está indeterminada, puede pasar a convertirse en comisión o consejo, empresa mercantil, o puede liquidarse cuando termine su función. Están íntimamente ligados a la evolución de los regímenes de gubernamentalización, por tanto, de formas jurídico-administrativas cambiantes, como los consejos, comisiones, comités, centros e institutos.

No todos son organismos descentralizados, algunos dependen de secretarías u otras instituciones, pero siguen un comportamiento similar: instituciones creadas *ex profeso* para regular problemas específicos: sean de desarrollo regional, como los comités promotores de desarrollo estatal, o regional, como los de la frontera norte y los distintos ríos; o los de regulación industrial, como las comisiones industriales, de maquinaria y equipo; o de fomento educativo y métodos de enseñanza; o de investigación, sea social o referida a los campos de la medicina, la física, el trabajo; o las universidades, pero también los de seguridad social, como el INFONAVIT, o de vivienda y desarrollo comunitario, como el INDECO; o distintas empresas forestales, industriales o de servicios; y también las comisiones territoriales, como las zonas áridas, las de tenencia de la tierra o los puertos, o los transportes. Múltiples y muy variados, los organismos descentralizados, o las entidades desconcentradas, o las comisiones, consejos, comités, institutos, centros, escuelas e instituciones *ad hoc*, refieren, en última instancia, la extensión del aparato estatal, la multiplicidad de sus formas y de sus funciones, son la manifestación más visible de la proliferante gubernamentalización de la sociedad y el crecimiento del estado. Al final del período, en los últimos días de noviembre, se efectúan diversas liquidaciones o incorporaciones de empresas y organismos descentralizados, por ejemplo, el 23 de noviembre, aparece en el Diario Oficial el decreto que autoriza la liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria Sale y Alcalis, o el 26 de mismo mes, la disolución del Comité de Unificación de Frecuencia, pasando sus bienes a la CFE

6.3. La Comisión Nacional Tripartita

Las entidades de la administración central son instancias de regulación general y operación de las estrategias sobre el territorio y la población; las del sector paraestatal de producción y distribución; los fideicomisos de fondeo con propósitos diversos, desde el consumo de los trabajadores hasta la realización de obras de infraestructura. Los consejos y comisiones tienen propósitos diversos, desde la operación de

programas particulares, hasta formas transitorias de realización de programas, o instancias administrativas de regulación. El conjunto es el aparato institucional, o mejor, la red institucional de la forma estado. Pero esta forma institucional, ampliada y densificada en el período 1970-1976, se acompañó de figuras nuevas, no estatales, ni descentralizados, ni entidades paraestatales, figuras extrañas a la administración pública, y también a la representación política de la sociedad y de las instituciones republicanas. Se trata de formas novedosas, de instancias de consulta, deliberación y recomendación, y no de gestión, que es lo que hace, después de todo, una entidad estatal, o paraestatal. Son arreglos meta-constitucionales, más allá de la forma política de representación, basada en la soberanía y el ciudadano, formas de representación económica, o mejor, factorial, de los factores productivos y el gobierno, instancias de representación de los trabajadores, de los empresarios y el gobierno. Una Comisión Nacional Tripartita para consultar, deliberar y hacer recomendaciones sobre una agenda económica general.

No es, ciertamente, un organismo más del aparato estatal, ya de sí plural en sus figuras jurídico-administrativas, se trata de una institución para-gubernamental, es decir, de una institución creada desde el gobierno, para gobernar la sociedad, fuera del Estado, es decir, de gobernar acudiendo a instancias de representación factorial, o mejor, de clase, con el propósito de redefinir la agenda económica del país, de formular, identificar y compartir una problemática común, dejando la operación de los programas a los organismos gestores del Estado. Una instancia de gobierno, de formación de agenda, pero no del Estado, con representación clasista, aunque sin facultades gestoras, sólo de recomendación, consulta, debate y definición. La retórica gubernamental presentaba esta institución, como la 'alianza nacional y nacionalista de los factores productivos', para reorientar la estrategia del desarrollo. Entonces, no sólo una instancia de mediación de conflictos, o arbitraje, en las versiones clásicas del gobierno como árbitro o conductor del bloque del poder, sino una forma política de conformación de la agenda gubernamental, una instancia de legitimación, sin duda, pero también de elección y selección de problemas y actividades prioritarias. La integración por factores productivos de la Comisión Nacional Tripartita, es conocida: representantes de las cámaras industriales, de comercio, banqueros, hombres de negocios, y las centrales sindicales oficiales, junto a los funcionarios gubernamentales. La misma Comisión definió sus objetivos, agenda y formas de trabajo. Los objetivos planteados eran:

- "Fortalecer la política de diálogo, coparticipación y corresponsabilidad entre el gobierno y los sectores, en el tratamiento y resolución de los problemas del país.
- Favorecer la adopción de nuevos métodos de trabajo y colaboración entre el gobierno y los representantes de los factores de la producción, que permitan un avance más acelerado en la consecución de las metas nacionales
- Vigorizar la alianza nacionalista del gobierno y de los sectores en defensa de los intereses y valores sociales de la república.
- Propugnar la búsqueda de soluciones a los problemas del país, que reafirmen los vínculos de solidaridad social.
- Configurar un órgano de consulta del estado para la definición de las orientaciones económicas y sociales del proceso de desarrollo nacional".²⁵

²⁵ Diego Ramírez. *La Comisión Nacional Tripartita*, Fondo de Cultura Económica México 1979, p. 15.

Del mismo modo, se organizaron seis comisiones de trabajo, para estudiar diez problemas básicos. La primera comisión, responsable del estudio de las inversiones para la mano de obra, la productividad y la descentralización; la segunda, del análisis del desempleo y la capacitación de los recursos humanos; la tercera, del comercio exterior, las exportaciones y las empresas maquiladoras; la cuarta, la carestía de la vida; la quinta, de la vivienda popular; y la sexta, de la contaminación ambiental. Sin duda, fueron las recomendaciones de la quinta comisión las más conocidas y valoradas del enfoque tripartito, al grado de generar una institución que recuperara la forma tripartita en su administración y dirección: el INFONAVIT. En otras actividades económicas, también se recuperó la organización factorial, específicamente en el campo, con la conformación de la Comisión Tripartita Agraria, sin grandes elaboraciones, perdida más bien los debates y discusiones de la tenencia de la tierra, las expropiaciones, las afectaciones, invasiones, descapitalización y migración. Para fines del sexenio, esta y la otra Comisión, se habían perdido en la denominada crisis de confianza. La forma no estatal de conformación de agenda gubernamental fue, entonces, denunciada como instancia de mediatización de las decisiones del Ejecutivo, y de enfrentamiento con los sectores de los trabajadores, campesinos y ejidatarios.

Cuarta Parte

Ingovernabilidad y Crisis Monetarias

Capítulo 7

El Sendero Inflacionario

La analítica gubernamental revisa las problematizaciones, pero la operación de los programas no sigue al pie de la letra los dictados de su racionalidad, sino que contiene, por la mera definición del gobierno como conducción de conductas, una permanente tensión entre los objetivos y las metas, entre lo conseguido y lo propuesto, entre el poder y sus resistencias. Es el espacio para que aparezcan las crisis, los conflictos más o menos manifiestos, las contradicciones en la instrumentación, pero también en su definición, o en su contrastación, o en la lucha abierta contra ellos, como se vio reiteradamente en las dos partes anteriores, casi en cada uno de los dispositivos de gobierno tratados, sea en educación, en la vivienda, o en la regulación de los asentamientos humanos, igualmente en los instrumentos de la soberanía económica y hasta en la política de gasto público, que utilizaba el presupuesto para favorecer cambiantes fracciones del capital, comercial, agrícola o financiero, según fueran las condiciones de la economía y la radicalidad de los enfrentamientos.

En esta tensión de cualquier relación de poder, más en la gubernamental que supone sujetos libres, actuando según sus impulsos y voliciones, o simplemente sus intereses y beneficios, la crisis es una posibilidad, una condición inmanente a cualquier acción. El populismo de los años setenta no es la excepción, por el contrario, parece su regla. ¿Dónde aparece la crisis? ¿De qué forma? Su manifestación es múltiple. Su dimensión y profundidad también. Crisis de las estrategias, en la elección de los objetos y objetivos de gobierno, como por ejemplo en los cambios en la curricula de la educación, al incorporar la temática de la reproducción y las figuras ideológicas, que propiciaron protestas de padres de familia, de la jerarquía católica o las cúpulas empresariales; o en los regímenes de salubridad general, cuando ligaron las campañas de vacunación con los programas de control de la fecundidad, generando rumores imparables; o la crisis de la retórica presidencial, al denunciar los excesos en objetivos y metas, como en los planes de salud, o en el voto contra el sionismo; o la crisis de los mecanismos de soberanía económica, cuando se cuestionaron las leyes para regular la inversión extranjera y las de transferencia de tecnología, inmediatamente conectadas con el discurso tercermundista y la cercanía con gobiernos socialistas, particularmente Chile; o la creciente desconfianza en los programas de control inflacionario, más después de las estrategias de vigilancia especulativa en la circulación de mercancías, por un lado, y promoción de las inversiones en monedas en dólares, por el otro; en fin, las crisis aparecieron como protestas, descalificaciones, rumores, salidas de capitales, huelgas de inversiones, boicots empresariales, vetos, como en la reforma fiscal, presiones de gobiernos extranjeros. Sin embargo, las diversas crisis -y aquí la crisis sólo designa una tensión en un programa, en cualquiera de sus fases-, parecen seguir una dinámica propia, algunas veces se atienden, otras se menosprecian, siguen patrones distintos de solución o de desarrollo, se acaban o se prorrogan, establecen comunicación, se encabalgan, o se crean condiciones para crisis subsecuentes, entonces aparece la crisis de la racionalidad gubernamental, en este caso, populista, como incapacidad para dirigir los mismos programas que había desarrollado, como desconfianza general a su

estrategia, como cuestionamiento radical de su lógica política y de gobierno: la ingovernabilidad. ¿ Y dónde aparece en el sexenio 1970-1976, periodo plagado de tensiones, de manifestaciones de descontento, de guerrillas, de conflictos con empresarios y trabajadores, de fugas de capital y especulación, de rumores e incluso de crítica ácida de la figura y el discurso presidencia? En la moneda, en la inflación, y, particularmente, en la devaluación del peso.

Al final de su mandato, el gobierno entra en barrena. Las contradicciones estallan en un conflicto masivo, múltiple, inaugurando un periodo de crisis sexenales recurrentes. Desconfianza, devaluación, rumores de golpe de estado, boicots empresariales, huelgas y represión a movimientos populares, alternados con activismo de última hora: expropiaciones, afectaciones, giras, declaraciones. Por último, la flotación del peso: el acontecimiento que sintetizó todos los conflictos económicos y políticos: la debacle. Todas las contradicciones de la racionalidad gubernamental, en el momento Echeverría, parecen sintetizarse en la moneda. La inflación, los impuestos, el gasto, el déficit, la cuenta corriente, la dolarización, los subsidios, las exenciones, las transferencias, los préstamos y las tasas negativas, todos los indicadores económicos, todos los conflictos distributivos, todas las instituciones, todas las iniciativas, se desfiguran en las crisis inflacionarias y el abandono de la soberanía monetaria. La flotación: la prueba del fracaso populista, el signo último de su error histórico. Menos que eso, pero más que un evento técnico-financiero, los disturbios que antecedieron y siguieron la devaluación concentran las disputas estratégicas que la movilización estatal había desatado años antes. En los conflictos monetarios se anudan las disputas políticas y económicas del periodo, tanto en su aparición, problematización y tratamiento, como en su significado posterior. En los fenómenos monetarios se contiene la violencia social soterrada, que sólo acontecimientos externos, resistencias internas y enfrentamientos estratégicos hacen estallar.

7.1. La Inflación, un Problema de Gobierno

En 1973, los precios al mayoreo en la Ciudad de México aumentaron 16%. Un año después 22%, en 1975 menos, 10%, y el promedio anual para 1976 fue otra vez 22%. Fue el fin de una etapa de la historia económica reciente, la que va de la devaluación de 1954 a 1973, el denominado "desarrollo estabilizador", un periodo de tasas de crecimiento de los precios de un dígito y del PIB de 6-7% promedio. El fin de una era, y el inicio de otra: inestabilidad macroeconómica, inflación de dos y tres dígitos, crisis recurrentes.

Se han escrito decenas de textos sobre la inflación de los años setenta. En general, recuperan el debate teórico de décadas anteriores,¹ entre dos tradiciones rivales, el monetarismo y el estructuralismo, remozadas con las novedades del momento, sea Friedman y las expectativas racionales, o el nuevo estructuralismo de economías abiertas, mecanismos de indización y conflictos distributivos. Estos ensayos forman una literatura muy basta, con diferentes explicaciones y metodologías, desde las conceptuales hasta los modelos

¹ Leopoldo Solís, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución* Fondo de Cultura Económica México 1972.

econométricos muy sofisticados, e incluso los intentos de normalización.² Los debates no se cierran nunca, las causas de la inflación permanecen desconocidas, como lo declaró Leopoldo Solís en un seminario técnico de El Colegio de México: "El ciclo culminó con una mesa redonda en la que intervinieron Alain Ize, Ernesto Zedillo y Alfredo Genel, en donde comenté que la conclusión más importante era que no se sabía con certeza cuáles eran las causas de la inflación".³ Es verdad: no sabemos si algún día puedan desentrañarse, al modo como sabemos las causas de la hidrofobia o la viruela, pues a diferencia de estas enfermedades, la inflación no está sujeta a comprobación empírica, con resultados inobjetables y verificables experimentalmente, sino a debate y resolución político-económica.

Entre tantas interpretaciones, tantas polémicas, tantas versiones, quizá sea el momento de un análisis histórico-gubernamental. En lugar de buscar las causas últimas de la inflación, o de proporcionar la enésima interpretación del crecimiento de los precios en los setenta, con beneficios marginales casi nulos, *debemos reconstruir la inflación como un problema de gobierno, que incluye tanto su concepción, como las diferentes formas de resolución coyuntural, los conflictos que acarrea y el engarce con los mecanismos generales de gobierno.*

La inflación no surge de manera inesperada, no sorprende al gobierno y a los actores sociales, no es el resultado final de un período, es una componente sustantiva de todos los diagnósticos y todas las estrategias económicas entre 1970 y 1976. No es un resultado incomprensible de las políticas públicas; durante todo el período estuvo presente en el discurso y en las prácticas de gobierno. Tampoco es responsabilidad de una sola institución, por ejemplo el Banco de México, se atiende en todas las secretarías y departamentos, en las organizaciones económicas, en las cúpulas empresariales, en los partidos políticos, el Legislativo y Judicial, los sindicatos y ligas ejidales, las comunidades y los centros financieros internacionales. También en la academia. La inflación es un problema de gobierno, no sólo un producto de las acciones gubernamentales, sino un problema a resolver, a conducir; un problema que ocasiona ciertos impactos, que deben reducirse o evitarse. La inflación, entonces, más que tener causas últimas incomprensibles, que demandan la intervención de un sujeto con poderes de dilucidación, es un problema manifiesto en los discursos y estrategias políticas de todas las fuerzas sociales. Por eso seguimos otro método en la historia de la inflación: no la inflación como una entidad con secretos que develar, sino como problema de gobierno, y en tanto tal, espacio de conflicto político y regulación económica. Como en los casos anteriores, en lugar de una teoría de la inflación, que resuelva las controversias monetaristas o estructuralistas, o adapte los instrumentos de moda, un análisis del gobierno de la inflación, una reconstrucción de la inflación como problema de gobierno -que no inicia en 1973, sino años antes, como lo registran los diversos indicadores de precios y los recursos del gobierno para enfrentarla.⁴ Una inflación

² Una evaluación de los dos modelos en Alain Ize y Javier Salas, 'El comportamiento macroeconómico de la economía mexicana entre 1961 y 1981: especificaciones alternativas y pruebas de hipótesis', en Alain Ize y Gabriel Vera (comps.), *La inflación en México op. cit.* pp. 171-230, y el texto de Inder Rupra, "Es la inflación siempre y en todos lados un fenómeno monetario?", en el mismo volumen.

³ *Idem*, p. 9.

⁴ No se trata de elaborar un estudio definitivo, o añadir una explicación olvidada a la inflación de 1970-1976. se trata de reconstruir su gobierno. Por supuesto, los estudios técnicos son fundamentales, tanto para la elaboración de diagnósticos y medidas de control, como para la inteligibilidad de los combates sobre la política anti-inflacionaria. Por eso, más que una crítica puntual a los distintos modos de concebirla, es necesario incluirlos en lo que Hirschman llama "La matriz de la inflación", el conjunto de estrategias, mecanismos

que estuvo presente en todo el período, pero de diverso modo, o mejor, un sendero inflacionario que venía de lejos, a finales de los sesenta, y que en 1973 tomó otras dimensiones, otro significado, y luego fue transformándose hasta llegar a la crisis del equivalente general y la pérdida de la soberanía monetaria, en agosto de 1976.

La inflación acompaña, determina, es utilizada, se transforma, hace recular o modifica las acciones públicas, pero también ella misma se considera un campo gobernable, algo que hay que domeñar o suavizar. Así se trata aquí: campo específico a gobernar, que requiere un dispositivo, con saberes, modos de observación y concepción, campo de luchas, arsenal de técnicas.

7.2. Fases de la Crisis Inflacionaria

Desde principios de los setenta, la inflación se ha vuelto un problema recurrente en el gobierno de la economía. La inflación, "el crecimiento sostenido y generalizado de los precios", según los manuales de teoría económica. Un fenómeno reconocido, con repercusiones muy sabidas: impuesto a los sectores de ingresos fijos, distorsiones en los precios relativos y señales inciertas para la asignación de recursos, horizonte adverso para la planeación de inversiones, presiones sobre la balanza de pagos y el tipo de cambio, la especulación y el desabasto. Las causas de la inflación pueden ser una o muchas, según la tradición intelectual y la posición política, desde los sectores de baja productividad y los obstáculos al desarrollo, hasta el déficit fiscal y el crecimiento del circulante, los choques externos, las disputas distributivas y los mecanismos inerciales. Causas económicas, pero también sociales y políticas, tomadas como referencias contextuales, detonantes o causas profundas.⁵ Las disputas son de orden teórico y político, controversias sobre la forma de enfrentarla, a través de restricciones en la liquidez, el gasto y en general la demanda, o la gestión de las expectativas, pactos sociales y modificaciones estructurales. La inflación es la misma, quizá con causas diferentes, una o muchas, pero siempre igual. La inflación es el crecimiento de los precios, y los programas de control los mismos, según las preferencias, o los intereses, de los analistas. Nada más.

Sin embargo, la reconstrucción del gobierno de la inflación entre 1970 y 1976 enseña otras cosas. En primer lugar, la inflación no se desató en 1973 y desde entonces flagela la economía mexicana, viene de antes, desde finales de la década anterior, cuando los precios empezaron a crecer en algunas ramas productivas por encima del promedio, jalonando el índice y afectando los términos de intercambio. Es la inflación que en 1970 llega a ser del 6% en el índice de precios implícitos, pero que desde dos años antes, el mismo índice advierte un crecimiento lento, quizá a tropiezos, pero visible. Una inflación de 6%, poca en comparación a los años posteriores, pero casi el doble de los parámetros de la época. Este crecimiento de los precios, que no es general, ni sostenido, no es el mismo, ni puede ser considerado como similar o con algún grado de parentesco,

instituciones y políticas en que se desarrolla la inflación. Albert Hirschman *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp 225-269.

⁵ Hirsch y Goldthorpe, *La economía política de la inflación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

al de 1973 y 1974, ni en magnitud, (16 y 23% respectivamente), ni en extensión (abarca todas las ramas productivas), tampoco en el detonante (no el crecimiento desigual de los sectores, sino los choques externos, a través de los precios de las importaciones), ni en la forma como afecta a las clases sociales, ni en el modo como se atiende, se controla y se regulan sus efectos en la población y en las tareas del gobierno. ¿Crecimiento de los precios? Sí, pero no la misma inflación. No puede serlo cuando se presenta en montos diferentes, según detonantes específicos, repercusiones y formas de conducción totalmente distintas. En este sentido, la inflación designa poco, sólo el crecimiento de los precios, pero deja lo relevante de lado: causas, repercusiones, políticas. La otra opción es descartarla como antecedente, declarar que la inflación empieza en 1973, como lo hacen casi todos los historiadores y analistas, pero el precio es muy alto: desconocer el programa explícitamente anti-inflacionario de 1971 y la atonía consecuente. Ni hacer iguales todas las inflaciones, ni desconocer períodos de crecimiento de precios que no se ajustan a modelos teóricos o históricos. Nombrar *inflación* a todos los crecimientos de precios es igualarlos sólo por lo aparente. Así como el crecimiento de los precios de 1970-1972 no es igual al de 1973-1974, tampoco este es similar al que va de 1975 a los primeros siete meses de 1976, cuando existen controles de precios y relativa estabilidad internacional. La inflación mensual promedio del período es inferior a 1%, mientras la de los dos años previos era casi de 2, y al principio de la década menor a 0.5. Ni la magnitud, ni las condiciones ni la forma de atenderla es similar. No es lo mismo desarrollar un sistema de abasto público, con precios subsidiados y control de la intermediación, que cuando no lo hay, y menos cuando sin haberlo no producía efectos inflacionarios o especulativos. Tampoco cuando existen disputas salariales, como en 1973-1974, que cuando no las hay, como en 1975, o cuando el gasto público aumenta a ritmos acelerados como en 1972 y 1973, que en 1975, cuando la economía venía de una desaceleración en la inversión pública, o en 1976, cuando en los primeros meses a pesar del déficit del año anterior, los precios no crecieron. Por supuesto, los rezagos tienen impacto inflacionario, son importantes, siempre se consideran en cualquier modelo, pero lo explican porque el control de la demanda y el circulante opera en algunas circunstancias y en otras no. ¿Y qué decir de la inflación desatada después de la devaluación, cuando las tasas mensuales fueron superiores al 5%? Seguir denominando inflación -sin adjetivos- a distintos procesos de crecimiento de los precios oculta la historia específica de los períodos, las magnitudes, las repercusiones y formas de atención. Es necesario nombrar, es decir, identificar, el crecimiento de los precios de forma particular, a fin de conocer tanto su evolución, como sus diferencias, los momentos de ruptura y las formas de gobierno.⁶ Una tipología de la inflación, o un sendero de fases inflacionarias, y no una mezcla indiferenciada de variables, cuyas varianzas permitan explicar en algún porcentaje el cambio de los precios. Una tipología de la inflación en la que cada tipo sea reconstruido de la historia, según los tres criterios mencionados: magnitud y extensión, repercusiones y formas de control. Un complejo de relaciones técnicas (en la formación de precios), de saber (en los modelos teóricos de referencia

⁶ Cfr. Las tipologías de la inflación de Juan Castaingts Teillery. *México: economía, mito y poder, op cit.*, p. 257 y ss.

utilizados) y de poder (tanto en el diseño de las políticas de gobierno, como en las disputas generadas, entre clases, sectores y grupos).

En el período que estudiamos, identificamos cuatro tipos: la inflación reptante, de 1970-1972; la rampante, de 1973-1974; la inflación reprimida de 1975-principios de 1976; y la inducida por la devaluación del 31 de agosto de 1976.

La Inflación Reptante: 1968-1972

Características

Desde finales de 1968 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (recién creado) observó crecimientos no habituales de los precios. En ese año, aumentaron 2.4% respecto al año anterior, en 1969, 3.9, y en 1970, 4.5, lo mismo que en 1971, pero 5.6 en 1972. En 1973 la ruptura es mayor: los precios crecen 12.6% para marcar un nuevo corte en la historia de la inflación. Ya se ha señalado que a menudo se desestima la inflación de 1968-1972, suponiendo que sigue el mismo comportamiento del desarrollo estabilizador. No es cierto: si se atienden las cifras del deflactor implícito, puede advertirse que la tasa promedio de este período, de 1955 a 1970, es de 2.6%, pero al final crece al doble. El índice general de precios aumenta de manera sostenida, un repunte inflacionario, según los estándares de la época. En este sentido, la inflación inició antes de 1973, contrariamente a lo que aparece en las historias económicas recientes. Es una inflación menor, si se le compara con la de 1973 en adelante, ¿pero no es un crecimiento sostenido del nivel de precios, y no es diferente al que va de 1955 a 1968? Además, no es una rareza estadística, sino un problema de gobierno: en la campaña presidencial de 1969-1970, se señalaban "las presiones inflacionarias" como un problema a atender, también se dijo en el discurso de toma de posesión, ¿y no se diseñó un presupuesto austero para 1971 de modo que frenara el endeudamiento externo, el déficit corriente y el crecimiento anormal de los precios? Es con esta inflación con la que se enfrenta el gobierno en sus dos primeros años, una inflación que en 1970 era de 5-6% según los índices de referencia, y que se mantuvo en esos niveles hasta finales de 1972. Pero, ¿cuáles son sus características? ¿Cuáles sus mecanismos de transmisión? ¿Cuáles sus causas? ¿Cómo se gobierna? El crecimiento de los precios en el período 1968-1972 tiene las siguientes características:

- Tasa general de un dígito.
- Disparidades entre los índices al mayoreo, de producción y al menudeo.
- Tasa promedio mensual entre .38 y .54%.
- Precios fijos de los productos del sector público, hasta fines de 1972.
- Crecimiento del índice comandado por los precios de los productos agrícolas y de servicios.
- Modificación de los términos de intercambio entre precios agrícolas e industriales.

- Escenario internacional marcado por la flotación de tipos de cambio, devaluaciones del dólar y crisis en el mercado de materias primas.

El crecimiento de los precios no es homogéneo, tampoco general, es localizado, principalmente en los sectores agropecuarios y de servicios, y repercute en las manufacturas, como se observa en las tasas de crecimiento medio anual de los índices de precios implícitos del PIB.

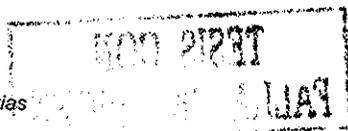
Índice de Precios Implícitos del PIB

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total	2.92	2.36	3.92	4.52	5.90	6.23	12.80	22.77	15.73	19.58
Agricultura	3.64	0.00	4.63	4.81	3.80	4.53	23.41	26.36	16.02	17.58
Minería	-0.25	3.73	-0.48	0.16	2.10	-1.37	16.58	59.88	12.89	3.40
Manufacturas	4.52	3.12	3.80	3.89	8.00	4.07	10.05	23.69	13.33	17.24
Construcción	5.81	-1.66	7.94	7.36	-1.50	16.65	5.57	29.27	28.00	23.82
Electricidad	-5.77	1.38	-2.47	0.70	4.30	-3.36	2.98	6.07	7.99	24.64
Comercio	0.08	2.17	2.95	4.45	6.00	5.00	13.39	23.93	12.15	18.19
Transportes y comunicaciones	2.42	0.26	1.49	1.46	2.90	5.73	5.42	16.91	23.19	25.24
Servicios	5.24	4.42	5.91	5.96	7.30	5.87	8.01	11.08	15.63	19.35
Servicios comunales, sociales	-	-	-	-	-	12.24	17.19	19.75	20.91	25.82

Fuente : *Indicadores Económicos del Banco de México.*

Es una inflación intermitente, no se ha extendido ni a todos los sectores de materias primas (la minería, por ejemplo tiene índices negativos o cercanos a cero en esos años), ni a los energéticos, pues la electricidad presenta disminuciones de precios reales, ni de manera sistemática en los transportes y las comunicaciones, pero es una inflación tendencial, que recorre las cadenas productivas y distributivas progresivamente. Los sectores en los que aparece (agricultura y manufacturas) indican un origen 'estructural' de la inflación. El de servicios, que representa cerca de una tercera parte del índice y del producto, refiere sistemas de formación de precios con rigidez institucional y escaso crecimiento de la productividad. En la agricultura, por su parte, el estancamiento productivo se observó desde 1965. Así, las condiciones de emergencia de esta inflación se encuentran en los 'obstáculos estructurales del desarrollo', tanto en el ámbito institucional, en el sector servicios como en los bajos índices de productividad de los sectores agrícolas. En las manufacturas, la estructura oligopólica permite la formación de precios ligados a los costos de producción y a un margen de ganancias determinado por el grado de monopolio, por lo que índice de precios se alinea con el general, manteniendo relativamente fija la tasa de ganancia en el corto plazo.

Las modificaciones en los precios de los insumos, sin afectar costos salariales o tarifas energéticas e impositivas -sin mecanismos de indización-, establecen un nuevo índice general al alza, con tasas sostenidamente mayores a los del "desarrollo estabilizador", pero sin extender la inflación a otros sectores productivos, a modo de volverla general o con secuelas inerciales. Una inflación soterrada, presente en la



evolución de los términos de intercambio, nacional e internacional, pero que no se traduce en crecimiento generalizado y sostenido de los precios. Por eso es una "inflación reptante",⁷ corroe lentamente el sistema general de formación de precios, aceita los mecanismos de transmisión de los precios en todas las cadenas productivas y distributivas, sin generar, por sí sola, una reacción inflacionaria general. Lo que si vino después, con un choque externo.

El Diagnóstico

A finales de los años sesenta reaparecieron las presiones inflacionarias en todos los países industrializados. En 1970, por ejemplo, el crecimiento promedio de los precios de los países de la OCDE fue de 6, con un mínimo de 4 en Canadá y 7 en Alemania. En los EUA, la inflación fue de 5.25 y el desempleo abierto de 6%. Se percibía el fin de una era económica, iniciada en la posguerra, con el dominio económico de los EUA, la hegemonía del dólar en las transacciones internacionales, una relativa estabilidad de precios y políticas de pleno empleo. El fin de una era, amenazada por el crecimiento de la inflación y el desempleo, en contra de la normalidad keynesiana. Estancamiento con inflación, redistribución geográfica del crecimiento mundial de la producción e inestabilidad monetaria, podían caracterizar la fase terminal de los acuerdos de Bretton Woods y de la hegemonía norteamericana.

En los últimos meses de 1970 se advirtió un crecimiento de los precios que llevó el Índice de Precios al Mayoreo en la Ciudad de México, a un aumento de 6%. Las presiones inflacionarias de fin de año se explicaron por acciones del nuevo gobierno, como el alza de precios de algunos productos básicos,⁸ o los aumentos de impuestos a refrescos y bebidas, contenidos en las reformas fiscales para 1971, o por la combinación de factores estacionales, elevación de costos y movimientos especulativos. El crecimiento de los costos, principalmente el de los productos agrícolas, venía del estancamiento en la producción del campo, desde mediados de los años sesenta. Pero más que los factores de coyuntura, localizados en artículos específicos, el problema era generalizado, una tendencia subterránea, pero evidente en los índices, de alternar cortos períodos de estabilidad, o incluso disminución de precios, con otros de aumentos sostenidos. El diagnóstico gubernamental identificaba dos factores de presión inflacionaria: la escasez de oferta y la especulación, en consecuencia, incidiendo sobre los dos se moderaría el crecimiento de los precios. La reorganización de la industria azucarera, las iniciativas sobre comercio exterior, la creación de la Comisión Portuaria, y otras más actuarían sobre las condicionantes de oferta, pero su impacto sería en el mediano plazo; en lo inmediato, la política anti-inflacionaria tuvo dos vertientes: la regulación del abasto y la modulación de la demanda agregada.

⁷ De reptación: 'movimiento lento de los materiales móviles del suelo, por desplazamiento y reagrupación de partículas sin que en realidad exista movimiento de masas', Diccionario Enciclopédico Grijalbo, p. 1586

⁸ El 17 de diciembre de 1970, el Secretario de Industria y Comercio anunció los nuevos precios del azúcar, en el marco de una reorganización de la industria. Para un resumen "Azúcar: modificación de precios y reorganización de la industria" en *Comercio Exterior*, enero de 1971 p. 32.



Estrategias: Control de Precios, Restricción Presupuestal y Estatización de Deudas

En diciembre de 1970, el Secretario de Industria y Comercio anunció un programa para reforzar la vigilancia de los artículos sujetos a control, aplicar sanciones a los que aumenten los precios sin autorización y ampliar el número de artículos controlados. Además, garantizó el abasto de bienes de consumo popular, y un programa de racionalización del gasto familiar -de carácter publicitario.⁹ La lucha contra la inflación se dio en varios frentes. Por la vía administrativa se buscaba vigilar el crecimiento no autorizado de los precios, para atacar los elementos especulativos de la inflación, y garantizar el abasto popular con aumentos en las importaciones de productos básicos. Se aumentó la oferta interna, disminuyendo las restricciones en los permisos de importación, y en los aranceles de materias primas e insumos necesarios, y propiciando mejoras en la producción de bienes de consumo indispensable. Por una vía macroeconómica, se buscaba disminuir la demanda agregada para ajustar los déficit fiscales y corrientes, que presionaban tanto el nivel de precios como el de la deuda externa. El gasto público aumentó 6% en términos reales, pero la inversión pública disminuyó 27%. Por su parte, la política monetaria restringió el acceso al crédito, orientándolo a los campos prioritarios. Para ello dispuso una serie de medidas específicas: reducir las tasas de interés en moneda nacional, de 8.73 a 7.92% en los instrumentos financieros y de 8 a 7.5 en los bonos hipotecarios, para reducir el ingreso excesivo de fondos de capital a corto plazo, de carácter especulativo, originado por bajas internacionales en las tasas de interés; aumentar los renglones obligatorios de inversión y crédito de las sociedades financieras privadas, para canalizar mayores recursos al financiamiento de la inversión pública, la agricultura, el turismo, y las industrias de exportación; modificar los regímenes de inversión de los beneficios de casa-habitación con valor de 30 000 pesos a un plazo menor de 15 años o tasa máxima de 6%. Al final de 1971, el Informe del Banco de México reportó una mayor generación de liquidez primaria, en 12 700 mdp por el incremento en el financiamiento bruto al gobierno, a los fideicomisos de fomento, a fuertes compras de dólares, así como líneas de créditos no utilizados por la banca privada, y un menor crecimiento del circulante, 8.3 frente a 10.5% en 1970.¹⁰

Repercusiones

El resultado de la política económica de 1971 fue la denominada "atonía", una desaceleración del crecimiento del PIB, a 3.5%, del crecimiento de los precios al mayoreo en 3.7%, y de 2.38 en los de menudeo. El débil crecimiento de los índices de precios resulta de las modificaciones impositivas y los aumentos de precios de insumos básicos, contemplados en diciembre del año anterior. Las alzas en los artículos elaborados, 9.1% en conjunto, reflejan la elevación del precio del azúcar en 44.8 y en las bebidas, 27.3%. Pero estas alzas espectaculares, aunque de baja ponderación, fueron contrarrestadas por el bajo crecimiento en los productos alimenticios no elaborados .9, que contrasta con el 8.7% observado en igual período de 1970, con una escasa

⁹ Vid. "Presiones inflacionarias: manifestaciones y reacciones", en *Comercio Exterior*, enero de 1971 pp. 25-26.

¹⁰ Banco de México *Informe del Banco de México de 1971*, México, 1972 pp.

oferta de productos agropecuarios. Por último, la disminución en la inversión pública hizo que los precios de los bienes de producción sólo aumentaran 2.2, frente al 4.1% de 1970.

En 1971, después de disminuir la inflación y los desequilibrios macroeconómicos, con una política de recorte de la inversión pública y control de las variables monetarias, la política económica para 1972 diseñó un crecimiento del gasto público, y disminuciones en las tasas de interés y en el encaje legal. El gasto público aumentó en 16%, y el circulante en sólo 7. Sin embargo, el crecimiento de los precios fue moderado, prácticamente igual al de 1971, 4.5, no el 2.8% mencionado en el Informe. Tampoco el aumento bianual de los salarios mínimos propició una escalada inflacionaria. Es un segundo momento del tipo reptante, el crecimiento inflacionista moderado, que va de enero a octubre de 1972. Fue en los últimos meses de 1972 y a principios de 1973, cuando se advirtió un crecimiento general y sostenido en los precios, dando origen a otro tipo de inflación.

Inflación Reptante

Periodo: 1968 - 1971	
Signos de crisis inflacionaria	Disminución de los precios relativos del sector primario. Cambio de tendencia en el índice de precios implícitos, endeudamiento público, déficit comerciales y fiscales
Estrategias sociales	Ilusión monetaria en los sectores de ingresos fijos. Cambios en la estructura de la propiedad hacia los activos financieros
Acción de gobierno	Monetizar el déficit. Política restrictiva. Contracción del consumo y de la inversión
Instituciones	Control de precios, infraestructura y promoción de exportaciones
Moneda	Central, tipo de cambio fijo
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación reptante , luchas soterradas por una nueva repartición de los ingresos y la propiedad

Transición: Crecimiento con Inflación Reptante

Periodo: Enero – Octubre de 1972	
Signos de crisis inflacionaria	Disminución de los precios relativos del sector agropecuario, fracaso de la reforma fiscal e incremento del déficit público
Estrategias sociales	Ilusión monetaria de los sectores de ingresos fijos, endeudamiento público y privado con tasas negativas
Acción de gobierno	Política expansiva del gasto y del circulante. Financiamiento de actividades agrícolas e industriales de sectores hegemónicos
Instituciones	Promoción de exportaciones y sistema de exenciones de impuestos
Moneda	Central, tipo de cambio fijo e inicios de especulación
Fase de la crisis inflacionaria	Crecimiento inflacionista, o inflación gubernamental

La Inflación Rampante: 1973-1974

Características

Los acontecimientos internacionales rompieron la forma oculta y desigual del crecimiento de los precios agrícolas y de servicios. La rompieron, pero apoyándose en ella, por eso se denomina "inflación rampante" al nuevo ciclo inflacionario que va de fines de 1972 hasta 1974.¹¹ Sus características son:

¹¹ Rampante: 'I. Adjetivo. Dícese de los cuadrúpedos levantados sobre sus patas traseras. II. De la construcción en declive, como el arco y la bóveda, que tienen sus impostas oblicuas o a distinto nivel'. Diccionario Multimedia Salvat

- Tasas de inflación de dos dígitos.
- Aceleración de las tasas mensuales, entre 1 y 3%.
- Crecimiento general y sostenido en todos los sectores.
- Aumentos rezagados de los precios del petróleo y electricidad.
- Disputas por los aumentos salariales de emergencia.
- Actualización de precios de garantía, precios y tarifas del sector público.
- Creación de instituciones de control de precios y abasto popular.

El impulso de esta inflación es externo: la nueva devaluación del dólar de noviembre de 1972, las secuelas de incertidumbre monetaria internacional y las tendencias alcistas en el mercado de materias primas. Estos factores se agudizaron por otros, incidentales: los desastres naturales de 1972 redujeron la producción agrícola, lo que sumado al estancamiento secular del campo desde mediados de la década anterior, elevó de manera sustancial las importaciones, y con ellas tanto los nuevos términos de intercambio como la inflación. Así, en un primer momento, que va de diciembre de 1972 a junio de 1973, la inflación promedio mensual fue 1.64%, principalmente de los productos agrícolas y alimenticios, transmitida a través del precio de los productos importados de este sector y los relacionados.

Índice de Precios de Importaciones

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Índice general	4.10	2.69	7.76	21.01	10.04	31.55	56.44
Productos animales	3.10	6.11	9.41	4.43	0.72	30.18	61.62
Productos vegetales	9.60	-0.27	32.94	23.26	-7.93	34.81	42.11
Grasas y aceites	4.60	-3.25	39.82	14.35	5.50	12.48	75.52
Productos alimenticios	1.30	-0.79	53.23	12.34	-5.90	18.06	41.21
Productos minerales	9.00	3.39	11.71	53.53	16.97	10.79	57.29
Productos químicos	1.90	0.20	3.82	38.21	11.54	32.93	53.87
Plásticos	2.00	0.88	4.37	50.47	21.91	11.78	41.28
Pieles y cueros	8.40	16.24	22.70	-2.26	7.35	26.57	74.48
Madera y carbón	4.60	2.68	11.45	15.54	3.54	37.99	84.06
Materias para papel	10.70	2.35	0.00	24.36	22.43	36.23	53.19
Textiles	-3.50	4.77	10.39	12.63	1.75	36.20	61.19
Calzado	4.30	-1.44	7.00	10.27	29.76	20.58	41.04
Manufacturas de piedras	8.20	-0.09	4.53	4.16	17.50	3.90	69.24
Piedras preciosas	3.80	-0.67	8.83	25.31	9.32	2.41	47.97
Máquinas	-1.30	4.86	8.31	26.67	8.73	29.34	59.19
Material de transporte	5.10	1.14	3.39	11.83	10.25	40.52	56.41
Aparatos de óptica	5.00	6.48	3.58	12.78	18.99	26.13	45.41
Armas y municiones	6.40	0.00	5.36	25.42	14.94	4.39	62.60

Fuente: *Indicadores Económicos del Banco de México*.

¹² El Banco de México dejó de producir este índice en 1978

Las cifras son elocuentes: mientras el índice general sigue siendo de un dígito, las secciones arancelarias vinculadas a las materias primas, los productos agrícolas, vegetales y animales, los productos alimenticios, los textiles, el calzado, las pieles y cueros, crecen a tasas de dos dígitos, con máximos en los productos alimenticios, grasas y aceites, y los productos vegetales. El origen importado de la inflación es evidente, pero localizado en los sectores primarios; sin embargo, aunque en el índice general de importaciones no es muy significativo, por la composición de los productos importados, en el índice general de precios en México sí lo tiene, pues cerca del 70 de los productos de la canasta del consumidor y de los precios al mayoreo o de la canasta obrera, más ésta última, pertenece a este sector; lo que, a su vez, genera una derivación más: en cuanto la gran mayoría de estos productos son bienes-salario, el costo de la vida obrera aumenta considerablemente, lo que a su vez incide en las demandas de aumentos salariales por encima de los contractuales, es decir, en demandas de emergencia. Es en este momento donde aparece un nuevo impulso a la inflación: la disputa distributiva. Si bien los aumentos en los ingresos de los trabajadores en septiembre de 1973 y 1974, además de las revisiones bianuales y luego anuales de los salarios mínimos y contractuales, siempre se presentaron con rezagos respecto a la pérdida del poder adquisitivo, los controles de precios, extendidos a más de trescientos artículos, y las nuevas disposiciones sobre reparto de utilidades, incidieron directamente en los márgenes y montos de ganancia. Así, en la nueva etapa, después del impulso externo a la inflación, se generaron propulsores internos en la dinámica de costos - precios y utilidades, que el programa de control gubernamental de precios quería limitar. En este caso, la determinación 'técnico-externa' de la inflación de principios de 1973, se extiende a todos los sectores productivos, no sólo primarios, a las manufacturas y los servicios, por el efecto en costos primero, por determinaciones políticas, como los precios máximos, y luego por la disputa distributiva que implica aumento de costos nominales, salarios y materias primas, y limitación de precios al público -lo que reduce ganancias.

La disputa distributiva no está en las condiciones originarias de la inflación rampante, pues ésta se apoya en las condiciones de la baja productividad del sector agrícola y las importaciones, sigue después de la pérdida del poder adquisitivo y el intento de controlar ganancias. La confirmación de esta secuela es el fracaso de la estrategia gubernamental, cuando después del aumento de emergencia de 1974, se adaptó el sistema de control de precios, incorporando el de "aumento de precios por alza de costos se compruebe sea mayor a 5%". Ese es el momento en que se reconoce que el elemento expansivo y generalizable de la inflación es la carrera precios-utilidades, no precios-costos, ni precios-salarios, tampoco precios-dinero. Desde luego, aquí el problema ya no es técnico-económico, sino político-gubernamental.

La inflación se acelera en 1974 porque acumula nuevas determinaciones: a la inflación importada, ya generalizada, se le suma la disputa distributiva y la inercia precios-utilidades, es decir, la resistencia y embestida de los fijadores de precios en el mercado de productos y servicios, trasladado con rezagos al mercado laboral, pero únicamente en los sectores con influencia en la negociación de los aumentos salariales - en realidad pocos, dado el bajo índice de sindicalización. Un año después, a pesar de la pérdida del poder adquisitivo, ya no habrá aumentos de emergencia, y en el mercado internacional de materias primas los precios

se han estabilizado. Así empieza en 1975 un nuevo ciclo del crecimiento de los precios, sustantivamente menor al anterior.

Los Diagnósticos

Entre noviembre de 1972 y marzo de 1973, el crecimiento acumulado de los precios al consumidor fue casi de 11%, más del doble del año anterior. Al finalizar 1973, el Índice de precios al menudeo aumentó 16.89%, y el de mayoreo en la Ciudad de México, 15.7. El crecimiento de los precios fue general, sostenido y acelerado. Se observan dos períodos en el mismo año: en los primeros seis meses, el crecimiento promedio de los precios al consumidor fue 1.08% mensual, en la segunda mitad, 2.3.

Índice Nacional de Precios al Consumidor

	Índice General	Alimento	Vestido	Arriendo	Muebles	Servicio médico	Transporte	Educación	Otros
Octubre- 72	0.83	1.13	1.19	0.00	0.28	0.00	0.00	0.28	0.00
Noviembre	0.27	0.28	0.88	0.24	0.28	0.21	0.60	0.00	2.01
Diciembre	1.37	1.68	2.04	2.62	0.56	-0.21	0.30	0.83	0.28
Ene-73	0.81	1.10	1.43	0.46	0.84	0.21	0.00	0.82	0.28
Febrero	1.07	1.09	1.13	0.00	1.11	0.64	0.30	1.36	0.56
Marzo	1.59	1.88	0.84	2.31	3.01	3.38	0.30	0.27	0.83
Abril	1.04	1.85	1.38	0.23	1.33	0.00	0.30	0.53	1.10
Mayo	0.77	1.04	1.36	0.68	1.31	0.20	0.30	0.53	0.82
Junio	2.56	5.13	1.88	1.12	1.04	0.00	0.30	0.00	2.43
Julio	1.50	1.95	2.11	1.33	1.28	1.02	0.00	1.59	0.53
Agosto	2.46	3.83	1.29	1.53	1.77	1.41	0.59	2.08	0.52
Septiembre	1.20	0.92	1.02	2.15	1.74	0.20	0.29	1.79	1.57
Octubre	1.18	1.37	1.52	0.21	1.96	0.99	0.88	2.01	1.54
Noviembre	3.98	2.70	1.24	1.05	2.16	0.59	24.35	1.47	2.53
Diciembre	3.60	5.92	2.70	0.42	2.11	2.35	2.80	2.42	1.73
Ene-74	2.17	3.52	1.44	0.83	2.07	2.10	0.68	1.89	0.73
Febrero	0.85	0.80	1.42	0.21	1.35	0.75	0.23	0.93	1.45
Marzo	1.27	1.19	1.40	0.82	1.56	0.56	2.92	1.38	1.43

Fuente: *Indicadores Económicos del Banco de México*

El 25 de julio de 1973, en una declaración conjunta, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Industria encargado del despacho y el Director del Banco de México, explicaron que la reaparición del fenómeno inflacionario se debía a los siguientes factores:

- Inflación internacional transmitida por las importaciones de bienes de consumo, insumos y bienes de capital;
- El fuerte crecimiento de la demanda interna por encima de la oferta, a causa de la aceleración de la

- actividad económica desde 1972, particularmente en el gasto del sector público;
- La falta de ampliaciones oportunas y suficientes de la inversión privada;
- El estancamiento de la producción agropecuaria; y
- Las prácticas de acaparamiento y especulación.¹³

Una explicación pluricausal, pero ordenada jerárquicamente. En primer lugar, la inflación importada, en segundo, la inelasticidad de la oferta, subrayada por el retraso e insuficiencia de la inversión privada, en tercero, un obstáculo estructural en la oferta agropecuaria, por último, la especulación. Una explicación de corte "estructuralista", en lo general, pues insiste en los choques de oferta, internos y externos, sin considerar movimientos del circulante, sólo los inducidos por la demanda agregada; pero no para marcar tendencias inflacionarias derivadas, sino para insistir en las rigideces de la oferta interna

A este diagnóstico, de utilidad programática, le siguió otro, más general, en el Tercer Informe de Gobierno Comenzaba con una referencia a la situación económica nacional e internacional. "Catástrofes ocurridas en distintas regiones del planeta produjeron una baja espectacular de las cosechas en el pasado ciclo agrícola, considerado por los especialistas como el peor de los últimos veinte años. Este hecho se circunscribe en un contexto internacional que se caracteriza por el desorden en el plano económico y por una cada vez más aguda división clasista entre los países altamente industrializados y los países pobres. Las pugnas y contradicciones entre los poderosos grupos financieros han desatado un proceso inflacionario que se desenvuelve sobre el fondo caótico de la crisis monetaria. La inestabilidad de las principales divisas genera una actitud de incertidumbre y desconfianza frente al dinero, entorpece las operaciones comerciales, propicia el acaparamiento y la especulación... Este conjunto de fenómenos muestra la caducidad de las estructuras internacionales, la decadencia de un sistema fundado en la irracional concentración del poder político y económico, la necesidad de inventar nuevas fórmulas de convivencia que satisfagan las verdaderas necesidades de pueblos y naciones. Sufrir el país las consecuencias de la inestabilidad internacional, los efectos de un fenómeno inflacionario generalizado que rebasa las fronteras y que sólo beneficia a quienes pueden acumular reservas de materias primas y fijar sus precios en el mercado".¹⁴

Pero las causas de la inflación no fueron atribuidas sólo a factores externos. El Informe también identificó los desequilibrios entre el rápido crecimiento, la distribución y la oferta, principalmente por rezagos entre el incremento de la demanda, los hábitos empresariales y los sistemas de producción, además de la conocida insuficiencia en la oferta del sector agrícola. Esta explicación, deslindaba cualquier responsabilidad del gobierno en la aceleración del crecimiento de los precios, en todo caso, el problema no era exceso de demanda y déficit público, sino inadecuación de la oferta y miopía de los empresarios a aprovechar todas las oportunidades de inversión que el crecimiento generaba. Las soluciones, en consecuencia, descartaban 'políticas conservadoras'.

¹³ "Medidas para combatir las presiones inflacionarias", en *Comercio Exterior*, julio de 1973, p. 602.

¹⁴ Luis Echeverría Álvarez, *Informes de Gobierno, 1970-1976*. Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Documento 3, párrafos 2 al 9, p. 61.

La política de ingresos, que recorta los gastos sociales y ancla los salarios nominales, sería contraria al esquema distributivo y al desarrollo económico reiniciado el año anterior, por lo que la política anti-inflacionaria debía estructurar un programa de contención inmediata. "En tanto se reduce el desequilibrio, es preciso regular la demanda, disminuir el gasto público y sostener el tipo de cambio".¹⁵ Del mismo modo, se debía fomentar la producción desde su base: actualizando los precios de garantía, los salarios mínimos, de los empleados de gobierno y los haberes militares. A los empresarios se les solicitaba absorber los aumentos de salarios, mediante un esquema de control de precios, el mismo de junio.

El otro organismo de control inflacionario, el Banco de México, compartía algunos de los puntos del diagnóstico gubernamental. Pero con algunos matices, los propios de una institución monetaria. Su Informe de 1973 también divide factores externos e internos en la inflación. Entre los primeros, las súbitas modificaciones de los precios en los mercados internacionales, por el insuficiente suministro de algunas materias primas, causado por la especulación internacional y la crisis del petróleo. El desequilibrio interno fue generado por el rápido incremento de la inversión pública y el consumo privado. La oferta fue insuficiente para compensar el crecimiento de la demanda agregada, por lo que aumentaron las importaciones públicas, a los nuevos precios internacionales. Este fue el mecanismo de la inflación importada. Pero también había una inflación interna, causada por los rezagos de la inversión privada, que no respondió de igual manera al aumento de la demanda. Después de que se alcanzó la utilización plena de la capacidad instalada, apareció la escasez de materia primas, y algunos cuellos de botella en los sistemas de distribución y transporte. Además, el PIB agrícola disminuyó .6% por trastornos climáticos. Según el Banco, los aumentos de salarios en el último trimestre, y los costos de los energéticos y otros bienes públicos, tuvieron una influencia menor que la insuficiencia de la oferta en el crecimiento de los precios. El aumento en el gasto público, en 1972, con capacidad ociosa, no mostró los problemas de oferta. Después, la escasez de inversión y los acontecimientos externos sí lo hicieron. El déficit público aumentó en tal magnitud que se tuvo que recurrir a "esquemas de financiamiento no tradicionales": crédito externo y emisiones monetarias del banco central. El medio circulante aumentó 15 547 mdp, 24.2% mayor al de 1972.

En noviembre de 1973, el índice general de precios creció 4%, en diciembre 3.6. Este repunte de la inflación, junto a los nuevos acontecimientos internacionales, modificó la programación económica para 1974. El 20 de diciembre de 1973 compareció el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados, para presentar las líneas generales de política económica para 1974. "Desórdenes monetarios, agresiones comerciales, incluso fenómenos bélicos, ponen un horizonte de desorden generalizado que golpea fuertemente a todos los países, pero de especial manera a los más débiles, a los que estamos en vías de desarrollo... A los factores inflacionarios externos hemos añadido nuestras propias presiones; en lo que al Gobierno se refiere, podemos afirmar que éstas lo fueron vía gasto público. Por un lado, los incrementos de precios deformaron el Presupuesto originalmente concebido; la necesidad de afrontar, como primera condición de la lucha anti-

¹⁵ *Idem*

inflacionaria, el alza de salarios a los trabajadores al servicio del Estado, [así como] la urgencia de atender demandas diferidas, todas ellas justificables y atendibles, hicieron subir el Presupuesto original de 1973. Todo ello fue embalando nuestra economía, que necesitaba salir de la retención que había sufrido por razones equivalentes en 1971. La necesidad, pues, de fortalecer nuestra economía, el efecto mismo de la inflación en nuestro gasto público determinó que éste subiera a niveles elevados y que en un momento determinado, cuando se resintió el efecto inflacionario a mediados de este año, se imprimiera ritmo al gasto público para contribuir a combatir el alza de precios dentro de las medidas anti-inflacionarias. Todo ello, de alguna manera explica las características del Presupuesto de 1974.... [como] se dice en la Exposición de Motivos éste tiene dos propósitos fundamentales: contribuir enérgicamente al control de la inflación porque no podremos de ninguna manera suponer que vamos a eliminarla, cuando de toda la selva internacional viene como una fuerza, para nosotros definitivamente imperiosa, la acción inflacionaria; pero sí podremos controlarla y mantener firmes los propósitos de desarrollo con justicia y libertad que caracterizan a nuestro régimen y a nuestro sistema. Es un presupuesto anti-inflacionario en cuanto al monto, en cuanto a la estructura sectorial y en cuanto a su financiamiento. Si al ejercicio del presupuesto del 1974 añadimos la orientación del crédito, las características inflacionarias derivadas del exceso de circulante serán controladas y con ello, nuestra economía estará en mejor condición para realizar las funciones que de ella esperamos. El monto del presupuesto, pues, entraña un tope calculado del que nos responsabilizamos. En cuanto a la estructura sectorial, se ha orientado a aquellos sectores de actividad económico-social que son prioritarios, que por sus efectos en la producción son indispensables e impostergables. En estos renglones, el presupuesto no sólo no se restringe sino que crece con proporciones suficientes para causar el efecto perseguido....La inflación se combate, fundamentalmente, con incrementos de producción y recogiendo el exceso de dinero que hay en una economía. Este doble efecto trata de ser realizado a través del presupuesto; más que recoger, la expresión es proporcionar el circulante que nuestra economía requiere para impulsar las actividades productivas".¹⁶

La novedad del diagnóstico es el reconocimiento del gasto público como mecanismo inflacionario, algo desdeñado explícitamente en el Informe de Gobierno y en los planteamientos de todo el año. Aunque la explicación es lamentable, pues considera aumentos nominales en el gasto, frente a aumentos reales en el gasto devengado de 22%, de 33 en la inversión pública, y de un coeficiente de realización de la inversión de 89%, y de 1.17 entre el gasto ejercido y el presupuestado originalmente -no sólo se gastó más en términos reales, sino más que lo planeado en términos generales-, el gobierno sí reconoce en el monto, la orientación y el financiamiento del gasto público una fuerza propulsora del crecimiento de los precios que era necesario controlar. De ahí, la utilización del presupuesto como instrumento más o menos convencional de administración de la demanda agregada, pero una utilización *sui generis*, pues el monto no disminuye en términos reales, sino sólo su ritmo del crecimiento y orientación a sectores prioritarios, como se señaló antes. Otro elemento peculiar del diagnóstico es el exceso del circulante, que en la expresión del diagnóstico se propone "recoger" de la

¹⁶ "Comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público para ampliar explicaciones sobre la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1974", *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados 20 de diciembre de 1973.

economía, con los instrumentos de la política monetaria que se reseñan más abajo. Lo interesante, entonces, es la triple visión de la inflación contenida en la exposición de motivos: insuficiencia de oferta, exceso de demanda y de circulante. De ahí, también, la estrategia triple de control de la inflación: reducción del crecimiento del gasto público, política crediticia restrictiva y orientación selectiva de la inversión pública. Los demás elementos del diagnóstico y del programa anti-inflacionario continuaron igual, de hecho se profundizaron con las reformas del primer semestre de 1974.

Programas

A los diagnósticos, por lo menos cuatro en año y medio, y por tres diferentes figuras de gobierno, entre finales de 1972 y 1974, correspondieron distintas estrategias gubernamentales. No fueron solamente planes explícitamente anti-inflacionarios, aunque hubo dos, entre marzo y julio de 1973, sino también un conjunto de acciones para protegerse de los impactos del crecimiento de los precios, a sectores particulares, como los asalariados, por ejemplo los fondos para el consumo, o a los consumidores, como las leyes de protección respectivas, o ante la especulación, como en los controles de precios, o al ingreso de los trabajadores, como los aumentos de emergencia, o la capitalización de las empresas, como los apoyos crediticios y los subsidios y transferencias, etc

En la lucha contra la inflación se acude a un arsenal muy diverso de instrumentos y mecanismos, el saber económico recomienda acciones e instrumentos, los conflictos políticos determinan cursos a seguir y las herramientas de la soberanía establecen las condiciones de la problematización y los márgenes de la toma de decisiones gubernamentales, como se verá en los conflictos distributivos y todos los mecanismos de indización desarrollados en el período.

En marzo de 1973, el gobierno respondió como si se tratara de un crecimiento coyuntural de los precios, causado por la especulación y la expectativa de ganancias extraordinarias por la devaluación del dólar de diciembre de 1972 y la incertidumbre internacional en los precios de las materias primas. Fue el Secretario de Industria y Comercio quien anunció un plan nacional de control de la inflación. El plan consistía en:

- orientación al público consumidor;
- vigilancia de los precios;
- mayor participación del Estado en el mercado de bienes y servicios;
- creación de otras 230 tiendas populares;
- multiplicación de los mercados sobre ruedas;
- envío de remolques con mercancía a donde hubiera escasez;
- oferta a domicilio de productos básicos;
- aumento de 13 a 18 el número de delegaciones de la Secretaría de Industria y Comercio;

- contratación de más inspectores en el Distrito Federal para atender rápidamente las quejas del público; y
- apertura al público de las tiendas del ISSSTE, de la SHCP, del DDF, de la SOP y en las farmacias para empleados federales.¹⁷

Un plan centrado en la circulación de mercancías, en la información de los consumidores, vigilancia de los precios y el abasto, con un diagnóstico de la inflación, como resultado de prácticas especulativas, por la situación internacional y las catástrofes naturales, que el gobierno desbarataría con el abasto oportuno, a precios bajos y hasta a domicilio. Los empresarios reaccionaron con desconfianza, primordialmente por la inyección de recursos a Conasupo, y la competencia desleal que implicaba. En abril, el crecimiento mensual de los precios fue de 1.04%, en comparación con 1.59 en febrero, y para mayo la inflación parecía desacelerarse, sólo 0.77%. Sin embargo, en junio las presiones sobre los precios aparecieron con más fuerza. El Banco de México, de inmediato aumentó las tasas de interés, 8.75% a bonos financieros y 8.25 a los hipotecarios.

En julio, se anunció un nuevo programa. Consistía en 16 medidas de orden presupuestal, monetario, productivo, distributivo y salarial.

1. "Reajuste del ritmo del gasto público, revisándose su estructura sectorial y limitándose su financiamiento estrictamente a actividades no inflacionarias.
2. Fortalecimiento de las políticas de planeación, racionalización de abastecimiento y pago oportuno en las compras del sector público
3. Control del crecimiento del medio circulante en la proporción requerida por la actividad real del país.
4. Apoyo aún mayor al financiamiento a las actividades productivas a corto plazo, principalmente en el sector agropecuario.
5. Impulso de un mayor empleo de la capacidad de aquellas industrias y predios agropecuarios que pueda aumentar rápidamente su oferta.
6. Intensificación de las medidas tendientes a estimular la Inversión privada.
7. Fortalecimiento de la vigilancia y control de los precios.
8. Campañas para informar y orientar al consumidor.
9. Vigilancia de una relación razonable entre los aumentos de los costos y de los precios de productos de consumo masivo.
10. Fomento de las cooperativas de consumo rurales, sindicales y urbanas.
11. Promoción de centros de oferta y consumo por asociaciones de industriales.
12. Racionalización de la exportación de productos alimenticios, materias primas y, en general, la de aquellos artículos cuya producción se considere insuficiente para satisfacer la demanda interna.
13. Importación de granos y otros artículos alimenticios de consumo popular por la Conasupo.
14. Ampliación de la importación de otros productos escasos.
15. Reducción selectiva de los precios.
16. Cuidado de una relación adecuada entre los aumentos de los salarios y los incrementos en la productividad y el costo de la vida, con apoyo en el sistema de comisiones tripartitas".¹⁸

El programa proponía un equilibrio inestable entre ajustes a la demanda agregada y al circulante, y medidas selectivas de impulso a la producción, primordialmente agropecuaria, así como garantías al abasto de

¹⁷ "Medidas para combatir la carestía de la vida" en *Comercio Exterior*, abril de 1973 p. 322.

¹⁸ *Comercio Exterior*, agosto de 1973

productos básicos. La inestabilidad de medidas anti-inflacionarias y de promoción a la inversión y el gasto público, se advierte tanto en los resultados finales de las finanzas públicas, como en la evolución de precios en la segunda mitad del año. Un programa de ajuste y de promoción, presuntamente equilibrado por la selección de áreas y sectores de alta productividad. Un programa, también, donde las medidas administrativas de control de precios y regulación del abasto, vía importaciones, control de exportaciones, provisión oportuna de materias primas y bienes de consumo popular, sobresalen respecto a las medidas convencionales de manejo de la demanda y restricción del crédito, pero sin olvidar la promoción de actividades prioritarias que contribuyan al incremento de la producción. Por una parte, regulación del abasto, en la idea de la inflación por motivos especulativos, pero también para distribuir los productos escasos a la población, por otra, los recortes al gasto, según las técnicas de control de demanda y esterilización del crédito, en la concepción de la inflación por exceso de demanda, por último, promoción de inversiones en sectores con oferta estancada, en la explicación estructural del choque de oferta y los cuellos de botella. Tres conjuntos de acciones, para tres tipos de inflación. Ninguno, sin embargo, y esto es lo notable, contempla acciones de política de ingresos, por el contrario, la 'voluntad' gubernamental de recuperar el poder adquisitivo y disponer comercialmente de los bienes de consumo popular es evidente, tanto en el programa como en los aumentos de salarios posteriores.

Para el Banco de México, entre 1972 y 1973 la política económica continuó actuando sobre la demanda para utilizar la capacidad ociosa. Al alcanzarse y aparecer cuellos de botella, debía procederse de manera estricta y reducir el ritmo de crecimiento del gasto a la disposición de los ingresos públicos y el crecimiento del producto nacional; así como acentuar las medidas de política monetaria tendiente a limitar el crédito a las actividades menos prioritarias. Con este fin, el Banco de México, diseñó el siguiente conjunto de medidas:

1. Esterilizar excedentes sobre requisitos de depósito legal que mantenían los bancos de depósito en el banco central, mediante la creación de un cajón de efectivo en caja, de 5% para los bancos de depósito en el DF, y 6 en el interior, y la firma de convenios con dichos bancos para que aportaran 2 000 millones como depósito en dólares. Se elevó el encaje sobre captaciones adicionales.
2. Con el mismo propósito de reducir la expansión excesiva del crédito proveniente de la utilización de recursos excedentes de las sociedades financieras en el mes de mayo, el banco elevó en 5% la proporción de depósitos respecto a su pasivo por bonos u pagarés que deben conservar en el BANXICO. También estableció que de los incrementos en su captación de recursos canalizaran 15 y 10% adicionales de los precios recientes de bonos u pagares para financiamientos del sector público por conducto de BANXICO.
3. A fin de recurrir las demandas excesivas de la industria de la construcción, se limitó a las sociedades hipotecarias el uso de una parte de los excedentes líquidos al 15 de marzo, y se dispuso que el 50% de canalización obligatoria de recursos para vivienda de interés social se hicieran a través de BANXICO.

4. La necesidad de contrarrestar el debilitamiento en la captación de recursos en el sistema bancario por el aumento en el interés del exterior, determinó mayores tasas internas de interés.¹⁹

Las medidas para la protección de los ingresos de consumidores y trabajadores adoptaron diversas formas institucionales. Aumentos de emergencia, revisión anual de los incrementos salariales, participación en utilidades, fideicomisos de consumo, leyes de protección a los consumidores, etc. Los aumentos de emergencia en septiembre de 1973 y posteriormente en 1974, los trataremos más abajo, en los conflictos y resistencias, por ahora, sólo las medidas que dieron origen a nuevas instituciones, disposiciones jurídicas y organismos estatales. El 3 de abril de 1974 se constituyó el Comité Nacional Mixto para la Protección del Salario, como una iniciativa del Congreso del Trabajo, como parte de la "Alianza Popular" entre el gobierno y el movimiento obrero. Fue el mismo Secretario de Industria y Comercio quien definió los objetivos generales del Comité:

- 1 "Defender el patrimonio de los trabajadores contra su perjuicio o menoscabo.
2. Luchar contra la especulación y el acaparamiento de los satisfactores necesarios para los trabajadores.
3. Estudiar y proponer la adopción de medidas o la creación de instituciones que protejan el salario e incrementen su capacidad adquisitiva.
4. Organizar la colaboración entre los sindicatos obreros y las autoridades competentes, para la vigilancia y el adecuado cumplimiento de las disposiciones que protegen el salario y en nivel de vida de los trabajadores.
- 5 Recabar la información necesaria, de carácter económico y social, para cumplir sus propios objetivos y para orientar tanto el consumo como la acción de los trabajadores.
6. Promover medidas y disposiciones que coadyuven directa o indirectamente al mejoramiento de los niveles de vida de la clase obrera y del pueblo en general.
7. Establecer nexos de cooperación entre los sindicatos y las autoridades y mantener estrecho diálogo con otros sectores de la población para la correcta observancia de estas medidas y para la vigencia permanente de nuestros principios de justicia social."²⁰

Además de estas acciones, eminentemente declarativas, pero ilustrativas de una concepción de la inflación - como práctica especulativa de productores y comerciantes-, el gobierno amplió la regulación del abasto, y constituyó un fondo para el consumo de los trabajadores. Una semana después de constituido el Comité, se formó otro, el Comité Mixto de Comercialización de Productos de Consumo Básico, con el propósito de combatir la especulación de los productos de consumo popular. El Comité estaba integrado por el titular de la Secretaría de Industria y Comercio, con representantes de la Concausa, la Concanaco y la Concamin. La Secretaria de Industria y Comercio se comprometió a "llevar a cabo una labor de orientación en materia de consumo, continuar aplicando todo el rigor de la ley en todos aquellos casos de especulación y acaparamiento comprobados o de infracción a los precios oficiales establecidos."²¹ La CONCAUSA se ha comprometido a continuar la distribución de productos básicos, mediante su propio sistema de comercialización, y a través del comercio organizado. La CONCANACO a continuar la vigilancia para evitar acaparamientos ilegales y exhortar a sus miembros a respetar los precios oficiales. La CONCAMIN, por su parte, promovería la

¹⁹ Banco de México, *Informe del Banco de México*, 1973, México, 1974, pp. 26-39 y 47-74.

²⁰ "Creación del Comité Nacional mixto de protección al salario", *Comercio Exterior*, abril de 1974 pp 352-358.

²¹ *Idem*

producción de artículos "baratos de consumo generalizado". Para continuar con esta política de regulación del abasto, a principios del mes de mayo, el Consejo de Administración de la Conasupo duplicó su presupuesto, para alcanzar 16 000 millones de pesos, tres veces más su presupuesto de 1970. Este incremento tendría la función de apoyar la política de autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, reforzar el consumo popular y regular los mercados de los productos de subsistencia, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los sectores de bajos ingresos.

Para continuar con las medidas de protección de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, el 2 de mayo de 1974 se promulgó el Decreto que ordena la constitución de un fideicomiso para la operación del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. El Fondo surge como resultado de las reformas a los artículos 90, 97, 103 bis, 110 y 132 de la Ley Federal del Trabajo de diciembre de 1973, mediante las cuales se consideraba de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan el poder adquisitivo del salario, se declaran que los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación o descuento, se regulan los descuentos a los trabajadores y, particularmente en el 103 bis de la Ley Federal del Trabajo, se cree el FONACOT.²² El Fondo se propone dar "créditos socialmente justos para la adquisición de los satisfactores indispensables al decoro de la vida de los trabajadores y de sus familias" y de apoyarlos para que reciban un "trato equitativo en las transacciones comerciales". El patrimonio inicial se constituyó por una aportación de 100 millones de pesos del gobierno federal.²³ El Fondo operaría como un aval de los trabajadores. Los préstamos para el consumo, serían otorgados por cualquier institución de crédito, pública o privada, y el FONACOT sólo actuará como aval del 50 del crédito, percibiendo 2, de comisión. Del mismo modo, el FONACOT dedicaría parte de sus recursos a financiar la operación de almacenes, centros de oferta y tiendas de consumo, contemplados en el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo, y de acuerdo a las reformas a la misma, a los convenios de creación entre empresarios y trabajadores, de tiendas que pongan determinados bienes, principalmente de consumo necesario, al alcance de los trabajadores. Para realizar sus funciones, el FONACOT contará un registro nacional de trabajadores y otro de proveedores que quieran operar con el Fondo en las condiciones de precio y calidad que este señale.

En junio de 1974 repuntó el índice nacional de precios. Subió 1.43%, frente a 1 del mes anterior y .8 de abril. En esas condiciones intervino el Banco de México. En mayo aumentó las tasas de interés, en los primeros de junio, los encajes legales. Las tasas netas de interés a personas físicas de los pagarés mayores o iguales a un millón de pesos, que ya en marzo habían aumentado de 10.5 a 11%, se incrementaron un punto, a 12, los menores de un millón, subieron de 9.5 a 10 y 11 respectivamente. También se elevaron las sobretasas de certificados de depósito, entre 9.5 y 12.5 netos, según monto y plazo.²⁴ En la misma perspectiva, para regular las presiones alcistas derivadas del sistema crediticio, así como para financiar el creciente déficit público, se

²² *Leyes Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal, 1970-1976*, Tomo IV, Vol. 1, pp. 2581-2582.

²³ *Leyes Reglamentos, Decretos y Acuerdos del Gobierno Federal, 1970-1976*, Tomo V, vol. 1. Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 2863-2866.

²⁴ Banco de México *Informe Anual de 1974*, México, 1975, p. 34.

modificó el sistema de encajes legales, con alzas en los distintos tipos y niveles, así como diversas medidas para reducir la liquidez de las instituciones de crédito privadas. Entre ellas:

- Aumentar la proporción de los pasivos computables de los bancos hipotecarios en el Banco de México;
- Modificar, unificar y simplificar el régimen de inversión obligatoria de las sociedades financieras, en sus diferentes instrumentos de captación, incluyendo bonos financieros;
- Establecer que desde el 30 de julio hasta el 30 de diciembre, debía mantenerse el 39% del pasivo computable en moneda nacional, valores en cuenta corriente y depósitos con interés en el Banco de México ; y de 50% a partir del 1 de enero de 1975;
- Celebrar, en agosto, un convenio con las sociedades financieras para congelar parte de su captación hasta por 2 000 mdp;
- Aumentar, en septiembre, el encaje de los bancos de depósito sobre el pasivo computable a la vista, moneda nacional, excedente al que existía el 27 de septiembre, se elevó de 54 a 77% en la zona metropolitana de la Ciudad de México y de 31 a 54 en el resto del país.²⁵

La elevación de las tasas de interés y la modificación del sistema de encajes legales atendían el eje restrictivo de la circulación y el crédito, según el programa de diciembre de 1973; sin embargo, junto a estas acciones contraccionistas, reaparecieron los combates distributivos. En enero de 1974, la revisión bianual de salarios mínimos, los aumentó entre 12 y 15%, según la zona económica, pero la inflación acumulada en los primeros seis meses del año, 10.4%, ya había mermado su capacidad adquisitiva, más si se considera el 25.3 de junio de 1973 a junio de 1974, y el incremento de precios importantes para las cadenas productivas, como el del petróleo que en el mismo lapso subió 73.3%, o para la canasta del consumidor, como los productos alimenticios, bebidas y tabaco, en 34.7 y los productos de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, 31.5%. La Comisión Nacional Tripartita fue, en esta ocasión, el escenario propicio para los debates sobre el control inflacionario y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios. Tanto el programa obrero como el empresarial centran la atención en el control de los resultados inflacionarios. El obrero repite los argumentos especulativos sobre la inflación, y propone profundizar el control de precios y la regulación del abasto, con la intervención de Conasupo, tiendas sindicales y focos de comercialización popular. Pero añade un argumento: para evitar la especulación y la escasez en los productos farmacéuticos, nacionalizar su industria. El sector empresarial, por su parte, establecía una limitación coyuntural en el control de precios. En lugar de mecanismos administrativos centralizados, taxativos y generales, una canasta de consumo consensual, con estabilidad rotatoria de precios y establecimientos, así como señales normalizadas de precios, desde la fábrica, a fin de limitar las prácticas especulativas y de reetiquetación. La 'canasta del mexicano', es una limitación explícita de los controles de precios instrumentados por el gobierno, y demandados por el movimiento obrero, desde los inicios del problema inflacionario, y con mayor fuerza desde la instalación del Comité de Protección al Salario. Las propuestas a la Comisión Nacional Tripartita son dos salidas tácticas a un problema inminente: los aumento

de salarios y la implantación de la escala móvil. Fue una tregua tácita que el gobierno utilizó con la aprobación del programa consensuado en los debates de la Comisión. El programa estaba conformado por 14 puntos, en una evidente transacción de las dos propuestas presentadas, entre ellos, un programa tendiente a estabilizar los precios de los productos que integran el consumo básico de las clases populares; establecer, de manera efectiva y permanente, descuentos en la venta de productos básicos; proporcionar a los pequeños comerciantes mercancías a precios de mayoreo; establecer una política de precios que apoye su estabilización y que haga posible, inclusive, rebajas en los precios de fábrica de artículos de consumo popular; instaurar un sistema que permita identificar por medio de marbetes y desde las propias plantas industriales, los precios máximos de venta al público en los envases de los artículos de consumo final; poner en operación las centrales de abastos que sean necesarias, con el fin de hacer más expedita y menos onerosa la comercialización primaria de los productos agropecuarios y contrarrestar así los fenómenos recurrentes de acaparamiento y especulación; fortalecer la acción reguladora en los mercados de mayoreo de productos agropecuarios; promover la creación de almacenes populares en las zonas en donde radica la población de recursos más modestos; abordar la necesidad de estructurar nuevos sistemas que aseguren la relación de los salarios con el movimiento de los precios, para garantizar el poder de compra de las clases populares y el permanente equilibrio entre los factores de la producción".²⁶

La novedad del programa era la 'canasta del mexicano'. De inmediato, la Secretaría de Industria y Comercio dio a conocer la lista de más de 300 productos que mantendrían precios hasta final de año. Los productos eran refrescos, cigarros, medicinas, llantas y cámaras, garrafones de agua purificada, vajillas, avena, cafés solubles, cerillos, chíncharos enlatados, chiles, frijol, galletas, harinas de arroz, de maíz, y de trigo, leches condensada y evaporada, pan, masa de nixtamal, tortillas, pan de caja, pastas para sopas, puré de tomate, sal, sardina, algunas prendas de vestir, cierto tipo de calzado y algunos artículos para el hogar.²⁷ Como siempre, se cuestionó la integración de la canasta, señalando que algunos de los productos no tenían nada que ver con la dieta del mexicano, que faltaban la carne, el huevo y la leche fresca. Pero la canasta ya estaba muerta. Rápidamente fue inoperante, y con ella el programa de 14 puntos. Una encuesta del periódico *El Día*, encontró que "los precios de muchos artículos de la canasta fueron aumentados previamente a la publicación de la lista, es decir que los comerciantes se 'protegeron' contra el congelamiento mediante incrementos, en algunos casos compulsivos, pues van más allá del 30 en los precios de los productos".²⁸

En septiembre la tasa de crecimiento de los precios al consumidor fue 1.97%, en octubre 2.14. Para tratar de controlarlos, el 2 de octubre apareció, en el *Diario Oficial de la Federación*, un Decreto del Ejecutivo para establecer un nuevo "Mecanismo de control de precios". En los Considerandos del Decreto se repite la división de factores externos e internos en el crecimiento de los precios. Los factores externos son la inflación internacional, incertidumbre monetaria, escasez de materias primas, crisis del petróleo. Entre los factores internos, fenómenos climatológicos adversos; insuficiencia de los recursos del sector público; el incremento

²⁵ *Idem* p. 36.

²⁶ *Idem*, pp. 680 y ss.

²⁷ 'Elevación de precios y salarios', en *Comercio Exterior*, septiembre de 1974, p. 918.

²⁸ Carlos Tello. *La política económica en México, 1970-1976*, op. cit.

superior de la demanda respecto a la oferta, y "la necesidad de revisar una política de subsidios y precios que, por más de quince años, se habían mantenido artificialmente estables y que, de no haberse modificado, hubieran comprometido seriamente las posibilidades de nuestro desenvolvimiento futuro"²⁹

El Decreto señala que los sistemas de fijación de precios máximos fueron implantados en 1951 a partir, fundamentalmente, de los estudios sobre las empresas productoras nada más, lo que les daba un carácter rígido, además de que sólo eran viables para periodos de poca y lenta inflación, todo lo contrario de la inflación desatada desde 1973. Este sistema, sin embargo, se había desarrollado para evitar incrementos súbitos en 29 artículos de consumo popular, por lo que debería mantenerse, al menos para el caso de los siguientes productos "considerados de interés público y utilidad social: arroz, avena, azúcar, cafés solubles, carnes de ganado vacuno, frijol, grasas y aceites de origen vegetal, harina de maíz, masa de maíz y tortillas de maíz, huevo, leche en todas las categorías sanitarias, leche condensada, evaporada, maternizada y en polvo, pastas alimenticias, pescado, refrescos embotellados y agua purificada, sal molida y refinada de uso doméstico, trigo, harinas de trigo y pan blanco de harina de trigo, cigarros, medicinas de todas clases y combustibles derivados del petróleo."³⁰ Sin embargo, para el resto de los artículos de consumo general se diseñó un nuevo sistema de control y regulación de precios que evitara alzas especulativas y desabasto, pero que al ser flexible garantizara precios rentables. El nuevo sistema se denominó "de fijación de precios por variación de costos", aplicable a cinco conjuntos de mercancías: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; y artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional.

Según este sistema, los precios de los productos incluidos sólo podrían elevarse cuando el costo global de la empresa aumentara globalmente más de un 5 por ciento, previa aprobación de la Secretaría de Industria y Comercio. El costo global se entendería como costos y gastos de la empresa autorizados como deducciones para la determinación del ingreso gravable por la Ley del Impuesto sobre la Renta. Según el mismo Decreto, la Secretaría de Industria y Comercio podría fijar precios máximos de venta al público, considerando los márgenes de distribución y de venta al mayoreo o al menudeo. También de excluir las empresas que por el volumen de sus ventas, su importancia relativa dentro de la rama, su localización geográfica u otros elementos, así lo ameritaran.³¹

El Decreto tiene dos objetivos: uno, regular los precios de artículos de consumo general, para eso distingue dos grupos de artículos, con dos sistemas de regulación de precios: primero, el de consumo básico, con precios máximos de venta, fijados administrativamente, y el de consumo general, basados en el crecimiento verificable de los costos totales; segundo, y más ambicioso, la regulación de las utilidades de las empresas, pues consideraba la inflación como una fuente extraordinaria de ganancias. En este mismo sentido, el 4 de octubre, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, estableció en

²⁹ "Decreto de fijación de precios". en *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal 1970-1976*, Tomo IV vol 2, p. 1345.

³⁰ *Ídem*.

³¹ *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal 1970-1976*, Tomo IV vol 2 p. 1345 y ss.

8% el porcentaje a distribuir entre los trabajadores, de las utilidades o rentas gravables, determinadas conforme a las normas de la Ley del Impuesto sobre Renta, sin hacer ninguna deducción ni establecer diferencias entre las empresas.³²

Conflictos y Resistencias: las Batallas por la Indización

Ante los programas anti-inflacionarios de marzo y julio de 1973, las reacciones de los empresarios fueron contradictorias. Mientras algunos señalaron, con alivio, que el programa no contenía aumentos de impuestos, otros continuaron las censuras al control de precios y la intervención de Conasupo. En particular, a la propuesta gubernamental de controlar precios durante el período del 31 de julio, al 31 de diciembre. Desde luego, la propuesta no fue respetada por nadie. En agosto, los precios subieron 2.46% más que el mes anterior, e inició el combate sobre el costo social de la inflación. Mientras el gobierno continuaba su política presupuestal, instrumentando los programas de inversión y de gasto autorizados,³³ los precios aumentaron y el Congreso del Trabajo, demandó, el 8 de agosto, un aumento salarial de emergencia de 33%. El 16 se ratificó la demanda y amplió el pliego, con la jornada laboral de 40 horas. Los dirigentes empresariales rechazaron las demandas, y subordinaron la discusión del aumento salarial a la negativa de la reducción de la jornada. Los líderes obreros protestaron y rompieron pláticas. Emplazaron a una huelga general el 1 de octubre.

En el III Informe de Gobierno, el punto central fue el debate sobre la política laboral y salarial. El gobierno anunció aumentos de 18% a los salarios mínimos y a los trabajadores del Estado, y la jornada de 40 horas en el sector público. Después de semanas de debates, negativas y acercamientos, el 15 de septiembre, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social anunció un acuerdo para incrementar 20% los salarios. Pero los emplazamientos a huelga no se retiraron, por la amenaza de algunos dirigentes empresariales tanto en la Ciudad de México como en Puebla, Baja California Norte, Jalisco y otros estados, de que no cumplirían el aumento. El 17 los empresarios se negaron a firmar el un acuerdo. La negativa se asoció con la muerte de Eugenio Garza Sada, líder del Grupo Monterrey. Los empresarios relacionaron el asesinato con la política del gobierno. Se expresó radicalmente en la oración fúnebre de Margáin Zosaya ante el presidente Echeverría, cuando denunció la impunidad motivada por la pérdida de autoridad, el impulso a ideologías "extrañas" y la lucha de clases.³⁴ La cadena de ataques en la prensa siguió y motivó la iniciativa de la "Alianza Popular", formulada por el Secretario de Gobernación, Moya Palencia, en la Casa del Obrero Mundial.³⁵ La cosa no llegó a mayores. La familia Garza Lagüera intervino para reducir la animosidad contra el gobierno, los empresarios redujeron las críticas y el gobierno no formó la Alianza Popular. Los empresarios firmaron una recomendación para aumentos de emergencia, de 18%.³⁶ Pero los aumentos generales a los salarios mínimos y contractuales no fueron los

³² *Ídem.*

³³ En 1973, el coeficiente de realización de la inversión pública fue de 98.67.

³⁴ Saldívar, *op. cit.*, p. 101, y Arriola, *op. cit.*, pp. 79-92.

³⁵ Arriola, *op. cit.*, p. 90.

³⁶ *Ídem.*, p. 92, Jorge Basurto, *El régimen de Echeverría: rebelión e independencia*, Siglo XXI Editores, Colección La clase obrera en la historia de México, México, 1983 pp. 74-89.

únicos derivados de los programas anti-inflacionarios, el gobierno aumentó salarios profesionales, bienes públicos, precios de garantía y tarifas.³⁷ En octubre, aumentó 30% la tarifa de consumo eléctrico, la gasolina y otros productos y derechos. En diciembre, el petróleo en 55%. En enero de 1974, acero y ferrocarriles.

Así como los aumentos de emergencia, el FONACOT también generó reacciones encontradas. Mientras los líderes sindicales manifestaron su satisfacción por un organismo propuesto por la diputación obrera en las reformas a la Ley del Trabajo, los dirigentes empresariales y comerciales señalaron algunos efectos negativos. Para el Presidente de la Concanaco eran tres: la posible insolvencia de algunos deudores desempleados, el aumento en los costos de inventario y realización de las mercancías recogidas por falta de pago y una de orden histórico: "sería volver a las tiendas de raya". A su vez, el Presidente de la Cámara de Comercio de la Cd. de México alertaba sobre la posibilidad, manifiesta en el decreto, de crear 3000 tiendas de consumo para los trabajadores, que dependerían del FONACOT y desplazarían a la iniciativa privada de las actividades comerciales, así como la duplicación de funciones del fondo con las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público. El Presidente de CONCAMIN señaló la "posible constitución de un monoposonio", ya que se fijarían condiciones en la compra, con el pretexto de revisar la calidad y precios de algunos productos. Además reprobaba la competencia desleal de las tiendas sindicales. Los economistas del sector privado denunciaron el carácter inflacionario del Fondo, pues el financiamiento fortalecería más la demanda agregada, que presionaría sobre una oferta relativamente inelástica, como en el caso de los suministros de energéticos y de ciertas materias primas básicas.³⁸

La respuesta del gobierno corrió a cargo del Secretario del Trabajo y Previsión Social. En tono aclaratorio, explicó que el Fondo garantizaría hasta cinco mensualidades de la deuda contraída por un trabajador desempleado, que es el tiempo máximo estimado para conseguir otro trabajo. Además, en el decreto de constitución del FONACOT se contemplaba la participación de la Asociación de Banqueros y de las confederaciones de cámaras de comercio e industria a través del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del fideicomiso respectivo. De cualquier modo, las explicaciones estaban de más, porque las críticas del sector privado se dirigían a tres aspectos sustantivos del fondo: la contradicción entre una política de impulso a la demanda, en una época de crecimiento acelerado de los precios; la construcción de mecanismos de control de créditos y regulación de precios por vía administrativa; y el desplazamiento de la iniciativa privada de los circuitos de comercialización de bienes de consumo duradero e incluso básicos. El primer punto era incomprensible para los economistas privados, los otros dos, aspectos tácticos en el combate abierto con el gobierno meses antes, en lo referente al los controles de precios, denuncias especulativas y establecimiento de redes paralelas de abasto y comercialización.

³⁷Sueldo a maestros, de 4 a 11.1%; a otros trabajadores del Estado y a empleados bancarios, de 12 a 15%; precios de garantía a la fibra de palma, 12; al maíz, 27.6%; trigo, de 32 a 50%; frijol, alrededor del 31%; lechugilla, 42.8; en "Prosigue la lucha contra la inflación" *Comercio Exterior* abril de 1974.

³⁸ Ver un compendio de críticas y contrarréplicas en 'La creación del FONACOT: un esfuerzo para aumentar el consumo' en *Comercio Exterior*, mayo de 1974, p. 440.

Entre junio y julio, el índice nacional de precios al consumidor subió 2.5%, lo que elevó a 11.8 el aumento de los precios en los primeros siete meses de 1974, y a 21.8% el anualizado de agosto de 1973 a julio de 1974. Los incrementos de emergencia de septiembre de 1973 y el bianual de enero de 1974, estaban más que sobrepasados. Así lo consideró el líder de la Confederación de Trabajadores de México, Fidel Velázquez, quien declaró que "el deterioro efectivo e insoslayable de los salarios entre octubre de 1973 y julio de 1974 fue de 42% (y que) nada podrá cambiar la determinación del sector obrero de plantear un conflicto nacional por desequilibrio económico y que definitivamente el tripartismo es un fracaso en cuestiones de precios y salarios.... La demanda de aumento de salarios es ya una idea fija en los obreros un mandato que los líderes no pueden desobedecer y un asunto en el que, además, no sería conveniente hacer alto, a la vista de la gran inquietud que provoca el deterioro que se ha causado a la economía proletaria en los últimos meses".³⁹ En efecto la demanda de aumento de salarios ya era una idea fija, pero sobre todo, una práctica corriente en los movimientos del sindicalismo independiente, como en las huelgas de Nissan, Grupo Interamericano de Cuernavaca, CINSA-CIFUNSA, General Electric, Upjohn y Lido Textiles. Los sindicatos de Volkswagen, Chrysler y Datsun obtuvieron mejores negociaciones que los del Congreso del Trabajo. De hecho, este repunte de los sindicatos fuera del control del Estado fue motivo de conflictos entre la iniciativa privada y el gobierno. En Monterrey, por ejemplo, el 18 de julio el sector empresarial de Monterrey realizó un paro por la "pasividad del Estado", frente a las huelgas de los sindicatos independientes, particularmente las de Tula, Saltillo y especialmente Cuernavaca, cuando atacaron al FAT y al obispo Méndez Arceo por "instigarlas".⁴⁰ Así, entre los repuntes inflacionarios, la pérdida del poder adquisitivo, la emergencia de los sindicatos independientes y el fracaso de la 'canasta del mexicano', el 6 de agosto el Congreso del Trabajo acordó una demanda general de aumento de salarios de 35%. Amenazó emplazar a huelga a 180 mil empresas del país si para el 20 de septiembre no se llegaba a un arreglo con el sector patronal. Los diputados y senadores obreros recibieron el mandato de la asamblea para elaborar un anteproyecto de ley para establecer una escala móvil de salarios en relación con el incremento de los precios.⁴¹

A diferencia del año anterior, cuando los dirigentes empresariales atacaron el problema de forma aislada, en esta ocasión la respuesta fue unánime y contundente: no negociarían. El Director del Centro Patronal del Distrito Federal insistió en esperar los resultados del programa de estabilización de precios, pero calificó de absurda la propuesta del ajuste automático de salarios con relación a los precios. "Ese sistema fue implantado en Europa. No ha dado ningún resultado. La escala móvil de salarios es una permanente amenaza e imposibilita planear la producción por un período largo, pues habría un cambio de costos de producción permanente".⁴² El Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales fue más enfático: "la CONCAMIN de ninguna manera entrará en pláticas con las centrales obreras para analizar emplazamientos a huelga". Ni ella ni ninguna otra, según lo acordado por todos los organismos empresariales, pues no había razón alguna

³⁹ "Elevación de precios y salarios", *op. cit.*

⁴⁰ Basáñez *op. cit.*, pp. 197-198 y Arriola, *op. cit.*, pp. 105-107.

⁴¹ "Elevación de precios y salarios" *op. cit.*

⁴² *Ídem.*

para incrementos salariales de esa magnitud, mientras no se conocieran los resultados de los programas inflacionarios, a fin de año. Además, como señalaba la revista *Análisis Económico*, el origen de las demandas no era económico, sino político, para enfrentar la influencia del FAT y los sindicatos independientes, y convertir de nueva cuenta a la CTM en interlocutor válido del gobierno.⁴³ Un aumento a todas luces insuficiente, e incluso peligrosa, pues atentaba contra la distribución del ingreso, la productividad y la misma existencia de las empresas medianas y pequeñas. El Presidente de la CANACINTRA lo dijo así: "tratar de compensar los desajustes inflacionarios mediante un aumento generalizado en los salarios equivaldría a tratar de corregir los efectos y no las causas del proceso de deterioro económico que sufre el país atendiendo no a los defectos estructurales y de planeación de nuestro desarrollo sino a sus simples e inevitables resultantes. Mediante la aplicación de esta política de aumentos indiscriminados al salario, en el caso particular de la pequeña y mediana industria (porción mayoritaria de la producción nacional), sólo se logrará transferir un aumento automático y considerable a los costos generales de operación, ya que, como es sabido, uno de los insumos primarios de este sector está representado por el trabajo. Todo ello, finalmente, no tendría más efecto que atentar peligrosamente contra la productividad misma de la industria, desalentando la inversión y el esfuerzo empresarial y propiciando un mayor grado de desempleo, factor también incidente y agravante del actual proceso inflacionario".⁴⁴ El 11 de agosto, la iniciativa privada en bloque advirtió que no negociaría, y le recordaron al gobierno que debía gobernar para todos.

Frente a esta negativa, los dirigentes obreros radicalizaron sus demandas y sus posiciones. Fidel Velázquez pidió legislar sobre precios y utilidades de las empresas. Hizo referencia a "un estudio de la Bolsa de Valores de México en el cual se señala que mientras las ventas de 94 empresas aumentaron de 1972 a 1973 en promedio 23.3%, las utilidades registraron un incremento, también promedio, de 113.8%, o sea, 4.8 veces más que las ventas".⁴⁵ En los mismos días, aumentaron los emplazamientos a huelga. Para el 13 de agosto, en el DF se habían presentado 310, para el 15, 1200 y un día después 1526. Hasta las empresas de participación estatal fueron emplazadas para el día 19, a pesar de que el Secretario de Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, había reconocido la disminución del poder de compra de los salarios, pero también advertido sobre la imposibilidad de muchas empresas estatales para cubrir los incrementos demandados. Para el 20 de agosto, los emplazamientos registrados eran 5647.⁴⁶ De ahí hasta el 30 de agosto, los empresarios continuaron con su negativa a discutir aumentos de salarios, aunque aceptaban la posibilidad de revisar anualmente los contratos colectivos. En Baja California Norte, por ejemplo, todas las cámaras industriales y comerciales se negaban a entablar negociaciones. Incluso realizaron un paro de 60 minutos el 27 de agosto, como protesta por las demandas excesivas. En Puebla, el gerente de la Cámara Nacional de Comercio fue más lejos, declaró que el aumento salarial "tiende a favorecer a las transnacionales, ya que los poderosos económicamente pueden

⁴³ "Si esta teoría prueba ser correcta, como parece que lo es según círculos bien informados, podría significar un aumento considerable de la agresividad de la CTM en los meses próximos, para poder competir en igualdad de circunstancias con el nuevo movimiento obrero", *Análisis Económico*, 3 de junio de 1974, citada en Jorge Basurto, *El sexenio de Echeverría*, op. cit. p. 97.

⁴⁴ "Elevación de precios y salarios" op. cit.

⁴⁵ *Ídem*.

⁴⁶ Jorge Basurto *El sexenio de Echeverría*, op. cit., p. 99

llegar fácilmente a un acuerdo, pero llevándonos 'entre las espuelas' a los pequeños comerciantes e industriales". En Nuevo León tampoco aceptarían "el exorbitante aumento salarial". Finalmente, el Presidente de la Coparmex llevó el argumento a su conclusión lógica: "la huelga general es una amenaza que puede alterar la paz social y el orden jurídico establecido".⁴⁷ Pero también en el gobierno las posiciones estaban contrapuestas. Mientras Hacienda e Industria y Comercio reconocían el peligro de la espiral salarios-precios, y recomendaban esperar los resultados del programa anti-inflacionario de diciembre y junio, e incluso Patrimonio Nacional anunciaba problemas de cumplir el aumento en las empresas de participación estatal, en Trabajo y Previsión Social y en Presidencia se alentaban las negociaciones. En este ambiente complejo y polarizado, se esperaba la posición presidencial. La respuesta vino en el Cuarto Informe de Gobierno. "El proceso inflacionario altera el equilibrio de los factores de la producción en detrimento del trabajo; eleva el valor de las propiedades y abate el de los salarios; incrementa las ganancias del capital y suele reducir al mismo tiempo la oferta de empleo. Añade injusticia a la desigualdad existente... En modo alguno son responsables los sectores laborantes del alza en el costo de la vida. Si, en cambio, ven disminuida su ya raquítica participación en el ingreso nacional. Quienes se preocupan por los síntomas del malestar obrero debieran preguntarse si las causas profundas de esa inconformidad no se encuentran en el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y en la frecuente violación de las leyes destinadas a protegerlos... El Gobierno ratifica su compromiso moral y constitucional de luchar al lado de los trabajadores".⁴⁸ Ahí mismo anunció un incremento salarial a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a los haberes de las fuerzas armadas, así como una iniciativa para revisar los salarios mínimos cada año y reformar el reparto de utilidades. A partir de entonces, la discusión estaba marcada: ya no las negativas a la negociación o la ilegalidad de las huelgas, sino el monto del incremento salarial. El 11 de septiembre, el CT rechazó la propuesta de 18%, argumentando que no podría ser menor al del año anterior, el 12 se reiniciaron las negociaciones directas entre empresarios y trabajadores. El 13 se llegó a un acuerdo: aumento de 22% a todos los salarios menores a 5000 pesos, y 1100 pesos a los mayores de esa cantidad. Los sindicatos que firmaron contratos colectivos entre el 1 de mayo y el 31 de agosto nivelarían sus salarios sobre la base del porcentaje acordado. Además de estos aumentos, se anunciaron modificaciones a los precios de garantía de algunos productos agrícolas.⁴⁹

Como estaba anunciado, después de los aumentos salariales y de precios de garantía, todos los índices repuntaron. A pesar de las declaraciones de líderes sindicales y diputados, que insistían que dado que el salario representa menos del 30 de los costos directos, la repercusión sobre los precios finales no sería mayor del 5%, que sería absorbido por los empresarios, según los acuerdos anteriores. Pero el subsecretario de industria fue más realista: "En época de inflación los costos necesariamente suben, en este caso subirán entre 8 y 30 por

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ 'Cuarto Informe de Gobierno', en *Informes de Gobierno*, op. cit., p.111.

⁴⁹ Entre ellos: frijol, que en el ciclo invierno 1973-74 había sido de 2300 pesos, a partir de septiembre de 1974 sería de 6 000; maíz, de 1225 en el ciclo invierno 1973-74, a 1350, de mayo de 1974 a abril de 1975; trigo: ciclo invierno 1973-74: 1300 pesos, ciclo invierno 1974-75 1500; arroz pulido con 45 de quebrado, en 1973, 1900 pesos, en 1974 4500; cártamo, en 1973, 1600, en 1974 3000 pesos; cebada común, de 1971 hasta el verano de 1973 el precio fue de 950 pesos. a partir del ciclo invierno 1973-74. 1200; soya, en el ciclo 1973-74, 2700 pesos, en el 1974-75 3300; sorgo, en el ciclo primavera-verano 1974, 1100. en el ciclo de invierno 1420 y 1600. en el de primavera de 1975. "Precios de garantía", en *Comercio Exterior*, octubre de 1975.

ciento". Como en el año anterior, el incremento salarial fue sólo una recomendación, que sería cumplida según las posibilidades de cada empresa. No todas lo hicieron, ni a los salarios mínimos ni a los contractuales. En el caso de los mínimos, en diciembre se modificaron algunos artículos de la Ley Federal del Trabajo para someter a juicio penal a los empresarios que se negaran a cumplir los acuerdos sobre salarios mínimos, pero a petición de parte, lo que reavivó el debate sobre el seguimiento de oficio.⁵⁰ A pesar de todo, de los discursos condenatorios y las afirmaciones relistas, aún las amenazas penales o administrativas, los precios aumentaron, hasta los que requerían aprobación, como los de la canasta obrera.

Inflación Rampante

Periodo: 1973-septiembre de 1974	
Signos de crisis inflacionaria	Alza general y sostenida de los precios
Estrategias sociales	Aumentos periódicos y de emergencia de salarios e ingresos. Aumentos del margen de ganancias, especulación con el tipo de cambio
Acción de gobierno	Presupuestos de promoción. Transferencias a sectores agrícolas e industriales
Instituciones	Administrativas de control y vigilancia de precios; de abasto y regulación comercial; de salarios y reparto de utilidades; de consumo popular y crédito a los trabajadores
Moneda	Crisis de la unidad de cuenta. Propagación de los mecanismos de indización, en salarios y utilidades, en precios de referencia y variables económicas. Desarrollo especulativo crecimiento de los pasivos no monetarios
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación rampante, disputas distributivas

La Inflación Reprimida: 1975-Agosto de 1976:

Después de los conflictos distributivos de los dos años previos, con fuertes rezagos en los precios y tarifas públicas y un presupuesto expansivo, los pronósticos inflacionarios para 1975 no eran halagüeños. Sin embargo, el promedio anual del crecimiento de los precios se redujo casi a la mitad, 12%, y durante casi 16 meses los promedios mensuales fueron apenas superiores al 1%, como se observa en los siguientes índices.

Índices de Precios

Índices / Años	1975	1976						1976
	Ene- Dic	Ene-Feb	Mar-Abr	May-Jun	Jul-Ago	Sep-Oct	Nov-Dic	Ene-Dic
Consumidor nacional	0.9	1.9	0.9	0.6	0.9	4.5	3.5	2.0
Consumidor en la Cd. de México	1.1	1.8	0.9	0.5	0.9	3.2	3.8	1.8
Mayoreo en la Cd. de México	1.1	2.1	1.0	1.2	1.1	7.3	6.8	3.2

Fuente: Informe del Banco de México, 1976.

Características

A principios de 1975, la inflación parecía controlada, a pesar de los déficit fiscales y comerciales, pero a costa de una disminución en la producción y el empleo. La inflación corroe las cadenas productivas, y la

⁵⁰ "Sólo a petición de parte". en *Comercio Exterior*, octubre de 1975.

inversión privada no repunta. Una inflación constante, sin duda, pero sin los elementos inerciales que parecían volverla explosiva, según los dos años anteriores. Una inflación persistente, sin alterar la incertidumbre, sin solución en el corto plazo, por el contrario, trabajando en el interior de las expectativas de los agentes económicos de distinto modo: utilizada por el gobierno para relanzar una nueva escalada expansionista, sobre todo en inversiones 'estratégicas', como petróleo y electricidad, pero sin jalonar la inversión privada, por el contrario, inhibiéndola, dirigiendo las utilidades hacia los mercados financieros y cambiarios.

Una inflación reprimida, en consecuencia, tanto por los nuevos controles de precios, utilidades y salarios, como por la reducción de la demanda privada. Sobre todo, una inflación que altera el funcionamiento del aparato productivo, reduciendo la tasa de crecimiento, sin propiciar los efectos aceleradores y multiplicadores del gasto público. En general, las características de esta inflación son las siguientes:

- Tasas mensuales inferiores a 1%.
- Revisión anual de salarios, sin aumentos de emergencia.
- Control de precios y utilidades.
- Disminución en el crecimiento de la producción.
- Dolarización y fuga de capitales.

Producción del Sector Manufacturero

	1975	Primer semestre	Segundo semestre	1976	Primer semestre	Segundo semestre
Alimentos, bebidas y tabaco	2.1	2.8	1.1	1.1	0.5	1.7
Fabricación de textiles	3.0	-4.2	10.3	1.1	7.0	-6.5
Prendas de vestir	7.9	-1.6	17.6	1.2	8.9	-6.5
Industria de la madera	20.9	11.6	30.9	3.6	7.1	0.1
Papel y productos de papel	-4.8	-2.2	-7.4	11.2	5.5	16.9
Imprenta y editorial	8.1	2.5	13.7	6.7	2.0	11.4
Productos de hule	6.3	-3.0	15.3	9.9	27.4	-7.6
Productos químicos	4.7	1.9	7.5	4.9	8.2	1.6
Minerales no metálicos	9.7	12.5	7.0	8.0	8.8	7.2
Siderurgia	-0.4	0.6	-1.4	1.6	1.4	1.7
Construcción de maquinaria	11.9	11.1	12.7	10.7	14.8	6.6
Equipo de transporte	6.2	10.2	2.0	-11.5	-3.5	-19.5

Fuente: Informe del Banco de México, 1976.

La represión monetaria, junto a la expansión del gasto público, la huelga de inversiones y la reestructuración de las carteras privadas en activos denominados en dólares, determinaron una mezcla extraña de inflación baja con fugas de capital y dolarización del sistema financiero, en un primer momento, lo que llevó, posteriormente, a una conversión de los pasivos no monetarios en dólares a una creciente deuda pública y a un abandono del sistema de cambios fijos, para alterar, de nueva cuenta, la dinámica inflacionaria, invirtiendo la relación inflación interna-mercado de cambios, a otra serie diferente: tipo de cambio-inflación interna, en la inflación relanzada por la devaluación de agosto de 1976.

Problemas

En septiembre de 1974, la política anti-inflacionaria no se redujo a la recomendación de incrementos salariales, los controles de precios, la modificación del régimen de reparto de utilidades o la revisión anual de los salarios; en el mismo Informe se anunciaron los lineamientos de un nuevo programa. "Si en la lucha contra la inflación no se propiciara el aumento del ahorro y la inversión productiva, se podría provocar el sacrificio de objetivos principales. No podemos buscar la estabilidad de precios a costa del empleo, de acentuar la mala distribución del ingreso, ni menos la independencia." Para eso se proponía mantener el tipo de cambio y combatir la inflación reduciendo el consumo no necesario, fortalecer la política de ingresos, estimular la producción y promover el restablecimiento del poder de compra de las clases populares, reducir las tensiones sociales y ofrecer posibilidades de aumentar la inversión privada y pública. Estos objetivos estaban integrados en un nuevo programa de control inflacionario.

Acciones

Se perfilaron desde el IV Informe de Gobierno: " Nuestra lucha contra la inflación será aplicada con toda energía y durante el tiempo que sea necesario, pero sin alterar nuestros objetivos sociales básicos. Para lograrlo confirmamos el programa económico y social basado en los siguientes lineamientos:

- Una planeación y control más eficaz del gasto público, para frenar su déficit inflacionario y financiarlo con base en la disponibilidad de recursos corrientes y crediticios sanamente disponibles en nuestra economía, que atienda a las prelación que la coyuntura exige y sea un factor básico en la promoción del desarrollo con justicia social. De este modo, el presupuesto de 1975 será un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica, al atender únicamente aquellos gastos que puedan ser financiados con recursos propios y crédito interno y externo no inflacionario;
- Una política de crédito congruente con el adecuado control de la expansión monetaria y con el necesario aliento al financiamiento de las actividades productivas del sector privado de mayor prioridad, principalmente en la industria mediana y pequeña. Continuaremos con toda firmeza la decisión de no ampliar el crédito para fines suntuarios ni especulativos o que no contribuyan al buen funcionamiento de nuestra economía. Lo canalizaremos exclusivamente a aquellas actividades que satisfagan necesidades básicas y que sean productivas, coadyuven a satisfacer demandas internas, sustituyan las importaciones y alienten las exportaciones. Integrar un sistema que garantice en forma más eficiente la recuperación del poder adquisitivo del salario de los trabajadores, y propicie aumentos en la productividad en un clima de concordia entre los factores de la producción;
- Una nueva política de financiamiento del desarrollo apoyada en el racional incremento de los recursos del Estado.
- Estructurar un mecanismo que asegure con eficacia precios rentables a los bienes y servicios, incluyendo los del sector público, y que frene, al mismo tiempo, los abusos, la especulación y el acaparamiento mediante un sistema legal para la protección del consumidor que propondremos en breve ante esta Soberanía, a efecto de evitar que se transfieran a las clases populares aumentos que no se justifiquen y que no correspondan a un incremento real en el costo de los factores productivos;

- Finalmente, en materia de abastecimiento de productos alimenticios básicos, el estado importará todos aquellos que, no obstante nuestras buenas cosechas del presente año, sean necesarios para asegurar el aprovisionamiento del pueblo a precios que éste pueda pagar”.⁵¹

En realidad, no era una nueva propuesta. Sólo un compendio de los programas diseñados un año antes. Si acaso, es más evidente la tensión entre los mecanismos propulsores del gasto con los estabilizadores, pues en 1974 el déficit fiscal y el endeudamiento aumentaron en mayor proporción que el gasto real ejercido, sobre todo en actividades prioritarias, como la generación de energía eléctrica, educación e hidrocarburos. Pero lo más notable de este programa, y del mismo Informe, más allá de la posición sobre la disputa salarial y las repercusiones en el programa anti-inflacionario, es la concepción del presupuesto como un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica en 1975, sujeto a restricciones de disponibilidad de recursos internos no inflacionarios -cuestión secundaria, si atendemos los resultados fiscales de 1974. Esto es lo notable, y lo problemático del presupuesto de 1975. Cuando a final del año, los datos acumulados de la inflación señalaban índices entre 23%, en el caso de los precios nacionales al consumidor, y 32% en la canasta obrera, con un déficit fiscal de 55 700 millones de pesos, con presiones sobre la balanza de pagos, salidas de capital, que llevaron a una inusual crítica a los riquillos y denuncia de los compradores de dólares en los días últimos de agosto, el presupuesto de 1975 se proponía impulsar el crecimiento económico. Para muchos, irresponsabilidad gubernamental, para otros, contradicción en la política de freno y arranque, para el gobierno, continuidad de su estrategia económica. Así se explicaba en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Presupuestos de la Federación para 1975: “En virtud del desajuste económico que está viviendo el mundo, en algunos países se ha recurrido a reducir el gasto público, con el deseo de evitar que su derramamiento de dinero estimule la demanda y sea un incentivo para la especulación. En la mayor parte de dichos países esa política ha contribuido al estancamiento de la actividad económica, sin haber logrado eliminar las presiones inflacionarias, que adoptan formas cada vez más complejas. Inflación-estancamiento se ha llamado a este fenómeno, que ha tenido desafortunadas repercusiones sobre el empleo, el desarrollo y la economía general de tales naciones. El crecimiento de la población mexicana, su estructura preponderantemente de jóvenes, la necesidad de crear un número de empleos cada vez mayor y las tradicionales carencias del país desatendidas e ingentes, hacen imposible e inconveniente disminuir la marcha. Detener, o reducir el gasto público podría provocar contracción en la actividad económica y tendría un impacto directo sobre el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores”.⁵²

Cualquier análisis de la inflación debe partir de este hecho: en medio de las mayores presiones inflacionarias, después de varios programas, de disputas distributivas y del empeoramiento en las finanzas públicas y los ataques especulativos, el gobierno decidió incrementar el gasto público para 1975. No ignoraba los riesgos inflacionarios, por el contrario, los reconocía en todos sus planes y declaraciones. No los ignoraba,

⁵¹ 'IV Informe de Gobierno', en *Informes de Gobierno, op. cit.*, Documento 5, párrafos 406-408, 415-416, pp.111-112

⁵² "Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1975". *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, 5 de diciembre de 1974.

por el contrario, los utilizó. Utilizó el riesgo inflacionario, utilizó las presiones especulativas, utilizó las disputas distributivas para gobernar. Ningún análisis de la inflación debe pasar de lado este aspecto paradójico: la inflación fue utilizada por el gobierno. Desarrolló en ella y con ella todos sus programas.

En los dos últimos meses de 1974 la inflación fue de .94 y 1.12% respectivamente, pero desde enero hasta marzo, el crecimiento mensual de los precios fue menor a uno por ciento. Los programas parecían tener éxito, y el gobierno utilizó esta relativa estabilidad para aumentar algunos precios y tarifas públicas: frijol, arroz, leche condensada y en polvo, gas doméstico, pasajes de ferrocarril, agua y predial en el DF. Como consecuencia, en abril y mayo los precios repuntaron, 1.45 y 1.6% respectivamente. Y, en un programa de impulso a la producción que en los años anteriores seguía en picada, se fijaron nuevos precios de garantía a algunos productos agrícolas. A partir del 13 de mayo, el precio del maíz aumentó a 1 750 pesos tonelada, el trigo a la misma cantidad, el arroz pulido con 45 de quebrado, a 5 700, el ajonjolí a 5 000, el cártamo 3 500, la soya 3 500 también y el sorgo a 1 600 pesos. En correspondencia, el 17 de mayo, el gobierno autorizó incrementos en los derivados: la telera y el bolillo de 70 gramos aumentaron 33%, de 30 a 40 centavos la pieza; la tortilla 27 de 2.20 pesos a 2.80 kilogramo. Las barras de pan 1.30 pesos, las de 250 gramos y 2 60 las de 500. Al final del mes, Conasupo incluyó la copra en el sistema de precios de garantía, a 5 500 pesos la tonelada.

Como parte de estos programas, pero incidiendo en los costos de transacción, más que en los de producción, el 13 de junio se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito, Sociedad Anónima (ANDSA), y Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa), empresa filial de Conasupo. La fusión respondía a un programa de construcción de redes de almacenaje en todo el país, en un programa delimitado para el corto plazo.⁵³

El efecto de los precios de garantía y de los servicios públicos en el primer semestre de 1975, que entre abril y mayo propició una burbuja inflacionaria promedio de 1.5% mensual, a partir de junio empezó a desvanecerse. En el resto del año, el crecimiento medio mensual de los precios fue menor a 1%. Esto tuvo dos efectos: el más importante, que después de dos años de disputas salariales, en 1975 ni el Congreso del Trabajo, ni las organizaciones independientes emplazaron a huelga por aumentos de emergencia, y que la relativa calma en el sistema de precios, fuera aprovechada por las autoridades para actualizar algunas tarifas públicas rezagadas. El 13 de agosto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto que autorizaba un nuevo aumento en las tarifas de la energía eléctrica. El último había sido casi dos años antes, el 15 de octubre de 1973. El alza era de 10% para el servicio doméstico y de 30 para la industria y el comercio. Además de las tarifas por consumo de energía, y del impuesto respectivo, que por ley se les entrega, la Comisión Federal de Electricidad diseñó un régimen de cuotas diferenciado para gastos de instalación, que entrarían en vigor el 1 de enero de 1976. Los usuarios pagarían estas cuotas al firmar nuevos contratos, al renovar los actuales, por ampliaciones o cambios de domicilio. En conjunto, el incremento en tarifas y cuotas de instalación, subirían los ingresos de las dos empresas eléctricas en más de 30%, 23 por tarifas y 7 por las cuotas de instalación. Frente a las críticas sobre el impacto en los costos de producción, y consecuentemente en los

⁵³ "Fusión de Andsa y Conasupo", *Comercio Exterior*, junio de 1975.

precios, se diseñaron acciones para exentar o diferir las formas de pago, particularmente en el caso de las cuotas de instalación. Por ejemplo, en convenios para que los pagos fueran bimestrales, serían cubiertos en dos años, con intereses de 12% anual sobre saldos insolutos; o si el costo de instalación fuera superior a 5% del monto total del proyecto de inversión, se podrían establecer convenios especiales para ramas de producción de interés nacional⁵⁴. La elevación de los costos salariales, de los insumos importados y nacionales, y, sobre todo, la necesidad de incrementar las inversiones en la generación de energía eléctrica, justificaron el alza en las tarifas y cuotas de instalación. Desde hacía más de un año que la rentabilidad de las dos empresas había disminuido, con el consiguiente perjuicio sobre las finanzas públicas y el retraso en los proyectos de inversión, pero lo interesante es que el aumento se planteó cuando las presiones inflacionarias disminuyeron, en agosto, con una tasa media de .69%. El impacto en los costos de producción no se advirtió inmediatamente. Un mes después, en septiembre de 1975, el crecimiento de los precios fue el menor en dos años, 0.51%. En los siguientes tres meses, aumentaron también los precios del acero, el azúcar, los refrescos, los servicios telefónicos, el tabaco, la cerveza, las bebidas alcohólicas y los automóviles. El índice general subió 0.68% en octubre, 0.85 en noviembre, y un repunte coyuntural de tres meses, entre diciembre y febrero de 1976, por el efecto estacional e impositivo: 2.01, 1.81 y 0.97% respectivamente.

En la misma lógica de control inflacionario, tanto en sus repercusiones como en las causas identificadas por el gobierno, el 23 de septiembre se envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor. Se trata de un conjunto de disposiciones de orden público e interés social, irrenunciables y obligatorias para todos los establecimientos comerciales y productivos, tanto a los comerciantes, industriales y prestadores de servicios del sector privado, como a las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y las dependencias del sector público que "desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores".

La Exposición de Motivos es muy explícita en los problemas de un aparato distributivo aquejado de vicios y deformaciones, en los altos costos de transacción derivados de ellos y en las repercusiones sobre los precios y el poder adquisitivo. El Secretario de Industria y Comercio informó, en su comparecencia para explicar la Iniciativa, que a diferencia de los países desarrollados, la participación del comercio en el PIB en México era superior a 30%, cuando en Estados Unidos era sólo 17.3, en Japón 17.4, en la República Federal de Alemania 12.4, en Italia 13.4, y en Colombia 16.3, en Ecuador 11.6, en Nicaragua 20.6 y en Venezuela 10 por ciento. Además, las prácticas de crédito comercial fijaban tasas arbitrarias muy por encima del crédito bancario. En un estudio de la zona metropolitana de Monterrey, realizado por el Banco de México en 1973, se encontró que el costo del crédito para el consumidor en los bancos era de 20% promedio anual, pero en los establecimientos comerciales llegaba a 51% anual en automóviles nuevos, 70 en autos usados, refrigeradores y lavadoras, 80 consolas, 87 televisores, 142 en licuadoras, 312 en radios y 336% en estufas de gas.⁵⁵ Así, por el lado de los

⁵⁴ "Decreto por el que se aumentan los precios y tarifas de servicios públicos que se refieren" en *Leyes, decretos, reglamentos y acuerdos del Gobierno Federal, op. cit.*

⁵⁵ "La Ley Federal de Protección al Consumidor: fortalecimiento del derecho social" en *Comercio Exterior* septiembre de 1975

costos de la intermediación, o por el del impacto en el poder adquisitivo, la Ley se concibió como un mecanismo más del programa anti-inflacionario, junto a la revisión anual de los salarios, la modificación del sistema de reparto de utilidades a los trabajadores, el Fondo Nacional de Garantía y Fomento al Consumo de los Trabajadores, el Comité Nacional Mixto para la Protección del Salario, las elevaciones de los precios de garantía de los productos agrícolas básicos, los sistemas de comercialización con propósitos sociales, el mecanismo de fijación de precios por variación de costos, y el control de precios fijos máximos, para las mercancías de consumo popular.

En particular, los objetivos de la Ley son dos: "la modernización del sistema económico y la defensa del interés popular". El primero, se refiere a la corrección del aparato distributivo, el segundo, a la afectación de los intereses del consumidor. La Ley se proponía vigilar que la publicidad comercial sea veraz y corresponda a las características reales del producto o del servicio que se ofrece; que el vendedor cumpla las garantías ofrecidas e informe suficientemente de su alcance, duración y condiciones; que el vendedor cumpla las promociones o las ofertas comerciales que realice. También

- Prohíbe que la venta de un producto o la prestación de un servicio se condicione a la adquisición o contratación de otro;
- Regula las ventas a crédito a fin de evitar los abusos en intereses elevados y otras cargas y condiciones injustificadas;
- Deja al comprador que haya incurrido en mora en el caso de compraventas a plazo y tenga pagada más de la mitad del precio del bien, la opción de elegir entre la rescisión del contrato o el pago del adeudo vencido;
- Impone a los fabricantes o importadores de productos que se vendan al público la obligación de asegurar el suministro oportuno de partes y refacciones durante el lapso en que esos productos se fabriquen, ensamblen o distribuyan y, después, durante un tiempo razonable según su vida útil;
- Establece una garantía mínima de dos meses para todos los productos y servicios;
- Protege al consumidor contra las ventas a domicilio de productos duraderos que excedan su capacidad económica y para ello establece la posibilidad de rescindir el contrato dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se haya celebrado;
- Establece la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, organismo autónomo que se encargará de cuidar el cabal cumplimiento de las normas tutelares de los consumidores, representar colectivamente a éstos y de servir como conciliador y árbitro entre compradores y proveedores de bienes y servicios;
- Crea el Instituto Nacional del Consumidor, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de las tareas de orientación, información y capacitación de los consumidores a fin de que las modalidades de consumo correspondan a las características y

necesidades nacionales y promuevan el desarrollo socioeconómico y una mejor asignación de los recursos del país.⁵⁶

La Iniciativa fue rápidamente combatida por los organismos empresariales, particularmente por el recién fundado Consejo Coordinador Empresarial⁵⁷. El centro de la controversia fue el carácter tutelar de la Ley, ajeno a la doctrina positiva del derecho civil y mercantil, en el que los actos de contrato son realizados por personas jurídicas, definidas por el ejercicio de actos libres y voluntarios. En la Iniciativa, las relaciones mercantiles se sustraen del derecho privado, al considerar que, en realidad, la supuesta igualdad de condiciones de las personas contratantes oculta desigualdades efectivas, particularmente las de la propiedad de los medios de producción. La Iniciativa señala que estas asimetrías se encuentran en las relaciones laborales y sociales, lo que demanda que el Estado tutele estas relaciones en leyes específicas, como la legislación laboral, la agraria, la de menores, seguridad social, vivienda popular y las cooperativas. El objetivo del Estado es proteger a los grupos o clases sociales más débiles, pues “ dar trato igual a los que son de hecho desiguales sólo conduce a acentuar las diferencias e injusticias, a concentrar más la riqueza y a dificultar crecientemente el sano funcionamiento de la economía”.⁵⁸ Con reformas menores, la Iniciativa fue aprobada y promulgada el 22 de diciembre de 1975, en el Diario Oficial de la Federación.

Para 1975, la política anti-inflacionaria se concentró en el fortalecimiento de los mecanismos administrativos de control de precios, regulación del abasto, precios de garantía y tarifas de servicios y productos públicos. El gasto público creció considerablemente, y las modificaciones fiscales, preponderantemente en lo relativo al régimen de PEMEX y otras empresas paraestatales, aumentaron los ingresos del gobierno, sin acudir a la emisión del circulante, que creció a un ritmo similar al del producto en términos nominales, 21%. El financiamiento del déficit del sector público se hizo a través de los encajes legales y los convenios especiales de financiamiento, y de endeudamiento interno y externo. En las reformas al sistema de reservas obligatorias del año anterior, se contemplaba una que entró en vigor el 1 de enero de 1975, según la cual las sociedades financieras debían depositar en efectivo, en cuentas con intereses, el 50% del crecimiento del pasivo computable en moneda nacional, lo que aumentó marginalmente la tasa de encaje promedio en 2.5 puntos porcentuales, para situarse en 41.5; los convenios especiales de financiamiento, mediante los cuales se canalizan recursos a los sectores estratégicos, aumentaron 5 977 mdp adicionales en 1975. Los recursos adicionales captados por el sistema bancario se apoyaron en la elevación de las tasas de interés, para no sobrecargar el encaje legal y reducir los fondos prestables a las instituciones privadas, de este modo, creció la captación total de recursos del sistema bancario a 100 720 mdp, más del 50% respecto al año anterior. Sin embargo, cambió la composición de los recursos captados. Mientras en los años anteriores seguían dominados

⁵⁶ *Ídem*

⁵⁷ Fundado al calor de los combates por el aumento de salarios de los dos años anteriores, el 15 de mayo de 1975. El CCE le entregó su declaración de principios y programa de acción al Presidente en una reunión en Los Pinos, que dio lugar a una pequeña escaramuza verbal, seguida por críticas de secretarios de estado, dirigentes políticos y líderes sindicales los días siguientes.

⁵⁸ “Iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor”. *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados. 23 de septiembre de 1975. 307

por el crecimiento de los pasivos monetarios, en 1975, los pasivos no monetarios aumentaron de manera relativa y absoluta, por el diferencial en tasas internas y externas de interés y la introducción de nuevos instrumentos financieros. Para 1975, el medio circulante representó el 29.34% de los pasivos totales, un año antes, 37.2, en el mismo sentido, la composición de los pasivos no circulantes estuvo dirigida por los pasivos de alta liquidez. En el transcurso del año, los pasivos líquidos pasaron de representar el 10 de la captación total de moneda nacional en junio, a 22.8% en diciembre, frente a una disminución marginal de las monedas, billetes y cuentas de cheques, y también de los pasivos no líquidos, que redujeron su participación de 36 a 30%, en los mismos meses. Pero las modificaciones en las estrategias monetarias de los agentes económicos también se observaron en el rápido crecimiento de los recursos captados en moneda extranjera. Mientras los recursos en moneda nacional aumentaron en 25% y en moneda extranjera 34.6, en buena medida por el aumento en los rendimientos de los certificados de depósito el plazo en moneda extranjera, realizado a fines de 1974, y también por el endeudamiento del sector público.⁵⁹

**Captación de Recursos del Sistema Bancario
(Tasa de crecimiento)**

	Diciembre 1975	Diciembre 1976
Captación total	25.5	44.3
Captación total ajustada por revalorización	25.5	26.5
Captación moneda nacional	23.2	12.3
Medio circulante	21.3	30.9
Pasivos no monetarios líquidos	22.2	-14.9
Pasivos no monetarios ilíquidos	25.3	16.3
Captación moneda extranjera	34.6	156.3
Captación moneda extranjera ajustada por revalorización	34.6	76.2

Fuente: Informe del Banco de México, 1976, % respecto al mismo período del año anterior.

Evaluaciones

Al final de 1975, la inflación promedio, medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, fue de 10.1%, significativamente menor a la de un año antes, 22.3. Para el gobierno, significaba el éxito de los programas desarrollados, para otros, el efecto de una disminución en la inflación internacional, una reducción de la demanda agregada, por el débil crecimiento de la inversión privada y las exportaciones, la contención artificial de los controles de precios, los encajes legales que financiaron el déficit público sin emisiones monetarias excesivas y en general, el bajo nivel de la actividad económica, con un crecimiento del PIB de sólo 4.2%, frente al 5.9 de 74 y las tasas históricas de 6-7%. La baja inflación, entonces, no fue atribuida a los programas gubernamentales, sino a los controles artificiales y a las tendencias recesivas en algunas ramas productivas, como la agricultura, entre otras. El problema era que a pesar del crecimiento acelerado del gasto público en 1975, primordialmente en el sector paraestatal productor de energéticos y en los proyectos agrícolas,

⁵⁹ Banco de México. *Informe Anual de 1975*, pp 36-46.

no se impulsaron la inversión privada, ni las exportaciones, y los mismos proyectos de inversión pública no estaban garantizados. La paradoja de la política económica en 1975 consiste en que si bien se incrementó el gasto público, y se controlaron las presiones inflacionarias, la tasa de crecimiento siguió en picada, y aumentó el déficit fiscal y el comercial, con los requerimientos de divisas consecuentes. Al final del año, el PIB sólo creció 4.1%, pero el déficit fiscal superó el 9% y el de cuenta corriente pasó de 6.2 a 6.8% del PIB. Estos indicadores, además del repunte inflacionario de noviembre y diciembre, determinaron un presupuesto estabilizador para 1976. El énfasis, sin embargo, a diferencia de los dos años previos, no estuvo en la política anti-inflacionaria, sino en el control del gasto, en las importaciones y en general en los equilibrios fiscales y externos. Ya en el Quinto Informe de Gobierno se advertían estos problemas, de manera especial: "Antes de emprender mi última gira internacional, dicté una serie de medidas para jerarquizar y racionalizar nuestras compras al exterior y para impulsar la actividad productiva del país, con el objeto de corregir el déficit de nuestra balanza comercial, mediante una estrategia coherente de decisiones fiscales y administrativas que en el aspecto general de importaciones tienden a ajustar, reducir, sustituir o eliminar aquellas que no sean inmediatamente indispensables. En lo que toca a las entidades públicas, el Plan de Acción del Comité de Importaciones que autoriza o rechaza sus compras cuenta ya con un nuevo reglamento en el que la programación de las adquisiciones es un elemento central para racionalizar estas y apoyar la industria nacional".⁶⁰ Otra vez, medidas administrativas. Pero en la comparecencia del nuevo Secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, reapareció la restricción de la demanda agregada, particularmente del sector público. "....creo que es oportuno examinar, aquí con ustedes, señores, el texto de los artículos 10 y 23 de la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que se propone para 1976. Artículo 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio del presupuesto cuidará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que haya autorizado, y, en tal caso, no reconocer adeudos ni efectuar pagos por cantidades reclamadas en contravención a lo dispuesto en este artículo. Artículo 23 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deber vigilar que la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación se haga en forma estricta, para lo cual tendrá amplias facultades, a fin de que toda erogación con cargo a dicho Presupuesto esté debidamente justificada con apego a la ley, pudiendo rechazar una erogación si, efectuadas las investigaciones del caso, ésta se considera lesiva para los intereses del Erario Federal. Se faculta a la dependencia del Ejecutivo Federal antes indicada para tomar todas las medidas que estime necesarias, tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía en los gastos públicos y la realización honesta de los mismos".⁶¹

Este presupuesto de orientación programática, pero también de reducción real del gasto público, era parte de una política de austeridad que permitía disminuir el déficit fiscal, y contener la actividad económica, para reducir la demanda de importaciones de bienes y servicios y el endeudamiento externo. El gasto del sector público proyectado para 1976, era 10% mayor que el estimado para 1975, con una tasa de inflación proyectada también de 15%, por lo que en términos reales significaba una reducción cercana al 6. Al final del año, las

⁶⁰ Luis Echeverría Álvarez, 'Quinto Informe de Gobierno' en *Informes de Gobierno, 1970-1976*, op. cit. párrafos 472 y 473 p. 153.

⁶¹ *Ídem*

proyecciones estaban erradas, la inflación fue de 22%, el gasto realmente devengado disminuyó 1.5, y tanto el déficit comercial como el fiscal efectivamente disminuyeron, sin llegar a corregir los desequilibrios macroeconómicos, por el contrario, agudizándolos hasta llegar a la devaluación. El déficit corriente pasó de 6.8% del PIB en 1975, a 6.7 en 1976, y el fiscal, de 9.3 a 7.4 respectivamente.⁶² Pero, en la inflación, no se afectó la tendencia de manera especial, sobre todo después de la burbuja de noviembre de 1975 a febrero de 1976, donde la tasa promedio mensual fue de 1.5%, de marzo a julio, la tasa de crecimiento promedio fue inferior a 1%, con un mínimo de 0.32 en mayo, para recobrar porcentajes de 0.9 los dos meses siguientes, y un salto notable en agosto de 3.4%. El 31 de agosto, el gobierno mexicano anunció la flotación del peso, en septiembre, la inflación fue de 5.67%, en octubre 4.52 y el gobierno terminó su período constitucional con una tasa mensual de 2.43%, el 30 de noviembre de 1976. La importancia de la flotación del peso en agosto merece un capítulo específico, pues fue el resultado de un conjunto de prácticas económicas y políticas, de enfrentamientos ideológicos y estratégicos que es necesario identificar y establecer, también el modo como se intentaron gobernar. Por el momento, sólo interesa señalar el acontecimiento que disparó el sistema de precios a otros niveles de inestabilidad. El contraste es evidente: mientras que en los primeros ocho meses del año la inflación acumulada era de 8.7%, después de la flotación, y las sucesivas devaluaciones, fue de 17%, con una tasa media mensual superior a 4.

Inflación Reprimida con Especulación Dirigida por el Estado

Periodo: Octubre de 1974- agosto de 1976

Signos de crisis inflacionaria	Disminución en el crecimiento de los precios. Dolarización de la economía y estancamiento productivo
Estrategias sociales	Indexaciones sectoriales, en los precios y tarifas del sector público, y en el sistema impositivo. Relativa estabilidad y creciente liquidez en el sistema monetario internacional
Acción de gobierno	Política de <i>fine tuning</i> en el gasto público, aumentos en las tasas de encaje legal y restricción monetaria generalizada
Instituciones	Nuevos modos de control de precios y utilidades; instituciones de vigilancia del consumo
Moneda	Crisis de la función de reserva. Especulación contra la moneda central, reducción en las tasas de captación bancaria, crecimiento de los pasivos no monetarios. Dolarización
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación reprimida, o especulativa bajo control estatal

La Inflación Relanzada: Septiembre-Diciembre 1976

Con la devaluación del 31 de agosto de 1976, estallaron las contradicciones larvadas en la inflación reprimida de los meses anteriores. La respuesta fue inmediata, y se reflejó plásticamente en la 're-etiquetación'. Los comerciantes actualizaron los precios según la evolución del tipo de cambio, libre en el mercado por unos días, luego vuelto a fijar, por la solicitud de los mismos empresarios y comerciante, y abandonado posteriormente. La especulación reapareció, no sólo sobre el dólar o los metales amonedados, sino también sobre las mercancías de uso cotidiano. El mercado negro, el desabastó, el acaparamiento, acompañaron la carestía en los días posteriores a la flotación del peso.

⁶² El presupuesto federal de 1976 en *Comercio Exterior*, enero de 1976.

Los mecanismos inflacionarios se trastocaron: la paridad cambiaria sirvió de referencia inicial e inercial del crecimiento de los precios, arrastrando con ella todo el sistema de precios y de variables económicas, desde los términos de intercambio, hasta los salarios, tasas de interés, pasivos monetarios y no monetarios, deuda pública y privada, etc. Los mecanismos de indización se alinearon generando una espiral creciente de indización e inflación que llevaba nuevos niveles de incertidumbre, afectando la estructura de la demanda y bloqueando la producción y la inversión. Apareció, ahora sí, la combinación temida: inflación-estancamiento-devaluación-recesión, que se había observado en otros países, y ya afectaba algunas ramas durante la inflación reprimida. En general, este nuevo período de inflación relanzada, o inflación por tipo de cambio, se caracteriza por:

- Flotación y devaluaciones del peso, entre 53 y 120 % de septiembre a diciembre.
- Tasa promedio mensual entre 3 y 4%.
- Aumentos salariales de emergencia.
- Convenio con el Fondo Monetario Internacional
- Recesión y crisis productiva.

En una perspectiva histórica, los cuatro tipos de inflación descritos antes pueden ser también concebidos como cuatro fases, o momentos, de un sendero inflacionario iniciado a mediados de la década de los sesenta que, a través de acontecimientos y procesos particulares, se fueron articulando hasta llevar a una crisis general del orden monetario expresado en la flotación del peso en agosto y la renuncia estatal a la soberanía monetaria, que exigió nuevos mecanismos institucionales de gestión posteriores al acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, así como un nuevo arreglo de clases y sectores económicos conducido por el nuevo gobierno a partir de diciembre de 1976.

Inflación por Pérdida de Referencia Monetaria

Periodo: Septiembre-diciembre de 1976

Signos de crisis inflacionaria	Flotación del tipo de cambio
Estrategias sociales	Generalización de los mecanismos especulativos. Aumentos de salarios, de precios, reetiquetación.
Acción de gobierno	Abandono de la soberanía monetaria. Búsqueda de nuevos acuerdos institucionales, pero ruptura definitiva con las fracciones del capital
Instituciones	Controles de precios y de importaciones. Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.
Moneda	Crisis del medio circulante. Rivalidad entre moneda central y el objeto especulativo, el dólar
Fase de la crisis inflacionaria	Inflación por destrucción del equivalente general, pérdida del referente soberano en el espacio nacional

La inflación mexicana entre 1970 y 1976 es un proceso a saltos, con diferentes niveles de intensidad, de conflictividad y formas de gestión, es un proceso azaroso, tormentoso: brutal, y no una tendencia creciente

generada por una variable única o una serie de variables definidas *a priori*. La sucesión de las distintas fases inflacionarias, los cortes, las batallas y resistencias, los acuerdos y desacuerdos, la creación y destrucción institucional generadas por los disturbios monetarios del período, pueden ser aprehendidas en una matriz: la reconstrucción teórico-política de los conflictos inflacionarios del populismo en el momento Echeverría.

7.3. La Matriz de la Inflación

El populismo termina en inflaciones incontrolables. Es el signo de su fracaso histórico. Los economistas del seminario de Washington encontraron su dinámica inexorable en los errores de la política económica. Las fases de esta mecánica autodestructiva han sido establecidas por Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards: en un principio, con altos niveles de capacidad ociosa, las políticas expansivas del gasto y los subsidios generalizados, incrementan los niveles de producción y de empleo. Los controles de precios y el aumento de las importaciones garantizan el abasto. Inmediatamente después, cuando se colma la capacidad instalada, la expansión de la demanda agregada encuentra cuellos de botella en la producción de insumos y bienes de capital. La sobrevaluación de la moneda lleva a mayores déficit de cuenta corriente y aumenta el déficit fiscal. Inicia la escasez de bienes nacionales y los conflictos mercantiles. Aparecen el desabasto, el mercado negro y la inflación. Los conflictos distributivos, manifiestos en la indexación de los salarios, conducen a la fuga de divisas, la huelga de inversiones y el endeudamiento. El déficit fiscal aumenta y se intenta estabilizar reduciendo subsidios y efectuando una depreciación real. Bajan los salarios reales y la política se torna inestable. El fracaso termina con la adopción de programas ortodoxos de estabilización, con un nuevo gobierno, a menudo resultado de golpes militares.

La sencillez de la interpretación es propia de los modelos normalizadores. Tiene el encanto del tópico anclado en la experiencia de las clases medias, y la convicción de los analistas previamente convencidos. Las fases corresponden a casi todos los programas identificados como populistas en América Latina por lo menos desde los años cincuenta. En efecto, es frecuente que los gobiernos populistas terminen con golpes de Estado, o con amenazas de estos, que lleven a nuevos arreglos institucionales con el capital doméstico e internacional, a través del Fondo Monetario. Es característico de ellos un rápido crecimiento inicial pero no sostenido, que lleva a un empeoramiento final de los niveles de actividad económica: recesiones, desempleo y caída abrupta de los salarios reales. Los objetivos del comienzo se pervierten por la irresponsabilidad en el manejo de los equilibrios macro, en el área fiscal, monetaria y externa. Los déficit se financian con recursos inflacionarios y la subvaluación del tipo de cambio alimenta los saldos negativos con el exterior, lo que provoca endeudamiento y salida de capitales, empeorando la situación precedente, en una fuga hacia delante de las dinámicas de la crisis. Es una explicación sencilla. Si la economía es un campo de lo real circunscrito por un sistema de ecuaciones de comportamiento de sujetos racionales, que anticipan los movimientos de las variables reales, entonces, la alteración de una tasa de crecimiento de la masa monetaria por encima del crecimiento del

ingreso, generará inexorablemente inflación, que en un sistema de cambios fijos, lleva a la devaluación y la ruina de las finanzas públicas, la balanza de pagos y las cadenas productivas

La explicación tiene la fuerza de los modelos, de las interpretaciones normalizadas para uso y seducción de los políticos, como lo repiten incansablemente los gobernantes neoliberales del presente. Sin embargo, el precio que se tiene que pagar es demasiado alto: dejar la historia de lado, eliminar la conflictividad social, destematizar las batallas políticas, ignorar las estrategias, las instituciones, los cambios de velocidad y dirección de las situaciones inflacionarias. Son, en general, los problemas de las teorías cuantitativas del dinero, obsesadas por el número, incapaces de comprender tanto la génesis como las transformaciones de la institución monetaria y las implicaciones que tiene con la estructura productiva y la socialización.

Para analizar las dinámicas inflacionarias se necesita menos una teoría cuantitativa que una analítica de la organización monetaria, de los cambios y las batallas que ocasiona y de la que ella misma es resultado. Lo que Hirschman ha llamado una matriz de la inflación –ciertamente con otros propósitos. Así se entenderá que la inflación no es una fuerza oculta despertada por las malas políticas económicas, tampoco la dinámica inexorable de quienes atentaron contra el orden natural de las variables económicas, sino las condiciones de emergencia y transformación de los conflictos monetarios que se precipitan en alzas incontrolables de los precios, en diversas fases sucesivas de complejidad, sin destino inmanente, resultado de los comportamientos estratégicos de los agentes económicos. La matriz de la inflación es, en última instancia, el espacio de las batallas político-económicas por el ingreso nacional y la colocación de las clases y sectores en la dinámica social.

Se trata de ver cómo en el período 1970-1976 la inflación se desarrolla, cambia de dirección y ritmo, es utilizada o propiciada por los conflictos entre los detentadores de deudas y dinero, es relanzada o reprimida por el gobierno y modifica las condiciones de la organización monetaria, la estructura de propiedad y hasta los acuerdos estratégicos entre grupos, sectores y clases sociales. Por eso es necesario establecer períodos inflacionarios, en los que los diagnósticos, los programas, los enfrentamientos, las estrategias, las instituciones y las funciones de la moneda se articulen en un dispositivo de regulación inflacionaria específico, de acuerdo a los tipos de inflación.⁶³

Los tipos de inflación, en nuestro caso, son complejos de poder-saber, técnicos y conceptuales, políticos y económicos, que refieren siempre un régimen de gubernamentalización, un modo de concebir y atender el problema inflacionario, que no sólo contiene los elementos técnicos de su diagnóstico, sino también las condiciones polémicas para definir un espacio gobernable. Los objetos y objetivos particulares según las condiciones de problematización y de lucha en el proceso, pero también las estrategias de solución, los conflictos alrededor de estas y sus repercusiones, o los modos de engarce con otros tipos de inflación, que

⁶³ Hemos recuperado del análisis teórico-práctico de Juan Castaingts la idea de las tipologías de la inflación y la cadena que va de un tipo de inflación a un caos y luego otro tipo, sucesivamente; y hemos adaptado el modelo de Aglietta y Orleán para nuestros propósitos, porque recupera muy bien las estrategias de los actores sociales en la política inflacionaria. La diferencia es que para nosotros se trata de un análisis de la inflación como problema de gobierno, en donde las causas últimas o preponderantes están subsumidas en las estrategias de los agentes y el modo en que se problematizan y se enfrentan.

pueden resultar tanto de choques externos, como de batallas en la resolución, o en los modos de concepción, o, sencillamente, en los intereses de los agentes económicos y políticos. Por eso no se trata de un estudio de la inflación, sino un análisis de la inflación concebida como problema de gobierno, y en tanto tal, las sucesivas fases de la inflación contienen elementos que las definen, tanto por sus “causas como por sus soluciones”.

Al inicio del gobierno de Echeverría la inflación era un dato preocupante. Un crecimiento intermitente de los precios de los productos agropecuarios y los servicios, que venía de lejos, por lo menos desde mediados de la década de los sesenta, advertido en la alteración de los términos de intercambio entre los productos del campo y la ciudad. Las deudas de las empresas agropecuarias se acumularon progresivamente incidiendo en la formación de los precios, primero, y posteriormente en el balance fiscal, a través de los subsidios y transferencias. Los saldos deficitarios fueron monetizados hasta 1970, sin traspasar los umbrales de la ilusión monetaria, por lo que los aumentos en los precios no fueron indexados en los costos generales, en los salarios o los bienes públicos. En 1970, con el nuevo gobierno, esta inflación se advirtió en los zócalos de la economía, junto al crecimiento de los títulos de deuda pública y la carga de las transferencias al exterior. La reacción del nuevo gobierno, frente al problema de los sectores arruinados del campo y el déficit fiscal, no fue permitir la desvalorización del capital agrícola y la transferencia de la propiedad, sino reorganizar estatalmente sectores estratégicos (en particular, durante 1971, la industria azucarera, con la constitución de Azúcar, S.A. y el fideicomiso respectivo), lo que implicaba la absorción estatal de las deudas privadas y la conformación de un sector agroindustrial paraestatal; así como restringir la oferta de crédito -incrementando las tasas de interés ofrecidas por el Banco de México a las sociedades de inversión-, disminuir el gasto y, sobre todo, la inversión pública. La lucha contra la inflación devino atonía, la abundancia de créditos se tornó insuficiencia de medios de pago y de circulante produciendo una recesión económica sin precedente desde los años cincuenta. *Baja inflación con atonía, y transferencia de las deudas hacia el Estado: esos fueron los resultados de la política restrictiva de 1971.* El año siguiente, la política monetaria propició un aumento en los recursos prestables, junto a un impulso a la demanda de inversión y gasto público. Se recuperaron los niveles de producción y empleo, sin afectar sustantivamente la formación de los precios, ni salarios, todavía en revisión bianual, tampoco los activos financieros o la estructura de los derechos de propiedad privada. Esta política expansiva de la oferta monetaria y de la demanda agregada, junto a la absorción de saldos de los sectores deficitarios, fue posterior a la derrota de la reforma fiscal del gobierno, centrada precisamente en impuestos progresivos a la riqueza, y en los gravámenes a formas de propiedad exentas: los activos financieros. En los hechos, el capital privado vetó la estrategia expansiva del gobierno, lo que hubiera implicado forzar las crisis de desvalorización y las transferencias de propiedad hacia los sectores acreedores, pero en su lugar se optó por una estrategia combinada, de impulso al sector paraestatal, por una parte, y de nuevas transferencias hacia los sectores agrícolas e industriales, en los rubros presupuestales de apoyos industrias y comercios, favorecido por una coyuntura internacional de exceso de liquidez en los mercados financieros. Así, la lucha contra la inflación y la recesión, en 1972, identifica la estrategia económica populista de la primera etapa: *para impedir crisis de valorización y transferencias privadas de capital, el gobierno estatiza las deudas y conforma un sector*

paraestatal con ramas deficitarias, y sortea los obstáculos impuestos por el mismo capital, en el proyecto de reforma fiscal para gravar la propiedad, acudiendo a los excedentes internacionales de liquidez. El populismo, en esta fase, es una estrategia para impedir la crisis de pagos, a través de la incorporación estatal de los saldos deudores privados. La crisis inflacionaria se evade por el endeudamiento público y el crecimiento del sector paraestatal. Sin embargo, a finales de 1972 se alteran radicalmente los términos de intercambio internacionales de las materias primas y, ésta vez, se transfieren hacia los precios de los insumos importados. Los términos de intercambio ya no se absorben en los balances de las empresas, sino que repercuten directamente en los precios finales. Es el primer momento de la indexación de costos-precios, y el giro de la inflación. *Una inflación en la que se cuestiona directamente la función de unidad de cuenta de la moneda central:* el peso. El capital comercial es el primer sector que indexa los costos a sus precios, e incluye porcentajes adicionales de inflación anticipada, principalmente las agencias aduanales y de importación. Posteriormente los industriales, que vieron reducidas sus ganancias por el alza de los costos directos. Es la primera etapa de la indexación, de la pérdida de la ilusión monetaria, cuando el gobierno diseña planes de control administrativo de los precios, ampliando las mercancías bajo control y denunciando las prácticas especulativas del mercado. La segunda etapa del mismo proceso, es la indexación de los salarios, a través de los aumentos de emergencia. La tercera son los aumentos a precios y tarifas del sector público. La cuarta la actualización de impuestos, derechos y productos. Los ritmos diferenciales de indexación propician un crecimiento sostenido, y a sobresaltos, de los precios, que valida las respuestas de mayor intensidad de los demás sectores, un comportamiento mimético de todos los agentes económicos y mercantiles, con disputas cada vez mayores por el ingreso nacional. *Es la inflación rampante*, que se apoya en las alteraciones de los términos de intercambio, pero se convierte en batalla distributiva cuando todos los agentes mimetizan el comportamiento y desconfían de la unidad de cuenta, todos incluyen porcentajes adicionales en los precios para capturar parte del ingreso de los demás: una inflación descontrolada, sin referente monetario estable, desatada el ansia de lucro, o la defensa de los ingresos reales de los trabajadores con centrales institucionalizadas, aunque siempre con rezago. Es también el momento para la especulación feroz en los mercados, cuando aparecen el acaparamiento, el desabasto, los rumores: la crisis de los mercados. Son las denuncias por enriquecimiento desmedido, cuando el gobierno crea nuevas instituciones de distribución –reparto de utilidades, fomento al consumo, vigilancia del salario, esquema de control de precios-, y prosigue la absorción de deudas y la transferencia de subsidios a las unidades industriales y agropecuarias. Son los dos años entre 1973 y 1974: la inflación incontrolable, los conflictos distributivos, el crecimiento del sector paraestatal y la deuda pública. En 1975, la inflación modera su ritmo. Parece desdibujarse poco a poco. En lugar de las tasas mensuales de 2 y 3%, menos de uno, a pesar de las burbujas estacionales conocidas, en lugar de las batallas por el excedente o por aumentos salariales, las instituciones de indexación parecían funcionar: ya no se concedieron aumentos de emergencia, pero sí aumentos anuales y repartos de utilidades, así como aumentos en los precios vía costos. La indexación se institucionalizó sin generar una respuesta hiperinflacionaria: se absorbieron las nuevas condiciones de formación de precios y reparto del

ingreso. El gobierno relanzó la economía a través de un presupuesto expansivo, ésta vez en los sectores estratégicos, petróleo, electricidad, educación y ayudas industriales y agropecuarias, sin que este aumento en la demanda alterara los índices de precios de manera sustantiva. En otras condiciones, la combinación de dos años de inflación creciente, con mecanismos de indexación institucionalizados, crecimientos en los déficit fiscales y comerciales, y un presupuesto expansivo, hubiera pronosticado hiperinflación, pero en 1975 y mediados de 1976, no fue así. El mecanicismo en economía no enfrenta la historia. Sin embargo, esta nueva inflación reducida y paradójica, con mecanismos de indización y expansión de la demanda agregada, propició nuevas condiciones económicas, monetarias y financieras. La inflación precedente alteró la estructura del consumo y la inversión privada. Los aumentos salariales de emergencia protegieron los sectores sindicalizados –algo menor del 25% de la población económicamente activa-, pero atacaron a los sectores de ingresos fijos, afectando los mecanismos de aceleración y multiplicación del incremento en el gasto público. Inició una crisis de los mercados. El banco central aumentó los tipos de interés para retener capitales, y autorizó la creación de nuevos instrumentos financieros, en moneda nacional y extranjera. Los empresarios dirigieron las ganancias al sector financiero, particularmente a los bonos y certificados de depósito, cada vez más denominados en dólares. El resultado fue una nueva acumulación de pasivos no monetarios de los bancos, en dólares, con retracción de la inversión privada y salida de capitales. Menor inflación, sin duda, pero con estancamiento productivo, dolarización, endeudamiento y fugas de capital. *Es una nueva fase inflacionaria, que se caracteriza por afectar la función de reserva de la moneda central, y la elección de nuevos instrumentos financieros, lo que debilita a su vez la estrategia monetaria de las autoridades centrales.* Al final de 1975 y durante el primer semestre de 1976, la política recesiva en la fiscalidad y la oferta monetaria no fue eficaz precisamente porque la desconfianza hacia la moneda central estaba en una fase avanzada, y había sido estimulada por las decisiones del banco central de dolarizar cada vez más la economía, incrementando la deuda pública cada día que mantenía el tipo de cambio fijo en plena escalada contra el peso. Ninguna política económica podía detener la violencia contra la moneda central, si crecían los instrumentos financieros en dólares y caía la captación bancaria en moneda nacional. La inflación fue reprimida, en consecuencia, porque los detentadores del capital cambiaron su estrategia, su modo de jugar: en lugar de invertir en capital fijo, lo hicieron en instrumentos financieros, en vez de hacerlo en pesos, el banco central permitió la creación de activos en dólares: la combinación fue fatal: al estancamiento se le sumó una nueva acumulación de deudas en dólares, convertidas cada vez más en deuda pública por el tipo de cambio fijo: el 31 de agosto de 1976, esta combinación perversa de intereses entre sectores importadores, bancos privados y agentes financieros, retiró su confianza a la moneda central y obligó al gobierno a renunciar a la soberanía de la moneda: puso a flotar al peso.

La flotación del peso es el punto final, en el período 1970-1976, de un proceso inflacionario que va de la alteración de los términos de intercambio y la estatización de deudas, a los conflictos distributivos, a través de los distintos mecanismos y velocidades de indexación, hasta el cuestionamiento de la moneda central y la elección de un nuevo objeto de reserva de valor –el dólar-, que obliga a la renuncia de la soberanía estatal de la moneda.

Capítulo 8 Crisis de Legitimidad Monetaria

8.1. La Flotación

El 31 de agosto de 1976, en conferencia de prensa, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, y el director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, anunciaron que el gobierno había decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano, fija en 12.50 pesos desde abril de 1954. La medida se explicaba "por la magnitud del déficit de nuestra balanza de pagos, por el deterioro de la situación competitiva de los productos mexicanos en el exterior, con la consecuente dificultad para realizar uno de los puntos básicos de nuestra estrategia económica, que es la de aumentar nuestras exportaciones de bienes y servicios con un dinamismo y en una magnitud tales que nos permitan financiar las importaciones indispensables para continuar nuestro desarrollo económico, sin seguir incurriendo en un endeudamiento cuantioso que pueda llegar a ser excesivo. Las medidas de aliento a las exportaciones tanto de carácter fiscal como los Cedis -los Certificados de Devolución de Impuestos que todos conocemos- o los apoyos crediticios, como los proporcionados a través del Fondo de Financiamiento a las Exportaciones, y los de promoción directa que el Gobierno ha venido otorgando, así como los esfuerzos del propio Gobierno para reducir al mínimo las importaciones, parecen haberse agotado ya en su eficacia, respecto a la necesidad que el país tiene de aumentar las exportaciones y reducir las importaciones. En estas condiciones de inflexibilidad relativa para aumentar nuestras exportaciones y reducir nuestras importaciones dentro del tipo de cambio vigente, y viéndose amenazada no sólo nuestra situación de balanza de pagos, sino, con ella, nuestra capacidad para generar aceleradamente nuevos empleos y alentar nuestra tasa de crecimiento económico, y observándose simultáneamente una actitud de duda o de desconfianza que induce a transferir ahorros fuera del país, el Gobierno de la República ha concluido que el mantenimiento de la presente paridad cambiaria fija del peso mexicano con respecto al dólar estadounidense, ha dejado de ser compatible con nuestras metas de política económica y social. Es plenamente justificado endeudarnos en el exterior, como hasta ahora lo hemos hecho, para fortalecer nuestro aparato productivo y con él nuestra base potencial de crecimiento; pero resulta absolutamente inadmisibles endeudar al país para hacer frente, con recursos traídos del exterior, a la salida especulativa de capitales realizada por quienes, con actitud egoísta e indiferente frente a los problemas de la nación, pretenden lucrar de esta manera. Por esta razón adicional se ha concluido que no es congruente con el interés del país incrementar el financiamiento exterior para empeñarnos en mantener el tipo de cambio fijo existente. En consecuencia, anunciamos a ustedes que se ha adoptado la decisión de abandonar el tipo de cambio fijo del peso mexicano frente al dólar norteamericano. Simultáneamente (se) ha decidido no sustituirlo de inmediato por otro tipo de cambio fijo, sino dejarlo flotar de tal manera que las fuerzas del mercado actúen de manera indicativa respecto del nuevo tipo que deberá establecerse en el futuro. La flotación del tipo de cambio debe ser regulada de tal manera que se aprovechen las indicaciones del mercado sobre los niveles a los que deberá establecerse el nuevo tipo de cambio, pero con la participación marginal del Banco de México, que actuará para moderar los movimientos especulativos o erráticos y con el objeto de que el tipo de cambio

vaya reflejando la posición real de las fuerzas económicas del mercado, en sus aspectos de competitividad en la compra y venta de bienes y servicios al exterior...".¹ Por su parte, el Director del Banco de México insistió en las insuficiencias de la política económica, sin insistir en la fuga de capitales: "Dijimos que había una insuficiente recuperación de las exportaciones, no obstante que ya estaba en pleno vigor la recuperación de la demanda externa; nos habíamos fijado ciertos objetivos necesarios de recuperación en las exportaciones de mercancías y no se materializaron éstas en los últimos meses; la recuperación ocurrió, pero [de manera] insuficiente. En segundo lugar, nos habíamos trazado ciertos objetivos de recuperación en la actividad turística extranjera y esperado que el turismo nacional moderara suficientemente sus salidas. Tampoco ocurrió este ajuste, en la medida de lo que cuantitativamente se estimó necesario. En el caso de las compras al exterior, que fueron objeto de una serie de medidas tendientes a ajustarlas, controlándolas, no hubo el descenso suficiente como para que pudiéramos considerar que la baja en las importaciones alcanzaba los objetivos; y en el caso de las exportaciones, no obstante que se alentaron con Cedis y se hizo toda la promoción, nos encontramos con un fenómeno también de insuficiencia. En tercer lugar, el comportamiento del nivel de precios en México, en comparación con el comportamiento de los precios en el exterior, no tuvo el ajuste esperado, pues han seguido creciendo a un ritmo mayor que los externos. Esto, obviamente, indica que teníamos una creciente falta de competitividad, ya que los precios han estado aumentando aproximadamente 12%, en tanto que en el país que es nuestro comprador más importante estaban aumentando 6 por ciento. También tuvimos una insuficiente generación de empleos, respecto a los objetivos nacionales. Entonces, todas las medidas correctivas que se aplicaron al actual tipo de cambio no fueron suficientes..."² Al día siguiente, en su último informe de gobierno, el Presidente Echeverría señalaba las razones de la elección de ésta táctica económica: "Ciertamente, podríamos seguir sosteniendo el tipo de cambio actual con nuevos financiamientos externos o contrayendo la actividad económica y el nivel de empleo en el país, para reducir nuestras importaciones pero en las actuales circunstancias esa política sería inadecuada e inaceptable para una administración con sentido social...eliminamos ahora los factores limitantes que establece el actual tipo de cambio para que la política de reestructuración económica nacional y de generación de empleos, que debe apoyarse en el aumento general de la actividad productiva, pueda alcanzar el éxito que deseamos. El tipo de cambio actual ya no es conciliable con nuestras metas".³

Dos series de razones, articuladas de diferente manera, jerarquizando los factores técnico-instrumentales de la balanza de pagos, o en los objetivos no cumplidos de la estrategia económica, junto a la fuga de capitales, en un lugar subordinado, explicaban la decisión gubernamental. Las explicaciones técnicas incorporaban, en otras intervenciones, los problemas de sobrevaloración del peso, por las disparidades en los ritmos inflacionarios de los dos países, el endeudamiento público, luego del fracaso en la reforma fiscal y los presupuestos expansivos de los años anteriores, los déficit estructurales de la balanza comercial, derivadas del programa incompleto en

¹ Miguel de la Madrid Hurtado, subsecretario de Hacienda informó que al mes de junio de 1976, la deuda externa total del sector público, a plazo mayor de un año ascendía a 13 000 millones de dólares. Agregó que las líneas de crédito revolvente, oscilaban alrededor de 3 000 millones de dólares. Por su parte, Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de México, señaló que las reservas monetarias ascendían, al finalizar agosto, a 1 381 millones de dólares, sin considerar las líneas secundarias de reserva del Fondo Monetario Internacional y de la Tesorería de Estados Unidos. en "Flotación de la moneda mexicana" *Comercio Exterior*, agosto de 1976.

² *Ídem*.

³ Luis Echeverría "Informes de Gobierno, 1970-1976". Cámara de Diputados documento 6 pp 345 y ss

la sustitución de importaciones (rigidez de las importaciones en bienes de capital e insumos intermedios, crecimiento desigual de los sectores de bienes de consumo no duradero), en fin, factores técnico económicos propios de los modelos ortodoxos de ajuste en las balanzas de pagos. Desde luego, cuando el Banco de México señala objetivos no cumplidos en el programa de recuperación de variables comerciales, se involucra un elemento de ineficacia de política económica, ya no sólo de operación técnico-monetaria, similar, pero de orden distinto, al denunciado por el secretario de Hacienda, referido a la fuga de capitales.

La flotación de la moneda central es una respuesta técnico-política a una situación de desajuste en la balanza de pagos, originado por déficit crecientes en la balanza comercial, como en transferencias externas del ahorro privado. La flotación y la devaluación consecuente sería una elección de política económica, para sortear alternativas que implicaran endeudamiento progresivo, o control de cambios, no-convertibilidad y programas recesivos, y permitieran encontrar un nuevo equilibrio en la balanza de pagos, al realinear los precios reales de los bienes comerciales y, en consecuencia, los balances comerciales con el exterior. El Secretario de Hacienda evaluaba así las oportunidades de la nueva política cambiaria:

- “Habrá una mayor apertura para posibilidades de exportación.
- Se incrementará la afluencia turística hacia nuestro país, se impulsará el turismo interno y se desalentará el gasto en el exterior de nuestros connacionales, que con frecuencia resulta excesivo.
- Se incrementará la competitividad de la industria mexicana en el mercado interno, además de en el externo.
- Se ampliarán los mercados internos y, por tanto, surgirán nuevas oportunidades a la inversión en nuestro país.
- Habrá, consecuentemente, una mayor generación de empleo, tanto por el aumento de la inversión como por el uso más cabal de la capacidad instalada que existe actualmente en nuestro país.
- Se mejorará la situación competitiva en las numerosas y crecientes industrias maquiladoras, que no solamente operan en la frontera, sino ya lo hacen también en el interior del país.
- Se dará un uso más racional a las importaciones y, en general, a las divisas. Muy probablemente comenzarán a retornar capitales que han salido al exterior y, sin duda, se desalentará efectivamente el contrabando, al que la forma cambiaria flotante encarece”.⁴

Las posiciones de los agentes económicos y políticos fueron diversas. Desde las consabidas muestras de apoyo y racionalidad económica de los representantes del partido oficial y del gobierno, que iban de la retórica grandilocuente del Secretario de la Presidencia, “la paridad monetaria no representa ni el honor, ni la dignidad, ni el escudo nacional, sino un instrumento en manos del estado”⁵, a la elaboración histórico-política de Jesús Puente Leyva: “la flotación del peso es el costo acumulado y diferido de una engañosa estabilidad de dos décadas... es un acto trascendente con el que Echeverría sepulta, pone lápida y epitafio al ensueño socialmente oneroso, utilitariamente sospechoso, del desarrollo estabilizador que agotó todas sus posibilidades”; las apreciaciones técnicas del PAN: la flotación “significa que ahora y desde hace muchos años, la paridad oficial del peso había venido siendo una paridad política, no la expresión monetaria concreta de bienes y servicios mexicanos intercambiables por bienes y servicios extranjeros. El país se encuentra en riesgo de una crisis económica, mucho más grave de lo que se acepta, por el acentuado desequilibrio en la balanza de pagos”; o la

⁴ “Flotación de la moneda mexicana”, *op. cit.*

⁵ Las citas de estas declaraciones están tomadas de Carlos Tello, *La política económica en México*, *op. cit.* pp 147-150

denuncia estratégica del PCM, “la devaluación aumentará la especulación y no garantiza de ninguna manera la repatriación de los capitales que la gran burguesía ha sacado del país”. Por su parte, los representantes del capital, comercial, industrial o financiero, eran prudentes, manifestaban su sorpresa o anunciaban repercusiones inminentes. El presidente de Bancomer justificó la flotación, “se hacía indispensable abandonar el tipo de cambio fijo; no se debe malinterpretar la medida, puede sin embargo no ser un mal irreparable. Si reaccionamos con calma y sin precipitación el ajuste se podrá absorber”; los presidentes de los banqueros y los industriales no ocultaron su sorpresa, “porque no tenían la información con que contaba el banco central”, pero la flotación era una medida muy seria “la cual no se puede tomar a la ligera, es una acción de gran trascendencia, pero desconocemos que alcance pudiera tener” Quienes si advirtieron de inmediato los impactos fueron los comerciantes. El presidente de la Concanaco recordó que sería lógico que después de la devaluación aumentarían precios y salarios, y el de la Canaco advirtió que “tendría que volver la confianza para que la inversión se incremente”.

El anuncio de la flotación fue una sorpresa, como se evidencia en las posturas de los representantes del capital privado, y ese ambiente de incertidumbre y desazón se expresó en los mercados cambiarios los días siguientes. Después de 22 años de paridad fija, de un sistema centralizado de la moneda, donde las diferencias en los flujos monetarios estaban sometidas al arbitraje del banco central, la flotación del peso propició la multiplicación indiscriminada de mercados locales, sin una referencia central inmediata, con la actuación del banco central como tasador de última instancia. Los focos de cambio que se encontraban en las fronteras, los puertos y los centros financieros reaccionaron con distinta virulencia, sin articulación clara, geográfica o económica. Así, por ejemplo, el dólar se cotizó a 20 pesos en lugares tan distintos y distantes como Acapulco, Guadalajara, Cuernavaca, Ciudad Juárez y Reynosa, es decir, fronteras y zonas turísticas, de relativa afluencia de dólares, pero también de creciente demanda. En lugares tan extremos como Cozumel y Nuevo Laredo, otra vez fronteras y turismo, sin relación alguna, el tipo de cambio era 25% mayor, 25 pesos por dólar, mientras que en otras fronteras y otras zonas turísticas, como Oaxaca, Mérida y Tijuana, la flotación no alcanzó niveles especulativos tan amplios, pues el tipo de cambio osciló entre 16 y 18 pesos. En una misma plaza, como en Matamoros, por ejemplo, el movimiento fue casi browniano, con una banda tan elástica que iba de 17.50 a 30 pesos, igual en Chihuahua, con movimientos entre 16.50 y 25 pesos. En los mercados externos, de Nueva York a Zurich, el dólar se vendió entre 20 y 21 pesos.⁶ La especulación contagió los mercados. Para sostener la posición librecambista, en medio de la virulencia de las reacciones, el 3 de septiembre el Banco de México declaró tener capacidad ilimitada para comprar y vender dólares sin restricciones. A este comportamiento mimético de los cambistas, se le sumó la indexación del tipo de cambio en los precios locales. Los comerciantes reaccionaron modificando los precios de los productos en venta, “re-etiquetando”, como se le conoció a esa práctica denunciada en los periódicos y ante la Procuraduría del Consumidor, aún sin un aumento reconocido o anunciado de salarios, insumos o tarifas de servicios públicos. Incorporar el estimado de tipo de cambio en los precios era una práctica de revaloración de inventarios y de estimación de costos de reposición para proteger inversiones actuales y futuras, por lo que este incremento de los precios de los

⁶ Carlos Tello, *La política económica en México*, op. cit. p 152.

productos finales, en primer lugar, repercutió más en los bienes de consumo, afectando tanto los ingresos familiares como los activos de los acreedores, principalmente de las industrias manufactureras y los productores de materias primas, junto a los importadores. Para enfrentar esta situación, el 8 de septiembre inició un programa con medidas emergentes “destinadas a controlar precios, a ajustar salarios, a evitar utilidades excesivas y a proporcionar un monto estrictamente adecuado de crédito a los sectores público y privado:

- Aumento de los impuestos a la exportación de mercancías.
- Establecimiento de un impuesto sobre utilidades excedentes, derivadas del ajuste cambiario y del efecto inflacionario que dicho ajuste pueda tener. Supresión de los Cedis.
- Reducción selectiva de aranceles a la importación y una significativa disminución de los controles administrativos a la importación de materias primas o productos indispensables para el consumo popular y las actividades económicas esenciales.
- Adecuar mejor el suministro del crédito, tanto para impedir que su impacto aliente el fenómeno inflacionario como para acentuar el efecto beneficioso del financiamiento a una mayor inversión y adecuado desenvolvimiento de las actividades económicas.
- Elevación de las tasas de interés que perciban los pequeños ahorradores, sin encarecer el crédito para los pequeños usuarios.
- Más atención al desarrollo del presupuesto por programas para fijar más adecuadamente límites cuantitativos al gasto, así como mecanismos eficientes de control y evaluación del mismo.
- El déficit del sector público deberá mantenerse a niveles que puedan ser financiados con recursos disponibles no inflacionarios.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control de precios de los artículos de consumo general.
- Sostener los precios de venta de la Conasupo y ajustar los de compra de este organismo, en la medida indispensable para cubrir los costos de producción y mantener el nivel de vida de los campesinos.
- Hacer los ajustes necesarios en las percepciones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas, tanto los del servicio activo, como los jubilados, lo mismo dentro del personal civil, en proporción suficiente para mantener el poder adquisitivo real ante las alzas de precios que ocurren, inducir al sector privado a actuar de manera paralela”.⁷

En los días siguientes, el dólar tendía a situarse en una banda con menos márgenes, entre los 20.35 y 20.60, y de manera más homogénea en el territorio nacional, pero los sectores acreedores, así como las organizaciones sindicales mayoritarias, demandaron una nueva paridad fija, que les permitiera estimar las pérdidas de valorización de activos o de ingresos, como lo declaró, por ejemplo, el presidente de la Canacintra: el gobierno deberá fijar una nueva paridad “ para que no se causen mayores daños a la economía de las industrias”, en caso similar, pero enfocados en las percepciones de los trabajadores, se manifestaron los dirigentes del Congreso del Trabajo. El 13 de septiembre, las demandas tuvieron eco, el Banco de México determinó una nueva paridad fija: 19.70 pesos por dólar a la compra, con un *spread* de veinte centavos para la venta. En menos de quince días, la devaluación efectiva de la moneda central mexicana fue de 58%, y en la nueva paridad los intermediarios obtenían un premio adicional de 1% por transacción. El problema es que en lugar de apaciguar las oleadas especulativas, esta decisión incrementó la desconfianza de los ahorradores, y al día siguiente creció el rumor de que los bancos privados se encontraban en problemas, que se congelarían las cuentas y establecería el control de cambios, ¡a pesar de la nueva cotización oficial y del beneficio para los

⁷ “Flotación de la moneda mexicana”, *op cit*.

agentes cambiarios! Se generó una corrida de ahorradores, con largas colas en las instituciones bancarias para retirar depósitos, lo que llevó al Banco de México a emitir una circular en la que desmentían puntualmente cada uno de los rumores:

- “No se limitarán, congelarán o afectarán de manera alguna los depósitos, inversiones, ni cajas de seguridad de empresas o particulares en la banca mexicana.
- No se establecerá o aumentará impuesto alguno a las inversiones e intereses de la misma que tenga el público en la banca mexicana en cualquier moneda.
- No se establecerá el control de cambios.
- No se nacionalizará la banca privada mexicana.
- No se promoverá impuesto alguno sobre el patrimonio familiar”.⁸

La infección especulativa hacía estragos en la economía. Todos los agentes se comportaban de manera similar, esperaban obtener tajadas mayores de una riqueza social que ya no se expresaba confiablemente en la moneda nacional, y encontraron la divisa extranjera como resguardo de su fortuna. Por eso, cuando el Banco de México se retiró del mercado cambiario, dejando la convertibilidad fuera de los propósitos de endeudamiento público, los deudores utilizaron el momento para incrementar su reclamo sobre la riqueza a través de la indexación de los tipos de cambios en los precios, mientras que los acreedores vieron disminuidos sus retornos de inversión, por lo que demandaron una nueva paridad para estimar las pérdidas de valorización. Una vez que estas últimas posiciones definieron la política monetaria, fijando la nueva paridad, ¿cómo suponer que se aceptarían las pérdidas y la devaluación de los activos, sobre todo las grandes empresas industriales? Se preparaba, solamente, una nueva oleada especulativa en el frente de los salarios y costos de producción y transacción, que afectaría a todo el sistema de precios, no sólo de los productos finales. La CTM y el Congreso del Trabajo demandaron 65% de aumento de emergencia, pero las organizaciones empresariales ofrecieron solamente el 10%. Otra vez, como hacía dos años, las diferencias parecían dirigirse hacia una contienda sin solución, la misma Comisión Nacional Tripartita parecía desbordada por la animosidad del conflicto. Los representantes patronales prácticamente dictaron su defunción, pero el 24 de septiembre aceptaron una recomendación presidencial de aumentar los salarios 23% para los ingresos menores de 10 000 pesos, de 21% a los de 10 000 a 20 000 pesos, y 16% para los superiores a 20 000, con retroactividad al 1º de septiembre. Los mismos porcentajes se aplicaron a los trabajadores al servicio del estado y a los haberes de las fuerzas armadas.⁹ En los precios de garantía, los incrementos fueron muy distintos. Un día después se anunciaron los aumentos al maíz, de 23%, a la cebada y la semilla de algodón 20%, al frijol soya, 14%, al ajonjolí, la copra y el sorgo, 10%, lo mismo para el arroz de Sinaloa, castigado, porque para el del resto del país el porcentaje fue mayor, 20%. Desde luego, las velocidades y porcentajes de indexación fueron distintos, y más aún entre precios, costos y utilidades, porque mientras los precios de insumos y salarios variaron entre 10 y 23%, los de los productos finales sujetos a control, sólo aumentaron 10%, sobre el último incremento de apenas un mes antes. Al final del mes, el estimado de la inflación fue 3.4%.

⁸ *Excélsior*, 17 de septiembre de 1976.

⁹ “Un mes largo.. largo”, en *Comercio Exterior*, México septiembre de 1976. pp. 1025-1033

Para continuar con el programa emergente, el 28 de septiembre se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de austeridad, por el cual:

“ Artículo 1º. Las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados, las empresas propiedad del Gobierno Federal y los fideicomisos públicos se sujetarán a las siguientes normas:

- I. No se autorizarán ampliaciones presupuestales a los niveles de gasto aprobados.
- II. En materia de servicios personales, se tomarán las siguientes medidas:
 - a). Se abstendrán de llevar a cabo la creación de plazas.....
 - b). El ejercicio de las partidas del capítulo 8000, ‘Erogaciones Especiales’ se sujetará a los gastos estrictamente indispensables que no puedan diferirse ...
 - c), cuando exista necesidad de que los funcionarios públicos salgan al extranjero, las SRE y SHCP determinarán el número de integrantes, la duración y las cuotas....

Artículo 2º. En materia de inversiones se adoptarán las siguientes medidas:

- I. No se iniciarán construcciones de edificios e instalaciones no se adquirirán inmuebles, salvo aquellos con fines estrictamente productivos o indispensables para la prestación de servicios educativos y asistenciales.
- II. Las obras de infraestructura, el equipo las instalaciones y los servicios existentes en los distintos sectores, deberán utilizarse en forma cabal y eficiente, antes de iniciar nuevas inversiones.
- III. La adquisición o formación de nuevas empresas del sector público sólo podrá llevarse a cabo, a condición de que puedan ser financiadas con recursos provenientes de la realización de otros activos menos prioritarios y previa evaluación de su autosuficiencia financiera por parte de SP, SHCP y SEPANAL.
- IV. En materia de adquisiciones no se realizarán compras de muebles, equipos de oficina y vehículos de transporte, tal como aviones, helicópteros y automóviles.

Artículo 3º. La SHCP, en función de la disponibilidad de recursos financieros, podrá reducir o cancelar los saldos de las partidas presupuestales no comprometidos.

Artículo 4º Se activarán los estudios y trámites necesarios a fin de liquidar en el menor tiempo posible los organismos y empresas que hayan cumplido los fines para los que fueron creados. Asimismo, se fusionarán aquellos otros cuya actividad combinada redunde en un incremento de su eficiencia y productividad.

Artículo 5º. Se eliminarán los subsidios, donativos o apoyos para actividades que no se consideren prioritarias.

Artículo 6º. La SHCP no reconocerá adeudos contraídos por encima de los niveles autorizados, ni gastos efectuados en fines distintos a los presupuestados.....”¹⁰

La significación económica del decreto no es mucha, no afecta sustantivamente el ejercicio presupuestal, con tantos candados y consideraciones discrecionales, pero sí es un signo de las condiciones en que se desenvolvía la toma de decisiones económicas y, sobre todo, los problemas estimados en la conversión de los títulos de deuda, sobre todo del sector público, lo que hacía inminente un acuerdo con los organismos internacionales para soportar la acumulación de deudas del sector público. Un acuerdo que tardaría todavía en firmarse. Al finalizar el primer mes de la flotación y devaluación consecuente, la presunta soberanía estatal en el

¹⁰ “Decreto por el que se dispone que las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados las empresas propiedad del gobierno federal y los fideicomisos públicos se sujetarán a las normas indicadas” en *Leyes, Reglamentos, Decretos y Acuerdos del gobierno federal, 1970-1976* tomo VII pp 119-122

manejo de los instrumentos monetarios se reveló una falacia. En un mes, en lugar de alcanzar un nuevo equilibrio económico, en lugar de una corrección de los ajustes técnicos en la balanza de pagos y demás ventajas de un supuesto instrumento de política monetaria, la flotación se mostraba tal cual era: el reconocimiento estatal de la crisis de la moneda central, sobre todo en sus funciones de medio de reserva y unidad de cuenta, y la sustitución de esa moneda por una divisa, cuya característica central era encontrarse fuera de la soberanía estatal, por tanto, fuera de los instrumentos de control monetario de un sistema centralizado. Después de la flotación, el mercado no sólo asumió la pérdida de referencia del peso en los títulos de propiedad, que desde hacía meses había sustituido lentamente, sino que incluso desplazó la utilización del peso en las estimaciones de los precios, indexando el tipo de cambio en la formación de precios. Sin embargo, la desvalorización de sectores acreedores del producto nacional, junto a los sindicatos oficiales, hizo que el estado absorbiera las pérdidas de valuación —muy significativamente incorporados en el Informe del Banco de México como revalorización por ajuste de tipo de cambio— y fijara una nueva paridad, sin evitar los contagios especulativos de los ahorradores y las nuevas etapas de indexación en costos salariales e insumos primarios e intermedios. Al final de septiembre, mientras los precios aumentaban a una tasa promedio superior al 3%, los agentes económicos continuaron las actividades especulativas, ahora al nivel de corridas de ahorradores, disminución de la captación bancaria, créditos convertidos en divisas, y el mismo gobierno aceptaba los problemas de conversión de las deudas, al decretar la austeridad presupuestal y el desconocimiento de las deudas no proyectadas. Al finalizar septiembre, en consecuencia, la nueva paridad fija distaba mucho de ser un nuevo equilibrio entre los sectores acreedores y deudores, y una nueva legitimidad del signo monetario central, por el contrario, sólo un momento de los conflictos monetarios, un momento de tregua para resarcir pérdidas y posicionarse en la nueva escalada especulativa. Al finalizar septiembre, ya no sólo el gobierno, sino también los bancos privados eran sospechosos de incapacidad para soportar sus pasivos. El dólar seguía siendo el activo adecuado para resguardar la riqueza personal, o protegerse ante los embates especulativos de los contrarios.

En los primeros días de octubre, los organismos financieros internacionales mostraron su apoyo al programa mexicano. En la reunión de Filipinas, el director general del Fondo Monetario Internacional, Johannes Witteveen indicó que "hay un total acuerdo sobre el programa económico que deber seguir México a partir del 1 de enero de 1977...México podrá recuperar en dos años su posición de prestigio, solidez económica y ejemplo mundial con las medidas que pondrá en práctica el próximo régimen...No hay que olvidar que será necesario adoptar medidas tendientes a no estimular un crecimiento de la demanda, un crecimiento desorbitado de los precios y salarios y un aumento excesivo del crédito interno, que son estimulantes inflacionarios...Los beneficios de las medidas demorarán, pero México llegará a la plena recuperación en un plazo no mayor de dos años...Todo depende de una gran disciplina que incluye momentos difíciles".¹¹ Eso en el marco de los organismos financieros internacionales, porque en México, la discusión giraba sobre las pérdidas de valuación y las restricciones impuestas en el programa emergente. El dirigente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), Juan Betanzo, afirmó que las medidas adoptadas por el Gobierno después de la devaluación del peso causaron un retraimiento en las exportaciones solamente en el

¹¹ *Excelsior*, México, 3 de octubre de 1976

mes de septiembre de más de 300 millones de pesos "Por falta de competitividad, manufacturas y productos primarios con valor de muchos millones de pesos, están siendo devueltos de las fronteras del país y ésta es la razón por la que se habla de una 'caída vertical' de las exportaciones del país....El impuesto a las exportaciones debe ser eliminado.... es mejor que el Gobierno obtenga ganancias de la exportación mediante el impuesto sobre la renta, a que mantenga la ilusión de percibir ingresos por la vía de impuestos a unas exportaciones que no se van a efectuar....No pretendemos que el Gobierno exima de impuestos a quien demuestre que está en situaciones difíciles, sino que exima a todos y después aplique el gravamen a quien considere conveniente".¹² El 14 de octubre, el gobierno respondió a las pérdidas de valuación, con un decreto publicado en el *Diario Oficial* por el que se adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Hasta fines de 1975, este artículo señalaba que "las obligaciones en moneda extranjera contraídas por los causantes, así como los créditos de dicha moneda de que sean titulares, se registrarán en la contabilidad al tipo de cambio oficial en la fecha de cierre del ejercicio", pero el 1 de enero de 1976 se adicionó un tercer párrafo para incorporar los cambios en la paridad, para quedar así: "...y la utilidad o pérdida que resulte de las fluctuaciones de dichas monedas al cumplirse aquellas o satisfacerse éstos, serán declaradas como ingreso o como deducción en el ejercicio en que se paguen". En el nuevo decreto, se adiciona lo siguiente: "La pérdida no será deducible en el ejercicio a que se refiere el párrafo anterior cuando resulte con motivo del cumplimiento anticipado de deudas concertadas originalmente a determinado plazo o cuando por cualquier medio se reduzca éste o se aumente el monto de los pagos parciales. En este caso, la pérdida se deducirá tomando en cuenta las fechas en las que debió cumplirse la deuda, en los plazos y montos originalmente contenidos a los que se hayan pactado en caso de obtenerse plazos mayores para su cumplimiento".¹³ Mientras el gobierno absorbía las pérdidas cambiarias, seguía enfrascado en disputas ideológicas, verbales y territoriales con algunos sectores empresariales. Por una parte, se encargaba de resarcir pérdidas de valuación y beneficiaba a sectores deudores y exportadores, por la otra, fustigaba a los empresarios de Monterrey y a los propietarios de grandes extensiones agrícolas en el noreste. El 15 de octubre, apenas un día después de los beneficios fiscales por pérdida de valuación, en un discurso en el Congreso del Estado de Nuevo León, el presidente Echeverría censuró enérgicamente al Grupo Monterrey: "se dicen cristianos y se dan golpes de pecho, lo cual es muy fácil; pero no establecen instituciones para el desarrollo económico y social de los marginados de la zona metropolitana de Monterrey".¹⁴ Los comentaristas señalan que al día siguiente, salieron cientos de millones de dólares del país. Independientemente de la razón inmediata, discursiva o económica, el comportamiento de los detentadores de dinero seguía la lógica especulativa inaugurada muchos meses antes, desde finales de 1974, cuando se inició la fase de la inflación reprimida, de la especulación bajo control gubernamental. Desde entonces, el capital dirigió sus reservas monetarias hacia la adquisición de títulos denominados en moneda extranjera, que el instituto central autorizó progresivamente. La especulación que en los meses anteriores había sido permitida y alentada por el Banco de México, primero en los activos financieros en general, luego en los

¹² *Excelsior*, México, 24 de octubre de 1976.

¹³ "Decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo del artículo 2º. de la Ley del Impuesto sobre la Renta" en *Leyes Reglamentos, Decretos y Acuerdos del gobierno federal*, tomo VII, p. 107.

¹⁴ Partes del discurso fueron improvisadas. La versión completa se encuentra en *El Día*, 16 de octubre de 1976.

denominados en dólares, después de la flotación se convirtió en una especulación auto-referencial, en donde todos los acontecimientos se evaluaban como momentos sucesivos de batallas por la riqueza social a través de las deudas y la conversión en dólares de todos los precios, los activos y hasta las contabilidades de las empresas. Más que la ideología o las declaraciones, la fuga de capitales era una estrategia seguida meses antes por los detentadores de saldos monetarios favorecidos por las acciones gubernamentales. Que en esos días salieran más divisas, convertidas a la nueva paridad fija, sólo mostraba la creciente ilegitimidad de la moneda nacional para seguir encarnando la riqueza social, por cierto, una ilegitimidad también impulsada por el gobierno y los responsables de la política monetaria desde meses antes, al aceptar y favorecer la estrategia privada de multiplicación de cuasi-monedas, así como la autorización de instrumentos financieros en divisa extranjera, que si en su momento reprimieron la indexación en los precios, ahora se revelaron incapaces para mantener la función de reserva de la moneda central. Fueron las mismas contradicciones de la política monetaria, expresión de las asimetrías en las relaciones de poder entre los sectores del capital y sus facciones en el gobierno, las que se revelan brutalmente en la flotación y las semanas subsecuentes. Y en esa lucha abierta de todos contra todos, del gobierno con el capital en general, y de la multiplicidad de capitales entre sí, los sectores del capital industrial vinculados a la exportación, obtuvieron un nuevo triunfo el 25 de octubre, cuando en el *Diario Oficial* se publicó un decreto por el que se derogaron los impuestos a la exportación de productos manufacturados y semi-manufacturados y se redujo a la mitad el arancel a la exportación de productos primarios. En las consideraciones del decreto se señala que: "El Ejecutivo Federal ha seguido la evolución de la situación competitiva de las exportaciones mexicanas en el mercado mundial; se ha superado la etapa inicial del ajuste previsto en la economía nacional al adoptarse la flotación regulada y temporal del tipo de cambio del peso mexicano; se cuenta ya con bases firmes para efectuar cotizaciones internacionales de productos manufacturados, así como para evaluar la situación competitiva de los productos primarios, cuyos precios se fijan en el mercado mundial; siguiendo los principios fundamentales establecidos desde el inicio de la presente administración, para el fomento del comercio exterior, el Estado seguir impulsando con todos los medios a su alcance las exportaciones nacionales; los niveles arancelarios a la exportación, establecidos el 8 de septiembre pasado, ya han cumplido con las funciones que los hicieron necesarios".¹⁵ La nueva tarifa a los productos primarios es de 9% y a los que tienen un bajo grado de elaboración 5%. Se mantiene en 5% el gravamen a la exportación de las principales sustancias mineras, así como el de 38% al café y el de 50% al petróleo. El arancel para el algodón en rama o en pepita era de 40%, y se incluyó un gravamen de 100% a la exportación de algunas especies animales y de varios productos vegetales que se destinan a la fabricación de hormonas. La exportación de aceites crudos de petróleo, ciertas piedras preciosas y semi-preciosas en bruto, cenizas de orfebrería y desperdicios de metales preciosos se gravaron con tasas que iban del 18 al 50%. Por último, al suprimirse los aranceles a la venta en el exterior de los productos manufacturados, se abrió la posibilidad otorgar Cedis en los casos que se requirieran.

Entre las disputas ideológicas, los cambios en la política monetaria, la disminución de la captación bancaria, las salidas de divisas, los rumores y los enfrentamientos sectoriales y sociales, los mercados cambiarios,

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación* 25 de octubre de 1976, p. 4.

sujetos a la regla central de la convertibilidad fija y libérrima, de nueva cuenta acumularon las demandas por dólares y se refugiaron en bancos privados extranjeros o en títulos en deuda denominados en esa divisa, que sólo en el mes de octubre llevaron a los pasivos no monetarios en pesos de las instituciones bancarias privadas y mixtas a disminuir de 183 mil mdp en septiembre, a 175 a finales de octubre, mientras los denominados en dólares pasaban de 1 574 mdd a 1 798 mdd, respectivamente. Las reservas del banco central prácticamente se evaporaron, y ante el riesgo de inconvertibilidad de los títulos de deuda, pública primordialmente, pero no sólo, surgió un nuevo programa emergente de política monetaria-financiera, en dos vertientes: una nueva flotación de la moneda y una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, para liberar líneas crediticias al gobierno mexicano, junto al tradicional memorándum de política económica general. El 26 de octubre, el Banco de México se retiró del mercado cambiario, ante su imposibilidad de sostener el tipo de cambio de 19.90. "El comunicado del Banco de México señala:

1. Las fuertes presiones en el mercado de cambios, derivadas de la situación inflacionaria que ha privado en la economía nacional e internacional, del déficit de la balanza de pagos y de las salidas de capital al exterior, determinaron que el Banco de México, por decisión de su Comisión de Consejo de Cambios y Valores, en uso de sus facultades, decidiera que a partir del 1 de septiembre de este año, la cotización del peso mexicano respecto a otras divisas, fuera establecida por las fuerzas del mercado de cambios, bajo la técnica de la flotación de la moneda nacional. Dicha flotación sería regulada marginalmente por el Banco de México.
2. El día 12 de septiembre pasado, ante la solicitud de empresarios y trabajadores de que se definiera un nivel estable del peso mexicano en los mercados cambiarios, a fin de sentar bases para una negociación adecuada de precios y salarios, el Banco de México, sin abandonar la técnica de flotación regulada, estableció tentativamente el nivel de 19.90 pesos para la venta de dólares estadounidenses a la banca y 19.70 para la compra. Se consideró que ese nivel era sostenible por un plazo razonable, pues representaba 58% de ajuste cambiario expresado en pesos, por lo que compensaba con amplitud la sobrevaluación del peso mexicano al tipo de 12.50 pesos por un dólar.
3. En semanas recientes se han presentado nuevas presiones en el mercado de cambios que, aunque fuertes, son de naturaleza temporal. Con objeto de que la economía nacional pueda absorberlas, se ha considerado conveniente y necesario hacerles frente mediante una política de mayor flexibilidad en la intervención del Banco de México en el mercado de cambios, dentro del procedimiento de flotación regulada del peso mexicano que priva desde el 1 de septiembre. Las bases de la intervención en el mercado de cambios a partir del día 27 de octubre de 1976 por el instituto central, serán las siguientes:
 - a] El Banco de México no intervendrá necesariamente en el mercado para sostener el nivel de flotación actual del peso mexicano dentro de los límites de 19.90 pesos para la venta y 19.70 pesos para la compra de dólares norteamericanos.
 - b] El Banco de México, cuando lo estime conveniente, realizará operaciones de compraventa con los bancos en el mercado de cambios, con el objeto de evitar fluctuaciones erráticas o especulativas.
 - c] Las instituciones bancarias en sus operaciones de compra y venta de dólares al público, deberán observar un diferencial diario no mayor de 1%, entre el tipo promedio de sus operaciones de compra y el de venta de divisas. Dentro de este diferencial deberán absorber sus costos de operación en el mercado de cambios.
 - d] Las instituciones bancarias deberán tener posiciones de divisas normales y deberán informar al Banco de México de sus activos y pasivos diarios en moneda extranjera".¹⁶

El gobernador del Banco de México lo resumió así: "Estaremos presentes en el mercado, pero no limitados a la banda actual (19.90-19.70), pues dentro de ella hay demasiadas presiones". El 27 de octubre, la paridad fue

¹⁶ Héctor Islas "La moneda en el aire", *Comercio Exterior*, noviembre de 1976.

de 26.50 pesos por dólar; al otro día, 26.05. El 28 de octubre, el Banco de México anunció la forma de un convenio de facilidad ampliada con el FMI:

“...El Directorio del FMI aprobó los acuerdos de apoyo negociado con el gobierno de México para su balanza de pagos, con base en el programa de reajuste económico del propio gobierno mexicano, que suman 960 millones de dólares y que pueden alcanzar la cifra de 1 200 millones de dólares. En el mes de septiembre pasado el gobierno mexicano y una misión enviada por el FMI, acordaron todos los elementos cuantitativos y los términos del convenio de apoyo a conceder por el FMI en materia de política hacendaria, monetaria y crediticia y de financiamiento externo. Asimismo, se determinaron los objetivos en materia salarial y de precios y se determinó estadísticamente el nivel de competitividad del tipo de cambio dentro de un sistema flexible de flotación a regular por el Banco de México. Los estudios de la misión del FMI consideran que el nivel de tipo de cambio de aproximadamente 20 pesos por dólar norteamericano restablecía amplia y suficientemente la competitividad de México frente al exterior, considerando las estructuras de precios y costos básicos, en comparación con los otros países”¹⁷

Desde luego, la proyección del tipo de cambio sería a futuro, porque la especulación desatada tras el anuncio de la nueva paridad lo llevó a que el dólar se cotizara en 25.50, el último día hábil del mes. La nueva paridad era más de 100 por ciento mayor a la del 31 de agosto, y 25% mayor al de equilibrio estimado por el FMI. Las características del programa económico acordado por el FMI, son las típicas de todos los programas de estabilización ortodoxa:

1. “Se establece que se procurará acelerar la tasa de crecimiento económico en términos reales, durante 1976-1979, hasta el límite que ello sea consistente con el logro del equilibrio externo para 1979
2. Se propone reducir la inflación para que la tasa de elevación de los precios sea del orden de 20% en 1977, y que se inicie su declinación a partir de ese año, reprimiendo la tasa de expansión de la economía.
3. Se precisa que la revisión de salarios debe ser tal que la tasa de aumento nominal debe ser equivalente a la que se registre en los principales países con los que México tiene relaciones comerciales.
4. Promover y canalizar hacia la inversión ofreciendo garantías y asegurando una rentabilidad elevada.
5. Determinar el monto total de gasto público, reduciendo su participación en el PIB.
6. Programar la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que puedan tener sobre los precios internos.
7. Regular las empresas paraestatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal
8. Instrumentar una política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas que contribuya a reducir el déficit fiscal del sector público y que mantenga una estructura flexible en función de los aumentos de costos, y evite subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de artículos de consumo popular.
9. Incrementar los ingresos corrientes del sector público en un 1.5% del PIB en 1977, ya sea por la vía tributaria, o por la vía de la revisión de los precios y las tarifas de las empresas públicas, o una combinación de ambas.
10. Limitar el endeudamiento interno de gobierno al monto que resulte del incremento de la captación de recursos por arte del banco de México (vía encaje legal), con un margen de 1 500 mdp, en 1977, de creación primaria de dinero para cubrir los desajustes estacionales en los flujos de captación y canalización de recursos.
11. En materia de política de comercio exterior, reducir las barreras no arancelarias a la importación así como los estímulos artificiales indebidos a la exportación.
12. Reducción de endeudamiento externo mediante la fijación de topes absolutos (3 000 mdd netos en 1977).
13. Incrementar la reserva de divisas del país, utilizando 25% de endeudamiento externo neto de 1977 para reconstituir reservas en el Banco de México.

¹⁷ SHCP *Númerica*, N. 25 octubre de 1976 p. 44, citado en Carlos Tello. *La política económica, op cit.*, p. 174.

14. Retener el ahorro en pesos generado en el país dando seguridad a los depósitos, reiterando la política de libre convertibilidad de la moneda, atacando la inflación y manteniendo un diferencial atractivo en las tasas de interés respecto a las que prevalecen en el exterior.
- 15 Regular la creación de dinero, limitando la emisión de billetes al monto en que se incrementen las reservas internacionales del país".¹⁸

Tras los anuncios de la nueva flotación y el acuerdo de facilidad ampliada con el Fondo monetario, otra vez reaparecieron los ataques especulativos contra la moneda central, así como las prácticas de encarecimiento, desabasto y rumores de todo tipo, que perfilaban una creciente crisis de legitimidad de la política monetaria y, en consecuencia, de la misma moneda central mexicana. Sin embargo, en esta ocasión la indización no fue general, sino sectorial. No se indexaron los repuntes inflacionarios a los salarios, ni el nuevo tipo de cambio orientó el conflicto distributivo entre trabajo asalariado y capital. Para desalentar la posible solicitud de incrementos salariales, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) afirmaba que "El aumento del 23% otorgado a partir del 1º. de septiembre a la clase trabajadora, no sólo compensa la pérdida de poder adquisitivo, sino que además lo incrementa, en términos reales, en 16.6% respecto a enero de 1974... (el aumento) si bien significa un mayor bienestar para los trabajadores, se traducirá en un aumento de costos internos para la empresa, que afectará el aumento de competitividad que logró con la devaluación".¹⁹ Los precios que si aumentaron fueron otros, principalmente de los productos básicos, afectados tanto por la desvalorización de sus cuentas por cobrar en los períodos anteriores, como por la nueva devaluación. Por ejemplo, Gonzalo de la Fuente, Director del Instituto Nacional de la Leche, afirmaba el 5 de noviembre que "de continuar los actuales precios de la leche, la industria corre riesgo de desaparecer... la situación es crítica y obliga a los productores a violar los reglamentos... el déficit alcanza 30% en la relación precio-costo de producción... no existen los incentivos necesarios para impulsar la producción".²⁰ Cinco días más tarde, el 10 de noviembre, la Secretaría de Industria y Comercio autorizó un nuevo aumento al precio de la leche pasteurizada (con relación al incremento del mes anterior). Es un aumento diferencial para los distintos tipo de leche, que va del 6 al 14 por ciento. La Secretaría señaló que el incremento se daba con el "fin de preservar a las fuentes productoras de los riesgos de incosteabilidad que pudieran paralizarlas". En la zona metropolitana el precio por litro al menudeo, en envase de cartón, se fijó en 5.50 pesos, en envase de cristal, 5.10 pesos. El precio de garantía al productor de leche fresca se determinó en 3.80 y 3.90 pesos el litro de leche enfriada o no, respectivamente.²¹ Los aumentos se dieron en un ambiente generalizado de confusión, rumores y desabasto. El 10 de noviembre, por ejemplo, en una actitud desesperada, pero inútil, en el Congreso se propuso una ley contra la calumnia, hasta los mismos empresarios, que después reconocerían que de ellos mismos iniciaba la ola de rumores, ofrecieron investigación al respecto. La nueva fase de indexación llegó, ahora, a los bienes y servicios del sector público. El 15 de noviembre se anunció el incremento de los precios de petróleo diáfano, gasolina, diesel, gas licuado y otros derivados del petróleo. La gasolina del tipo "Nova" aumentó de 2.10 a 2.80 pesos por litro; de 3.00 a 4.00 pesos fue el incremento del tipo "Extra"; el porcentaje de aumento de ambas fue de 33%. El diesel subió 15 centavos y llegó a 65 centavos por litro; el petróleo diáfano subió 6 centavos, a 55

¹⁸ Carlos Tello, *La política económica en México: 1970-1976*, Siglo XXI Editores, pp. 178-181

¹⁹ *Excélsior*. México, 1 de noviembre de 1976

²⁰ *Excélsior*. México, 6 de noviembre de 1976.

centavos por litro; el gas licuado, que un mes antes se cotizaba a 2.28 pesos el kilogramo, alcanzó 2.40 pesos. La Comisión Federal de Electricidad, por su parte, informó el mismo día un aumento en sus tarifas. En la de servicio doméstico, por ejemplo, los primeros 50 kilowatt-hora costarían 48.4 centavos cada uno; los siguientes 50, 82.5 centavos y todo lo que se consume arriba de 100 se cotizaría en 1.48 pesos. Los incrementos serían de 21, 37 y 65 por ciento respectivamente, sin el 10% de impuesto sobre el consumo. El 22 de noviembre la Secretaría de Industria y Comercio autorizó incrementos en el gas de importación. El aumento variaba estatal o regionalmente, pero el promedio era de alrededor de 10%, respecto al último incremento, de apenas un mes antes. Como era de esperarse, con estos aumentos se generó una nueva escalada inflacionaria, abarcando todos los sectores y cadenas productivas. La Asociación de Propietarios de Molinos y Tortillerías del Distrito Federal, anunció que solicitaría un aumento de 30% en el precio de las tortillas. "En caso de no ser atendida [la solicitud], elevaremos los precios por nuestra cuenta".²² El 21 de noviembre, se perfiló un aumento a las tarifas telefónicas "para cubrir un déficit de 14 000 millones de pesos", según señaló Francisco Hernández Juárez, líder del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. Tal incremento "oscilaría entre 15 y 20 por ciento".²³ Para cortar la espiral de indexación, se sometieron las demandas obreras. El 24 de noviembre, Fidel Velázquez señaló que no se plantearía un nuevo aumento de salarios. Eso lo decidiría el Congreso del Trabajo pero a través de revisión de contratos colectivos y no mediante un aumento general ni planteamientos generales de huelga. Las denuncias sobre encarecimiento y desabasto se generalizaron también, creando una avalancha de denuncias y demandas a la Procuraduría General del Consumidor, que se vio rebasada e inútil para resolverlas. Arturo Romo Gutiérrez, subprocurador Federal de Defensa del Consumidor, afirmó que para hacer efectiva la acción de esa dependencia y que ésta pueda cumplir sus fines, es necesario que se legisle y se le dé capacidad legal para actuar. Actualmente no tiene capacidad más que para llevar a las partes en conflicto a conciliar intereses; cuando se solicita la intervención de otras autoridades, como las Secretarías de Industria y Comercio, Turismo, o Salubridad y Asistencia, por ejemplo, éstas no actúan en consecuencia".²⁴ Una declaración que sólo tiene el valor de la desesperación de un funcionario público para enfrentar, no se diga detener, la crisis de los mercados derivada de los problemas mayores, los de una inflación generalizada por pérdida de referencia de la moneda central, que no sólo era incapaz de servir como unidad de cuenta, sino también de reserva de valor y hasta de medio de pago, cuando los acreedores empezaron a exigir convertir los títulos de deuda en dólares, o al tipo de cambio. Junto a estos problemas crecientes de la moneda central, aparecían otros derivados de los conflictos entre el gobierno y sectores propietarios agrícolas del noreste. El 18 de noviembre, se afectaron más de 37 mil hectáreas de riego en los valles del Yaqui y Mayo en Sinaloa y más de 62 mil de agostadero en Sonora. Los empresarios, comerciantes e industriales de la región, junto a otros de Monterrey y Puebla, por ejemplo, iniciaron jornadas de protesta y denuncia política. Se paró el comercio, se publicaron desplegados anunciando el fin de la propiedad privada, y los representantes empresariales amenazaron retirarse de las instituciones tripartitas. La fractura del sector privado con el gobierno parecía ser

²¹ *El Sol de México*, 11 de noviembre de 1976.

²² *Excélsior*, México, 17 de noviembre de 1976.

²³ *Excélsior*, México, 22 de noviembre de 1976.

²⁴ *Excélsior*, México, 24 de noviembre de 1976.

total.²⁵ La fuga de capitales continuó con más fuerza, así como los rumores del golpe o autogolpe de estado, que a pesar de desmentidos de las instituciones respectivas, desde el Presidente hasta el ejército, nunca lograron atenuarse. La fecha para el golpe de estado había cambiado, desde el 16 de septiembre hasta el 21 de noviembre, o la víspera de la sucesión presidencial. El golpe no llegó, pero sí un nuevo anuncio del Banco de México:

"Considerando que en los últimos días se han estado presentando conversiones excesivas de moneda nacional a moneda extranjera, que no tienen relación con las corrientes internacionales de bienes y servicios ni con los movimientos de capital de inversión productiva, operaciones que han estado dando lugar a situaciones desordenadas que alteran gravemente el mercado de cambios, el Banco de México, S. A., ha resuelto adoptar con carácter temporal y hacer del conocimiento público las medidas siguientes:

1. A partir del 22 de noviembre de 1976 y hasta nuevo aviso, las instituciones de crédito se abstendrán de comprar y vender moneda extranjera y oro amonedado.
2. La liquidación de obligaciones en moneda extranjera, a favor o a cargo de las instituciones de crédito, se seguirá efectuando como de costumbre en la divisa correspondiente. Cuando la clientela de las instituciones opte porque dichas liquidaciones se efectúen mediante la entrega del valor equivalente en moneda nacional, se aplicará al tipo de cambio representativo que rija en el mercado de corredores.
3. Todas las demás operaciones bancarias se continuarán llevando a cabo en la forma usual, sin modificación alguna".

Como en las ocasiones anteriores, el comunicado del Banco de México provocó confusiones e incertidumbre. En las sucursales bancarias del aeropuerto de la ciudad de México se vendían hasta 300 dólares por persona siempre y cuando comprobaran su calidad de viajeros mediante el pasaporte y el boleto de avión. El dólar subió a 28.48 la venta y 28.20 la compra. Al final del día, el tipo de cambio fue 27.50 y 25.50 pesos, venta y compra respectivamente. Ese mismo día la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicó a la Comisión Nacional de Valores la autorización, para que las casas de bolsa operaran divisas en sus respectivas oficinas, informando las operaciones realizadas al Banco de México. La función reguladora del Banco central desapareció "Temporalmente", se decía. Si antes el Banco de México garantizaba dólares a las instituciones de crédito, ahora las casas de bolsa serían las responsables de operar el mercado cambiario. La mecánica era así si una persona quiere comprar o vender dólares, debe acudir a una casa de bolsa y poner una orden de compra o venta. El agente de bolsa localiza en el mercado cambiario internacional la contrapartida correspondiente y realiza la transacción. En sentido estricto, ésta es la verdadera flotación de un mercado libre y limpio, sin las intervenciones "sucias" del banco central. Las instituciones de crédito actúan sólo como intermediarios entre su cliente y la casa de bolsa correspondiente. Los agentes de bolsa son los verdaderos intermediarios entre compradores y vendedores de divisas. La cotización del dólar siguió entre oscilaciones diversas, aunque a la baja. Después de la segunda flotación en octubre, que llevó al dólar hasta cerca de 30 pesos, un día antes del comunicado del Banco de México, la divisa se vendía a 24.32 pesos y se compraba en 24.08. El 22 de noviembre, alcanzó los 28 pesos, se decía que llegaría a los 30 después del golpe de estado. El 30 de noviembre, el dólar se cotizó a 21.50 la compra y 22.50 la venta. Así terminó la aventura monetaria del

²⁵ Vid, Américo Saldívar *Ideología y política del estado mexicano. 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1980, p 167-200, Carlos Arriola, "Los grupos empresariales frente al estado (1973-1976)", en *Foro Internacional*, vol XVI N. 4, México, El Colegio de México, abril-junio de 1976

gobierno populista: con un banco central sin intervención en el mercado cambiario, una devaluación cercana al 100%, inflación mayor del 5 % en noviembre, fuga de capitales, desconfianza y rumores generalizados.

8. 2. Ingovernabilidad y Renuncia de la Soberanía Monetaria

El 31 de agosto de 1976 al anunciar la flotación de la moneda nacional, el Secretario de Hacienda y el Director del Banco de México anunciaban algo más que una medida de política monetaria, destinada a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos. Los economistas del gobierno y de su partido la celebraron como el fin de la onerosa ilusión del desarrollo estabilizador, los técnicos del Banco de México, la calificaron el destino lógico de insuficiencias en la política económica, y en voz baja, el resultado inmanente de un programa irresponsable en las variables macroeconómicas, iniciando una argumentación económico-política que los neoliberales llevaron hasta sus últimas consecuencias en la historia económica de Enrique Cárdenas y la valoración de Santiago Lévy y Carlos Bazsdrech. Los argumentos técnico-económicos de la sobrevaluación del peso, del déficit en cuenta corriente y demás, son el barniz teórico de problemas políticos, que los historiadores neoliberales han puesto en evidencia: se trataba del fracaso histórico de una racionalidad gubernamental, o de una irracionalidad económico propia del populismo, como la teorizaron Dornbusch y Edwards. Sin duda, la flotación del peso fue más que un simple ajuste técnico con implicaciones económicas y políticas, como fue presentado en su momento. Fue el punto de llegada, pero no el final, de combates políticos y estrategias monetarias consecuentes, que se venían desarrollando desde hacía tiempo. En la flotación no culminan las dificultades económicas y monetarias de los agentes económicos, entre sí y con el gobierno, sino que es un acontecimiento que desata y es desatado por las pasiones y los intereses de todos los agentes alrededor del signo de la riqueza social en el espacio nacional. Esto se encuentra velado por la argumentación pseudo-técnica de los déficit, en el discurso del secretario de hacienda y en la exposición presidencial, al señalar los ataques especulativos contra el peso, por parte de capitalistas privados, y en la conversión en deuda pública de la especulación privada con tipo de cambio fijo.

Salida de Capitales

Año	Total (mdd)	Trimestre			
		I	II	III	IV
1970	396	9	92	154	141
1971	193	45	258	87	-196
1972	799	-35	222	360	252
1973	-400	-67	-274	-243	185
1974	-560	-290	-119	-242	92
1975	-851	-94	165	-712	-211
1976	-2391	-338	-	-410	-559

Fuente: Banco de México

Relación Deuda/Fugas de Capital

Año	Contratación anual de Deuda Pública Externa	Fugas de capital	Fuga/Deuda
1970	782	396	-
1971	802	193	-
1972	500	799	-
1973	2007	-400	20%
1974	2904	-560	20%
1975	4474	-851	20%
1976	5151	-2391	46%

Fuente: Elaborado por Rosario Green, *Lecciones de la Deuda externa mexicana, 1973-1997*, FCE. México. 1998.

La flotación marca una decisión política, y no un umbral cuantitativo estimable previamente: si la paridad fija implicaba endeudamiento público creciente, por la especulación y la fuga de capitales, ¿hasta qué momento esta práctica, alentada por el instituto central con las autorizaciones de marzo para establecer instrumentos financieros denominados en dólares, no frenada siquiera con las alzas de interés para mantener el ahorro en el país, se volvió inmanejable, insostenible? El umbral es una decisión política, la flotación marca el límite, es el reconocimiento estatal de la incapacidad para sostener la soberanía estatal de la moneda central. Cuando el gobierno reconoce la imposibilidad de mantener un régimen monetario centralizado, cuando la moneda nacional ya no es reconocida como reserva de valor, después de haber perdido su función de unidad de cuenta en las indexaciones, los detentadores de saldos monetarios buscaron en el dólar principalmente, el activo que conservara su participación en la riqueza social, pero cuando la paridad fija es utilizada estratégicamente para incrementar sus reclamos en el ingreso, al convertir saldos monetarios en pesos a montos de divisas, a cargo del endeudamiento público, y eso desata una espiral en que el mismo instituto central conspira contra la función de reserva de la moneda nacional, entonces a la ya perdida legitimidad monetaria del peso, se le suma la inmanejable situación de convertibilidad, y el banco central abandona su capacidad para incidir sobre la política monetaria. Ninguna variable monetaria parece funcionar, y los comportamientos no son los esperados 'teóricamente'. Ni las cuentas en dólares evitaron la especulación, ni los aumentos en las tasas de interés evitaron la fuga de capitales, ni el control, relativo de la base monetaria (hasta agosto) evitó presiones en los pesos, por el contrario, cada acción gubernamental parecía conspirar contra la moneda central y la soberanía estatal en la regulación.

Pasivos No Monetarios en Pesos

Año	Total (mmp)	Cuentas de ahorro	Bonos financieros e hipotecarios	Pagarés	Certificados de depósito
1971	86.6	11.6	42.9	32.1	-
1972	106	13.6	51	41.4	-
1973	118.3	16.6	56.3	45.4	-
1974	141.1	20	54.8	51.3	15
1975	182.9	23.9	65.3	67.1	26.6

SPP, *Información económica y social básica*

Pasivos No Monetarios en Pesos

Año	Total (Mmp)	Cuentas de ahorro	Bonos financieros e hipotecarios	Pagarés	Certificados de depósito
1975					
Enero	145.5	19.8	56.2	52.7	16.8
Agosto	173.4	21.6	64.6	62.1	25.1
Septiembre	174.7	21.6	63.9	63.2	26
Octubre	179.5	21.9	66.6	64.6	26.4
Noviembre	181.7	22.3	67.1	65.7	26.6
1976					
Enero	186.5	23.8	66.5	68.5	27.7
Agosto	193.5	25.7	66.4	69.6	31.8
Septiembre	182.9	25	57.3	69.3	31.3
Octubre	175.3	25	53	67.8	29.5
Noviembre	160.2	22.1	45.7	65.8	26.6

SPP. Información económica y social básica

Pasivos No Monetarios en Dólares

Saldos al final	Total mdd	Cuentas de Cheques	Cuentas de ahorro	Pagarés	Certificados de depósito
1971	400.3	140.3	64.3	195.7	
1972	357.4	170	69.9	117.5	
1973	587.8	339.8	115.3	132.7	
1974	540.6	280.6	124.2	131.8	4
1975	816.1	319	130	238.2	128.9
Enero	508.6	248.8	120.6	127.2	12
Agosto	641.9	273	118.5	177.7	72.7
Septiembre	656.2	257.3	117.4	195	86.5
Octubre	675.2	243.3	121.4	206.8	103.7
Noviembre	700.3	248.8	121	217	113.5
1976					
Enero	828.2	278.1	132.7	264.5	152.9
Agosto	1681.4	377.5	186.3	335.6	782
Septiembre	1574.4	349.3	124.4	313.7	787
Octubre	1798.7	444.7	179.3	307.5	867.2
Noviembre	1911.3	548.7	194	296.7	871.9

SPP. Información económica y social básica.

Con el crecimiento de los pasivos no monetarios en las instituciones crediticias, con la fuga de capitales, con el endeudamiento público y, sobre todo, con la ilegitimidad creciente de la moneda nacional y la incapacidad para controlar la violencia social, que en los últimos meses había subido de tono, sobre todo con los enfrentamientos sobre la Ley de Asentamientos Sociales, los libros de texto gratuitos, las instituciones para regular el abasto y el consumo, así como por la retórica presidencial, la moneda nacional dejó de ser reconocida en sus funciones sustantivas, y el estado como el garante de su soberanía y legitimidad. La flotación es, pues, el momento inicial de una nueva escalada violenta en el espacio monetario, por eso no resulta de un

dictado técnico de los saldos deficitarios, sino el reconocimiento político de la ingobernabilidad de los sujetos económicos, desatada su furia especulativa y su ansia por la riqueza social, desdibujada por la desilusión monetaria, es decir, invisible, incalculable por una moneda cuyo valor y significado es irreconocible, y sólo percible en el marco de otra soberanía monetaria: la del dólar. Por eso, tras la flotación no se encuentran los ajustes progresivos en los equilibrios macroeconómicos –como supondría un teórico walrasiano-, sino la pasión descontrolada de los agentes para estimar y revertir las pérdidas de valuación de sus activos, y la creciente presión para orientar las decisiones económicas y políticas del gobierno. Primero, los sectores acreedores, viendo disminuir sus cuentas por cobrar en términos reales, insistieron en revertir la flotación y determinar un nuevo tipo de cambio fijo. Segundo, para indexar todos, con diferentes ritmos e intensidades, la devaluación consecuente en los precios. Tercero, para controlar las disputas distributivas en los salarios y los impuestos, a ganancias y exportaciones. Cuarto, para eliminar los topes a las utilidades en los artículos sujetos a control de precios, así como la devolución de impuestos. Quinto, para desahorrar y continuar la conversión a instrumentos en dólares. La flotación no llevó a nuevos equilibrios, sino nuevos escenarios y oportunidades para especular de nueva cuenta, para relanzar la violencia de todos contra todos y utilizar al gobierno como camarilla de servicios a intereses múltiples. El mismo estado pierde su función arbitral, y realiza acciones oscilatorias: la flotación “sucia” se mantiene doce días, para regresar al sistema de paridad fija, con un nuevo tipo de cambio, que se sostendrá poco más de un mes, después de una caída vertical en la captación y rumores de distinto signo, para regresar de nueva cuenta a la flotación intervenida, y dejar una flotación libre, sin ingerencia del instituto central, el 22 de noviembre, apenas unos días la sucesión presidencial. Bandazos similares se dan en la política fiscal, primero se gravan exportaciones, eliminan subsidios, se congelan los Cedis, se imponen las ganancias extraordinarias, semanas después, se da marcha atrás a los impuestos al sector exportador y regresan los subsidios, bajo la presión de los sectores correspondientes. En los controles de precios, es similar, se aumentan salarios, pero luego se generan cascadas sucesivas de incrementos, en diferentes fases de indización, según los avatares del tipo de cambio y de los mismos precios y tarifas públicas, que se ajustan varias veces, sin que los salarios lo vuelvan a hacer. Y en todas estas acciones casi pendulares, el Ejecutivo realiza expropiaciones, afectaciones, disputas verbales e ideológicas con distintas fracciones del capital privado. La política económica simula un permanente ejercicio de desplazamiento de contradicciones, solo para caer en nuevas o lanzarse en fugas hacia delante sin solución de continuidad, sin alcanzar nuevos equilibrios, de ahí los rumores, las corridas de ahorradores y contra el peso, el desabasto y la ocultación de mercancías: la especulación se volvió una práctica de supervivencia en una lucha sin cuartel: la desconfianza, la ingobernabilidad. El rumor que aparecía una y otra vez, sobre todo después de la flotación, funcionaba como denuncia táctica, y como ambición secreta del orden, del regreso al equilibrio conocido, donde podía funcionar la autoridad central, monetaria o política, pero sí un referente: el referente perdido de la legitimidad de la moneda central, y de la soberanía estatal: la nostalgia perdida de un arbitraje externo a la violencia generalizada

1997
1998

1999
2000

Crítica de la Razón Populista

La identificación académica del Estado con el gobierno hace que las temáticas se concentren en el origen de su poder, sus ocupantes, la legitimidad, el carácter de clase, la ideología y el discurso de sus personeros. Por eso la crítica se hace en nombre de las funciones ideales del Estado, en su versión liberal o intervencionista, o en las políticas públicas sujetas a evaluación, con indicadores, metas y objetivos. Proviene de la oposición o de los grupos de interés, de los asesores y los analistas. Aquí se ha procedido de manera distinta. El objetivo no ha sido mostrar la formación del Estado, tampoco las tácticas para asegurar su permanencia, la eficacia de una administración, o los pormenores de la vida principesca, ni siquiera los combates por la legitimidad o la representatividad, sino algo que se encuentra a medio camino entre el Estado, como tipo de organización política, y sus mecanismos: el tipo de racionalidad implicada en el ejercicio del poder. Más que preguntarse sobre las irracionalidades del poder de Estado, se trata de ceñirse al tipo específico de racionalidad producida.

La racionalidad del poder del Estado siempre fue reflexiva, conciente de su singularidad. No estaba encerrada en prácticas espontáneas, ni fue descubierta en análisis retrospectivos. Se formuló en dos cuerpos de doctrina: la razón de Estado y la teoría de la policía. De la primera observó que el acto de gobernar es racional si la reflexión lleva a descubrir la naturaleza de lo que es gobernado, el Estado. El gobierno no es posible si la fuerza del Estado no es conocida y de esta manera aumentada. Y este es precisamente el saber de la economía desde sus inicios, la aritmética política y la estadística (ciencia del estado). De la segunda, que la vida de la población estaba en el centro de las ocupaciones del gobernante, como lo señalaron todos los manuales de la *Polizeiwissenschaft*. De esta doble fuente proviene la paradoja central del gobierno del Estado: qué es lo que permite al Estado aumentar su poder y ejercer su fuerza; pero mantener al mismo tiempo a los ciudadanos "felicis"; es decir, *cómo desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos de tal modo que con ellos se refuerce la potencia del Estado*.

El gobierno de los hombres por los hombres supone una cierta forma de racionalidad y no sólo de violencia instrumental. Los que resisten o se rebelan no pueden satisfacerse con criticar la violencia o la institución, no basta con denunciar la Razón en general; lo que hace falta poner en juicio es la forma de racionalidad existente. Hacer su crítica, develar las condiciones en que surgió, los mecanismos que utiliza, los fines que persigue, las técnicas que usa, las identidades que persigue y los tipos de sujeción que crea. La crítica es de su racionalidad, no de su sinrazón, se pregunta cómo pudo generarse, cómo puede desarrollarse, y no por qué alcanzó tan poco, por qué no logró todos sus objetivos, por qué no fue tan eficiente como debería de ser. Son dos tipos de crítica distinta: de la eficiencia o de la eficacia, lamentando que no haya logrado todo lo que se propuso, y la de su racionalidad, develando los mecanismos de su poder, los objetivos y las técnicas de su ejercicio; en una palabra: denunciándola.

El análisis del gobierno refiere también el sistema de prácticas relacionadas con la verdad. La verdad es una construcción a partir de saberes múltiples sobre los problemas, los objetos a ser gobernados, las técnicas para

conducirlos, los resultados que se persiguen y los sujetos que producen. El poder, la verdad y la identidad (o la subjetivación), refieren las tres dimensiones generales del análisis de gobernar: *techné*, *episteme* y *ethos*.

Antes dijimos que la analítica de gobierno era una visión perspectiva del modo como se ejerce el poder, que no hay estándares absolutos de la verdad por los que la racionalidad pueda ser juzgada. La misma verdad es un resultado y una condición de los combates del poder y de las estrategias del gobierno. La crítica de la razón gubernamental busca desentrañar estas estrategias, la lógica intrínseca de un régimen de prácticas, a través de su operación intencional, aunque no subjetiva. El procedimiento de una crítica de la razón gubernamental es doble: desestructurar la eficiencia de la crítica neoliberal, y reconstruir la conflictiva racionalidad populista en seis años de gobierno, al modo de un diagrama móvil de regímenes de gubernamentalidad. Toma la forma de dos grandes procedimientos: la desestructuración de la verdad, como discurso del poder y de sus críticos; y la reconstrucción de su racionalidad, a través de la operación heterogénea de los programas de gobierno. Dos procedimientos críticos que recuerdan mucho a los de la crítica de la economía política. Crítica del discurso económico, y de la formación social que lo produce; en este caso, crítica de los discursos neoliberales, discursos críticos del populismo, y crítica de la misma racionalidad populista. Desde luego, no se trata de la descripción empírica de las rutinas de gobierno, sino de entender su lógica de funcionamiento.

Las prácticas gubernamentales no pueden entenderse como expresión de un principio general, reducibles a un sólo conjunto de problemas y funciones. No forman ese tipo de totalidad en la que las partes son expresiones del todo. Son compuestos heterogéneos que tienen diversas trayectorias históricas, poliformes en sus relaciones internas y externas, que se encuentran en un amplio radio de acción. El término de régimen de prácticas refiere este ensamblaje históricamente constituido de cosas como la salud, el cuidado, el castigo, el entrenamiento, que forman problemas específicos, como la disciplina militar, la educación de los niños, la seguridad en la economía capitalista. Para analizarlas es preciso establecer una serie de interrogantes que no son los del desprendimiento de una razón universal o un sujeto trascendente, sino de las formas de visibilidad, de enunciación, de subjetividad, que configuran un dispositivo. Por ejemplo, ¿A través de qué medios, mecanismos, procedimientos, instrumentos, tácticas, técnicas tecnologías y vocabularios se constituye la autoridad y el poder? ¿Qué formas de conocimiento, experiencia, estrategias, medios de cálculo, son empleadas en las prácticas de gobierno? ¿Qué pensamiento busca transformar estas prácticas, qué formas de verdad generan? ¿Cómo atender, o buscar, los problemas a ser gobernados?

La Gubernamentalidad Populista

¿Existe una racionalidad populista? ¿Hay algo así como una lógica populista en el arte de gobernar? ¿Es una racionalidad gubernamental, o es un despropósito, una apuesta voluntarista, una irresponsabilidad que tiene en la desmesura y la improvisación sus fuerzas propulsoras y características? Ya señalamos que la crítica no debía establecer el juego de la razón *versus* la sinrazón, sino las condiciones que forman y operan los regímenes gubernamentales. Se trata de recuperar los que aparecieron, se modificaron, cambiaron, actualizaron o sencillamente se extendieron entre 1970 y 1976, siguiendo los elementos clave de la analítica de poder que se encuentra delineada en las cuestiones de *Método*, y fue aplicada en cada una de las partes que

conforman el texto, en la definición de los objetos y objetivos, en la relación que establece con los medios e instrumentos y, también, en las tensiones y crisis que acarrea.

Problematizaciones

En muchos sentidos, el gobierno es el manejo de las multiplicidades. Multiplicidades de campos de ejercicio, de materias, de instrumentos y mecanismos. Campos heterogéneos y en movimiento, contradictorios, en ocasiones antagónicos, a veces irreductibles. Los antiguos decían que la prudencia era el mejor atributo de los gobernantes. La prudencia, entendida como la sabia disposición de los recursos con relación a los fines¹ En consecuencia, la pragmática gubernamental es una lenta construcción de materias y objetos de gobierno, un ensamblaje histórico de técnicas y mecanismos, para alcanzar objetivos y metas definidos, en relación con problemas específicos. Aparece en los programas de gobierno, conjuntos que definen los espacios gobernables, las técnicas y los objetivos de regulación. Sin embargo, ni los espacios son infinitos, ni las materias son eternas, ni los objetos son trascendentes, para qué hablar de la falibilidad de las técnicas y los mecanismos. El espacio gubernamental está en construcción y es inestable, así lo muestran los conflictos en la definición de todos los elementos de la agenda y la ejecución de los programas. La construcción del mapa de lo gobernable, implica la identificación de los territorios de atención y los blancos de gobierno, va de la mano con la tecnología de conducción, así como las instituciones y organismos que se requieran. El conjunto es un ensamblaje topológico y tecnológico. Un mapa, un itinerario y un arsenal de técnicas, comandadas por organismos específicos. El conjunto forma un dispositivo gubernamental, lo que permite la conjunción es una racionalidad gubernamental: una *gouvern-mentalité*, una *govern-mentality*.

¿Es el populismo una racionalidad gubernamental, en el sentido antes descrito? Para saberlo, es necesario identificar los modos de problematización, es decir, individualizar la agenda de gobierno, prefigurada en el mensaje de toma de posición, el 1 de diciembre de 1970. Se trata de partir de los distintos regímenes de gubernamentalización, para analizar las características de una posible racionalidad populista, sus límites y contradicciones, también histórico-coyunturales. Es el procedimiento crítico-positivista que señalamos en los *Discursos de Poder, Estrategias de Saber*.

En la Segunda Parte se encuentra el registro de las acciones gubernamentales en distintos ámbitos. Es el conjunto programático de la gestión gubernamental, entre 1970-1976, sobre la población, entendida como conjunto de seres vivos que se reproducen, mueren, se enferman, crecen, se relacionan, producen, consumen, se forman, se entrenan, actúan políticamente, se congregan, luchan. Una población que no es una suma de individuos, ni tampoco una entidad trascendente, sino un conjunto diferenciado, un conjunto que se regula de distintas maneras y con distintos objetivos. Del mismo modo, encontramos acciones específicas sobre el territorio: para ubicarlo, hacerlo productivo, cercarlo, intensificarlo, integrarlo, aumentarlo, volverlo una variable, un instrumento y un campo de la acción gubernamental. Sin embargo, concebidos así, el territorio y la población podrían volverse atributos del Estado, como en la doctrina jurídica convencional, o factores productivos, como

¹ ¿Y no consiste en esto la epistemología económica de Robbins?

en las funciones neoclásicas de producción. No es el caso. La agenda del nuevo gobierno resulta de problemas en el funcionamiento de los mecanismos de seguridad interna, son nuevas condiciones que revelaron la ineficacia de los tradicionales mecanismos de regulación. Hay que recordarlo: desde la campaña hasta el mensaje de toma de posición, Luis Echeverría no dejó de enumerar los peligros que enfrentaba el "régimen de la Revolución" de continuar con las inercias gubernamentales. En todos los programas el diagnóstico inicia con los riesgos de no cambiar, de seguir administrando igual, de no recomponer, de no reformar. ¿En qué consisten esos riesgos y cuáles son los programas que originan? Sobre el fondo de una práctica y un cuerpo jurídico-institucional constituido mayoritariamente en los años veinte y treinta, se definieron nuevos problemas de gobierno y, en consecuencia, nuevos objetivos, blancos, técnicas e instituciones de regulación.²

Los Regímenes de Gubernamentalización

Por su relevancia estratégica, por la vigencia de los problemas y los dispositivos gubernamentales, primero los aspectos generales de la población: su crecimiento, distribución, riesgos, sectores, luego, los relacionados con los individuos, su formación, entrenamiento, derechos, sus relaciones y actividades. En segundo lugar, los problemas de los recursos del Estado, y del gobierno.

El dispositivo de control demográfico ilustra muy bien la formación de un nuevo régimen de gubernamentalidad. Desde mediados de los treinta, los problemas de la población tenían que ver con la disminución de la mortalidad y el repoblamiento por razones de soberanía nacional, a mediados de los sesenta inician los diagnósticos sobre el crecimiento demográfico acelerado, y las consecuencias sobre la demanda de servicios. El problema demográfico se concibió de otra manera, con otros parámetros y otras variables. La tasa de crecimiento era superior al 3.5% anual, y para el año 2000 de seguir igual, la población superaría los 120 millones de personas, con las presiones subsecuentes en infraestructura, asentamientos, salud, empleo, educación. La serie *mortalidad - repoblamiento - soberanía nacional*, que formó la anterior política demográfica, desapareció para introducir una nueva serie basada en la relación: *población - recursos*. El objetivo cambió: se trató de reducir el crecimiento demográfico a través del control de la fecundidad. Un nuevo objetivo derivado de un cálculo económico, y un nuevo objeto de control y regulación. Reducir la tasa de crecimiento demográfico a través del control de la fecundidad, implicaba otras técnicas e instituciones de regulación gubernamental, no centradas en el Estado, sino en la sociedad y en instituciones sociales, con tácticas para estimular la libertad de las personas sobre las decisiones de número y espaciamiento de los hijos, desarrolladas por un organismo de coordinación: el CONAPO. Un dispositivo completamente nuevo, que cambia las condiciones de formulación del problema demográfico, y diseña un complejo de técnicas de intervención basadas en la libertad de las personas, la igualdad de los géneros, la incitación de conductas por la educación y la prevención en los programas básicos de salud. Un dispositivo que utiliza figuras sociales reconocidas, como la escuela, la familia

² Hay que correr el riesgo de la repetición: los objetos y técnicas de regulación gubernamental son resultado de las batallas por la definición de los problemas de gobierno, y no al revés. Los problemas de gobierno se advierten, forman y atienden, y en el proceso se establecen los objetivos y los objetos. Lo gobernable es una construcción política, a partir del cálculo del riesgo entre el desarrollo de los focos de peligro y la no-actuación sobre ellos.

y el hospital, para fomentar las conductas de la paternidad responsable y favorece las condiciones de equidad entre los géneros que permita tomar decisiones libres entre iguales. La igualdad de derechos de las mujeres, que se elevó a rango constitucional, es menos una conquista de un movimiento feminista activo, que parte de una estrategia de control demográfico. La educación sexual, la despenalización de la propaganda contraceptiva y las campañas de legalización de parejas provienen de la misma problemática y son parte del mismo diseño. Las herramientas de regulación no son figuras estatales, sino partes de la sociedad civil utilizadas para alcanzar los objetivos planteados. El control demográfico es un objetivo gubernamental no estatalizado, la fecundidad es un nuevo objeto de gobierno, pero alcanzado a través de la intervención de la sociedad civil, con la plena libertad e igualdad de las personas en un espacio familiar, escolar y médico. Pero también: campañas de moralización, de responsabilidad familiar, de matrimonio: como decía Monlau: la casa propia y cómoda es, en efecto, el principio de la vida bien ordenada, es el primer atractivo del hogar doméstico, es la salvaguarda de la familia, es el orden y la moralidad de todos sus individuos”.³

Problema:	Crecimiento demográfico → Demanda de servicio → Recursos estatales
Objetivo	Reducción del crecimiento natural de la población
Blancos	Fecundidad
Técnicas	Dispositivo de la paternidad responsable: ensamble de reformulación de la familia, con la igualdad de la mujer, con las políticas de planeación familiar y la educación sexual.
Recursos	Institución de regulación: CONAPO. Instrumentos: médico-familiar- educativo y genérico

Un segundo problema de la población como conjunto, es el de su distribución. Desde los años cincuenta, el crecimiento demográfico corrió al parejo de una emigración hacia las grandes ciudades y la conformación de cinturones de miseria alrededor de ellas, de ciudades perdidas. También se recrudece el hacinamiento y la depauperación al interior de las grandes urbes, con la formación de otras formas de la miseria urbana y de figuras sociales no vinculadas directamente a las clases o sectores populares: la plebe, el lumpen. Son las nuevas poblaciones peligrosas que acechan la ciudad y crecen dentro de ella, como bandas anómicas (Neza) o como reservaciones de movilización popular (las colonias populares: Tierra y Libertad, como ejemplo y guía). Son los indicadores de problemas mayores: asimetrías en el desarrollo regional, el abandono del campo, las megalópolis, la explosión de las demandas, que demandarán dispositivos específicos de gubernamentalización, pero todos relacionados con la distribución espacial de la población, de sus actividades productivas, servicios, demandas, formas de organización y representación. En este caso, los nuevos problemas recuperan técnicas de intervención diseñadas con anterioridad, como los parques y las ciudades industriales, o los programas fiscales y de infraestructura, para fomentar el desarrollo económico y social de las regiones, aunque

³ P. F. Monalua, 'Elementos de higiene pública, o arte de conservar la salud de los pueblos', Madrid. 1871, p. 279. citado en Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría. *Arqueología de la Escuela*, op cit. p. 47.

curiosamente aledaños a las grandes ciudades o las zonas fronterizas.⁴ Lo que sí aparece como una dirección nueva en el tratamiento de estos problemas es la definición de los asentamientos humanos como materia de regulación, y la definición de los objetos, como la propiedad urbana. Este dispositivo está menos desarrollado y preciso en sus técnicas, objetos y objetivos que el de control demográfico, pues sólo lo incorpora a las funciones del Ejecutivo en el ámbito federal, y relega a la formación de planes de desarrollo urbano a los estados y municipios, pero sin establecer mecanismos de control, instancias de regulación o sujetos involucrados, más allá de las comisiones de desarrollo de la comunidad o de regulación de la tenencia de la tierra. Sin embargo, es importante por la definición de toda una nueva área o ámbito de gubernamentalización que puso en jaque a una de las formas de tenencia de la tierra menos reguladas: la urbana.

Problema:	Regiones con desarrollo asimétrico → asentamientos irregulares → poblaciones peligrosas.
Objetivo	Distribución armónica del desarrollo, integración de poblaciones marginales y dispersas
Blancos	Propiedades urbanas. Actividades y cadenas productivas
Técnicas	Ciudades y parques industriales. Zonas de desarrollo regional
Recursos	INDECO, CoRETT. LGAH. Fideicomisos, incentivos fiscales, subsidios y transferencias

Un tercer aspecto de la regulación de la población general, o mejor, de sectores de la población, es el de los riesgos, particularmente en trabajo, accidentes, vejez y muerte. Son los aspectos de los programas de salubridad, de salud y de seguridad social. En estos casos, el procedimiento es distinto. La problemática es diversa y compleja. Resulta de viejos rezagos, de insuficiencia en la cobertura y de nuevos problemas de salud. El primero de ellos, al menos en su aparición cronológica, pero también estratégica, es el vinculado a la contaminación ambiental. Un nuevo problema, relacionado con la calidad del medio ambiente y su impacto en la salud de la población general, definió una nueva materia de regulación y nuevos objetos de gobierno: la contaminación, tanto del agua, como del aire, el suelo y hasta el ruido. Hasta ahí. Se incorporó en el Código Sanitario, y se creó una instancia estatal, la subsecretaría del ramo, en la SSA. A diferencia del crecimiento demográfico, la gubernamentalización del medio ambiente se hizo a través del crecimiento de los organismos estatales, y de la reglamentación para cada una de las modalidades de contaminación. Vigilancia operativa y control de la contaminación ambiental fueron tanto la estrategia como las responsabilidades de los organismos estatales. No se trata de incidir sobre otras figuras, ni de utilizar otras instancias para que en uso de su libertad establezcan conductas, sino de una regulación coercitiva por el Estado, sobre las fuentes de contaminación, ejercida por inspectores estatales, aunque con la ayuda de la "denuncia popular". Lo más relevante en el control de los

⁴ *Supra*, pp. 224-233.

riesgos, se dio en la modificación de la Ley del Seguro Social. Ciertamente no es una renovación conceptual de la seguridad social, sino la extensión de sus servicios, de una ampliación de su cobertura, de una profundización de los derechos de los trabajadores y de reformas en el IMSS, así como la aparición del ISSFAM. En este caso, los problemas que intenta resolver no derivan de su concepción, sino de sus limitaciones operativas, administrativas y funcionales. No hay nuevos objetos de gobierno, pero sí nuevos objetivos, o mejor, actualización de sus objetivos en relación con las limitaciones observadas. Es el caso de una renovación del dispositivo de seguridad social, y no de la reformulación de los objetos, o la incorporación de materias nuevas, como en la contaminación o los asentamientos. El diagnóstico surge de una evaluación de los alcances del organismo rector. Se identificaron problemas en la cobertura de los servicios del IMSS, en la diferenciación entre trabajadores y tipos de empleo, por ejemplo, privilegiando el empleo contractual, de salarios periódicos, urbano, activo y masculino, por sobre el rural, eventual, femenino, no sindicalizado, pensionado, etc. Pero también se detectó el escaso impacto de la institución en los niveles generales de salud, en el control epidemiológico, la salubridad e higiene de la población. La reforma de la Ley del IMSS, en 1973, tuvo como propósito ampliar sus beneficios, tanto en los servicios y prestaciones otorgadas a la población cubierta, como en el diseño de nuevas formas de aseguramiento para incorporar a grupos y sectores sociales no considerados anteriormente. El objetivo cambió: del régimen de seguros sociales al de seguridad social, de los esquemas de aseguramiento por ramos, de alcance social limitado, a los programas extensivos; y los objetivos específicos también fueron tres: mejorar la protección, los servicios y prestaciones de los asegurados; ampliar la cobertura incorporando nuevos riesgos y formas de aseguramiento para grupos no protegidos, principalmente trabajadores en condiciones especiales y grupos marginados; y mejorar la operación y funcionamiento del Instituto. Se trata de una reforma institucional, dentro del mismo dispositivo de seguridad diseñado en los años cuarenta, basado en la seguridad vinculada al empleo, extendiendo tanto los sectores y modalidades de empleo atendidos, como la cobertura de riesgos, y los beneficios individuales para los asegurados. Es un típico procedimiento de reforma y extensión del dispositivo precedente, no de la incorporación de nuevas materias y ámbitos al gobierno. Quizá por eso los problemas de la salud, definidos hasta el cansancio en las Convenciones Nacionales de mediados de los setenta, enfrentaban un rico diagnóstico epidemiológico, de morbilidad y de cobertura, con respuestas puramente institucionales, o con un Plan Nacional de Salud que combinaba la amplitud de objetivos, la jerarquía de necesidades, centrada en la prevención y la salubridad general, con la focalización de recursos hacia las instituciones de seguridad social, preferentemente el IMSS.

Un cuarto aspecto de la población trata los problemas de los individuos, su formación y entrenamiento. Es una problemática central del período, sensible por los movimientos de años anteriores, que tuvieron en 1968 un clímax político y sangriento, pero presentes a lo largo de toda la década precedente, en movilizaciones en varios estados de la república, y en distintos ámbitos, desde los estudiantiles, hasta los profesionistas jóvenes, así como trabajadores, campesinos y maestros. Una problemática de acceso al mercado laboral, de cobertura de servicios educativos y sociales, de derechos cívicos y políticos, que encontró en la revueltas anti-autoritarias su modelo general de protesta. La ilegitimación de la autoridad fue el contenido central del diagnóstico sobre la problemática juvenil y estudiantil. Las técnicas de regulación previas, centradas en la formación de niños mexicanos, respetuosos de la autoridad familiar y de la identidad nacional, que la reforma educativa de los años cincuenta había desplegado, fueron evidentemente rechazadas por una juventud en franca rebeldía. Las nuevas técnicas de control tendría que desmarcarse de estos procedimientos formativos, y partir de la crítica, de la libertad, de la reflexión y la diversidad, para encontrar los nuevos objetos de control y los nuevos objetivos de regulación. Se cambiaron los objetivos y las materias del gobierno de la juventud. De la formación de la identidad mexicana, a la formación del individuo reflexivo en el mundo, pero participante en una comunidad heterogénea y jerarquizada. Se definieron nuevas materias y blancos de gobierno: ya no la identidad mexicana, sino la individualidad, basada en el control de las pulsiones sexuales y la fuerza de trabajo del individuo, para responder a los objetivos de inserción en el mercado laboral, y de participación política y social de los futuros ciudadanos que alcanzaron la mayoría de edad a los 18 años. Un complejo de técnicas pedagógicas, basadas en el aprender aprendiendo, en la crítica y el estudio de las realidades sociales y naturales, así como en técnicas de introducción a oficios y profesiones intermedias, completaron el nuevo dispositivo para enfrentar los riesgos de la ilegitimación de la autoridad. El gasto público creciente en educación, así como las nuevas instituciones educativas, fueron los recursos utilizados preferentemente, sin descartar la represión abierta para los no incorporados, para los rezagados, como en 1971, o los que abiertamente abrazaron la violencia revolucionaria. Gasto público, instituciones educativas y violencia no son alternativas de gestión gubernamental, sino elementos complementarios del mismo dispositivo de regulación de las expectativas de las nuevas generaciones. Nuevos individuos, participantes y entrenados, reflexivos y críticos, en sustitución de los niños sujetos a la autoridad patriarcal, de la familia y el Estado, para incorporarlos a las tareas de la sociedad administrada, y para los que no: guerra sucia, desapariciones, muerte. La regulación se vuelve flexible y participativa, no se elude la crítica de la juventud, ni se rechazan sus movimientos, se engarzan en los objetivos gubernamentales, pero en el límite siempre se encuentra la violencia: la separación del cuerpo social: los desaparecidos, los muertos de la guerra sucia, los desconectados de la circulación.

Problema:	Ilegitimación de la autoridad → conflictos juveniles → estrategias anómicas y/o revolucionarias
Objetivo	Formación de individuos y ciudadanos integrados, pero libres, al régimen político y laboral
Blancos	El cuerpo y la mente de niños y adolescentes. El tiempo y las expectativas de las poblaciones no educadas
Técnicas	La extensión del sistema escolar, cantidad, tiempo y sectores de atención: educación bivalente, cambio curricular, en el método y contenido de aprendizaje, y educación para toda la vida, así como para adultos, discapacitados y poblaciones dispersas. Guerra sucia, desapariciones, unidades de servicio social del ejército
Recursos	Reorganización de la SEP. Nuevas instituciones: UAM, CCH, UPIICSA, tecnológicos, INEA, CONALTE, ONAFE, CEMPAE. Gasto público en crecimiento. Ley Federal de Educación, Ley de Educación de Adultos, de Educación Técnica, organismos descentralizados. Brigada blanca, ejército

Una problemática diferente resulta de la pérdida, inutilidad o limitación de los recursos nacionales. En forma de retribuciones al exterior por el uso de patentes, marcas y tecnologías, por exacciones en el pago a factores productivos, por la desertificación del territorio, por el alto costo distancia-tiempo, por el saqueo de los recursos naturales, una limitación general de recursos para enfrentar el crecimiento poblacional y los rezagos en servicios generales. De este conjunto de problemas, aparecen nuevos objetivos y materias de regulación. En primer lugar, el crecimiento físico de los recursos, a través de la zona económica, de la incorporación soberana de 2 millones de kilómetros cuadrados de mar patrimonial, una nueva materia de soberanía, diferente al territorio estatal, con impacto económico inmediato. En segundo lugar, se redefine la soberanía del territorio en materia de inversiones extranjeras y uso de patentes y marcas, para regular el impacto en divisas. En tercero, un nuevo objetivo de integración territorial, para establecer una nueva contigüidad del espacio, y reducir la distancia costo- a través de los mecanismos reticulares de integración; en cuarto, una nueva inserción de la Nación en la economía y las relaciones económicas internacionales. Los nuevos objetivos definen nuevas materias de regulación: mar patrimonial, inversiones extranjeras, transferencia de tecnología, derechos y deberes de los Estados. Un nuevo arsenal de objetos de gobierno, para enfrentar los problemas de la limitación o exacción de recursos del Estado y la Nación.

Problema:	Pérdida de soberanía nacional
Objetivo	Crecimiento de los recursos de la Nación. Integración territorial. Control de la exacción de recursos
Blancos	Plataforma marina. Transferencia de tecnología. Inversiones extranjeras. Patentes y marcas
Técnicas	Zona económica exclusiva. Derechos y obligaciones de los estados. Integración reticular del territorio
Recursos	Carta de deberes y derechos económicos de los Estados. Ley para regular la inversión extranjera y promover la nacional. Ley de transferencia de tecnología. Registro y Dirección de Inversiones Extranjeras

Los problemas de las poblaciones peligrosas, de la ilegitimación de la autoridad, de las ciudades perdidas y las megalópolis, de la exacción de recursos, del deterioro en el ambiente, son cuadros que originaron cambios en los objetivos gubernamentales: disminución del crecimiento demográfico, ordenamiento de los asentamientos humanos, incorporación de la juventud, crecimiento de los recursos nacionales, para los que se diseñaron nuevos objetos y materias de gobierno: fecundidad, propiedad urbana, individualidad, zona económica exclusiva, derechos y deberes económicos de los estados. Por supuesto, además de la actualización de los esquemas de regulación anterior, como los de seguridad social, pero extendidos y modificados, o los de integración territorial, basados en las telecomunicaciones y los transportes aéreos. Nuevos objetivos que definen nuevos objetos, pero también un arsenal de tecnologías y recursos que completan estos dispositivos.

En resumen, en el período 1970-1976, la agenda gubernamental advirtió los riesgos de seguridad relacionados con la población en tres vertientes: un crecimiento acelerado, concentración en megalópolis e ilegitimación de la autoridad; y del territorio nacional, en dos: la insuficiencia de los recursos productivos, y la exacción de la riqueza nacional por el capital extranjero. Las materias y objetos de gobierno definieron una agenda para reducir el crecimiento en las tasas de fecundidad, para regular los asentamientos humanos, formar individuos preparados y reflexivos, aumentar los recursos del Estado y controlar los flujos de inversiones y tecnología. Un cambio en los objetos de gestión, para alcanzar nuevos objetivos estratégicos, y no sólo coyunturales, derivados de una puesta en jaque de los mecanismos de seguridad seguidos hasta finales de los años sesenta.

Tecnologías Gubernamentales

Los nuevos objetivos y objetos, construyeron dispositivos específicos con las técnicas y las instituciones de regulación gubernamental. Son conjuntos de instrumentos, mecanismos, organismos y recursos para atender los problemas de gobierno definidos, tanto coyuntural como estratégicamente. Las técnicas son diversas, pero de los problemas señalados anteriormente, para ilustrar solamente, es posible establecer algunos modelos generales de atención. Un tipo, quizá único, es el conjunto de regulación sobre la fecundidad. Ejemplifica un tipo de control gubernamental no estatalizado. Si el problema es el de reducir la tasa de natalidad, el objeto es la fecundidad, particularmente la toma de decisiones sobre la natalidad, el número y el espaciamiento de los hijos. El problema, inmediato, es el de la responsabilidad en la decisión. ¿Quién la toma, el Estado o la familia, los hombres o las mujeres? ¿Es una decisión soberana, o establecida a partir de límites coercitivos? Se siguió un modelo liberal, es decir, no obligatorio, centrado en las decisiones de los ciudadanos. Se tendría que modelar las conductas, las decisiones sobre la paternidad en un marco de responsabilidad individual, libre y voluntaria, por eso, el gobierno de la fecundidad incide en el cambio de conductas, en las representaciones de la familia, en las relaciones de los sexos, en la información sobre el auto-control de la fecundidad. Gobernar la fecundidad, es decir, regular la cantidad y el espaciamiento de los hijos, es un conjunto de acciones para modelar el lugar de las decisiones sobre la paternidad (la familia), las relaciones entre los que toman las decisiones (igualdad de géneros), la información para la toma de decisiones (la educación sexual), y las técnicas de prevención de

embarazos (contraceptivos). Se gobierna la fecundidad a través de la familia, la escuela, la pareja y el hospital, un conjunto de instituciones sociales, no necesariamente estatales, para incidir sobre la conducta de los que deciden, para modelar nuevas representaciones de la familia en un entorno de libertad y autonomía. La paternidad responsable y la igualdad entre los géneros, son las dos figuras paradigmáticas de este gobierno de la fecundidad, para reducir la tasa de crecimiento demográfico. Un régimen de gubernamentalidad no estatizado, en el sentido de no acudir al crecimiento de instituciones estatales para modelar las conductas, sino sólo de un Consejo de Población, para coordinar las acciones y campañas de regulación. Para gobernar la fecundidad se acude a las decisiones de los individuos, y no del Estado, para alcanzar los objetivos fijados.

Sin embargo, éste es un modelo único en el conjunto de los dispositivos populistas. Extraño, quizá de ahí derive su vigencia estratégica. Hasta la fecha continúa en lo esencial. En otros casos, las técnicas de regulación inventaron formas novedosas, modificaron las presentes, o sencillamente las extendieron. Por ejemplo, el sistema educativo creció en extensión, pero también se modificaron las características de la educación secundaria, hasta hacerla bivalente, y se crearon nuevos tipos institucionales, en el marco general de la educación pública, incluso aumentando su importancia relativa. Lo mismo sucedió en la seguridad social, que extendió el marco institucional, sobre todo del IMSS, para abarcar nuevos sectores de trabajadores, y extender y profundizar los beneficios de los existentes, pero a partir del mismo esquema de seguridad vinculado al empleo, aunque con reducciones marginales en el financiamiento público, y crecimiento de la parte empresarial. Aquí, las técnicas de regulación se modifican al interior de las instituciones educativas y de seguridad social, para atender los nuevos problemas y objetivos, aunque, como en el caso de la fecundidad, recuperan las primeras, la libertad y la autonomía individual, para formar individuos reflexivos y comprometidos con el desarrollo comunitario, para engarzar los conflictos en la dinámica del mismo sistema, auto-reproduciéndose, y eliminando, de facto, los grupos irreductibles, las guerrillas y movimientos armados. Se trata de una regulación de las conductas desde el interior del sujeto, a través de una educación crítica y reflexiva, abierta y que prepare para el mercado laboral. Las agencias estatales, aquí sí, crecen para modelar individuos y ciudadanos que se acoplen a un país heterogéneo, en un mundo desigual y problemático. Si bien crecen las instituciones educativas estatales, éstas actúan sobre la mente y el cuerpo de los niños y adolescentes para regular sus pulsiones sexuales, sus inquietudes políticas y sociales, y las habilidades que formarán una fuerza de trabajo potencial. Crecimiento del Estado, técnicas de libertad y de auto-conocimiento, para formar individuos adaptables y participativos. Un tercer conjunto técnico-institucional es el que corresponde con el crecimiento de las agencias de vigilancia estatal sobre los flujos de capital, de inversión, tecnología, patentes y marcas. En este caso, el modelo de regulación establece criterios taxativos: define áreas exclusivas para el Estado, otras para los nacionales, y máximos de intervención extranjera. Técnicas de exclusión, de umbral, bajo procedimientos administrativos, a cargo de organismos *ad hoc*. Conjunto similar al del crecimiento de los recursos estatales, cuando define un área económica exclusiva, resguardada por el Estado, aunque sin formar parte del territorio estatal de plena soberanía. Del mismo modo, como se señaló antes para el caso de las crisis inflacionarias, las técnicas de estatización de deudas, a través de la compra, absorción o fusión de empresas en quiebra o no rentables, representó un crecimiento significativo (cerca del 50%) del sector paraestatal. Un modelo más es el de los Fondos de Financiamiento, que el problema de la vivienda creó, con la participación de los empresarios,

gobierno y trabajadores, modelo de participación factorial, que ya estaba presente en el IMSS, pero luego se extendió al INFONAVIT, y creó una Comisión Nacional Tripartita, para discutir y proponer la agenda económica nacional, industrial y agropecuaria.

La diversidad de tecnologías gubernamentales del período, sin embargo, tiene una regularidad sorprendente, con una excepción y un matiz. La regularidad es propia del intervencionismo: *los problemas de gobierno se traducen como demanda social de agencias estatales*. La definición de nuevas materias de gobierno, implica la formación de organismos estatales de operación, vigilancia y supervisión. Sobre todo de los primeros, porque las técnicas de regulación proceden por estratos de atención exclusivos: son las áreas, actividades, zonas, niveles, reservados al Estado, o a los particulares nacionales, o de competencia de los extranjeros, siempre con modalidades de autorización (permisos, concesiones, autorizaciones) sujetas a las decisiones de las instancias administrativas de control. La fórmula general es la de *más gobierno –en el sentido, de más materias, objetos, objetivo- con más Estado*, es decir, ámbitos exclusivos, aparatos estatales. *Gobernar es estatizar*, podría haber dicho Luis Echeverría en su momento. Sin embargo, en el caso del control demográfico, gobernar no implicaba estatizar las decisiones, ni la vigilancia operativa, sino incitar, producir representaciones, modular conductas, para incidir en la reducción de la natalidad. Se trata de un dispositivo no estatizado, porque utiliza los recursos de la sociedad civil para alcanzar objetivos de gobierno. En este caso particular, *gobernar no es estatizar, sino socializar* las decisiones, las herramientas y las técnicas de regulación. La sociedad civil, en este caso, es tanto una construcción gubernamental (modelos de familia, relación entre géneros), como un instrumento para el control demográfico. El matiz es el de los organismos tripartitos. Se trata de un modelo de participación factorial, en donde el mismo gobierno, en su figura estatal, se reconoce como agente económico. Un modelo para gobernar, por fuera del Estado, más allá incluso de los arreglos constitucionales que, sin embargo, sólo tendría facultades deliberativas, o enunciativas, a diferencia del de otros países, que tendrían acuerdos sobre la socialización de inversiones, en este caso, el campo limitado de sus atribuciones sólo propició la percepción demagógica de su diseño y de su actuación.

La pragmática gubernamental entre 1970-1976 no se diferencia, en lo sustantivo, de las modalidades seguidas desde los años treinta y cuarenta, sigue los mismos procedimientos de construcción de agencias estatales para la resolución de problemas de gobierno. Lo novedoso es la aparición de regímenes de gubernamentalización en los que la sociedad civil se forma y se utiliza para la consecución de objetivos, y en la utilización limitada de formas de representación factorial, como son los organismos tripartitos. Lo particular, también de la actuación gubernamental del período señalado, es la movilización estatal en el recuento de nuevos problemas de gobierno, y la formación de nuevas materias, objetos, objetivos, técnicas y, sobre todo, instituciones de regulación en múltiples espacios de gobierno. En este sentido, la racionalidad gubernamental entre 1970-1976, menos que una racionalidad específica, es la continuación y exacerbación de la racionalidad intervencionista desplegada desde los años treinta. Una nueva fase del intervencionismo o, si se quiere, la renovación de la racionalidad estatista-intervencionista ante los problemas derivados del crecimiento demográfico, la exacción de recursos y la ilegitimación de la autoridad.

Tensiones y Crisis

Los programas gubernamentales entre 1970-1976 se desarrollaron entre conflictos de distinto grado de intensidad. Prácticamente todas las acciones de gobierno estuvieron acompañadas por batallas de todo tipo, y distintas tácticas y estrategias de combate, desde las negativas puntuales, las manifestaciones de repudio, las negociaciones abiertas o cerradas, las movilizaciones populares, la guerrilla, las huelgas de inversiones, la fuga de capitales, las campañas ideológicas, los rumores. Si las técnicas y formas de organización fueron diversas, también los actores y los sujetos políticos. Los combates no sólo enfrentaron al gobierno con el capital, o los capitales numerosos, sino también con sectores de trabajadores y campesinos, con la Iglesia católica, con los inversionistas y algunos gobiernos extranjeros, con periodistas y estudiantes, con intelectuales y, desde luego, con fracciones del partido hegemónico y de la burocracia político-militar. Quizá como nunca en la historia reciente, el gobierno se reveló como una multiplicidad de relaciones de poder, de relaciones asimétricas de fuerzas, y no como el dictado de un *deus ex machina*, o el despliegue lógico de una entidad trascendente. El poder gubernamental se mostró tal cual es: un teatro de la guerra, un campo de múltiples batallas, entre fuerzas diversas y móviles. Por eso, suponer que la renuncia a la soberanía monetaria, en agosto de 1976 es el signo definitivo de la crisis del populismo es sólo una referencia metafórica, o un concentrado simbólico de las crisis recurrentes de la gestión gubernamental. Lo mismo sucedería con los enfrentamientos acelerados desde 1975, con la Ley de Asentamientos Humanos, o las expropiaciones de última hora en el noreste. La crisis definitiva o paradigmática del populismo no se encuentra en un dato, en un acontecimiento o una declaración, como tal no existe, sino en el conjunto de elementos que cuestionan la racionalidad gubernamental del período, que repelen la definición de los problemas de gobierno, y los dispositivos particulares de atención. En rigor, no una crisis, sino muchas, frecuentes, pero que no necesariamente explotan para hacer inviable la gestión, sino que a menudo se resuelven en compromisos de alcance limitado, o prorrogan los enfrentamientos, o negocian distintos planos (como la crisis de los libros de texto gratuito, en la que los empresarios negociaron contenidos educativos por el control estatal de la inflación especulativa). Sin embargo, al final del sexenio la acumulación de conflictos reveló una crisis sexenal, en varias direcciones, que tomó carta de naturalización en las críticas de todo signo al populismo.

Primero, la más evidente, la crisis económica, que encontró en la devaluación del peso y los acuerdos con el FMI los acontecimientos que revertían los presuntos beneficios de la gestión gubernamental. Una crisis primariamente fiscal, convertida en financiera y luego monetaria, resultado de los vetos, contrapesos, renunciaciones y demandas del capital. No existen razones económicas de ningún tipo, como lo muestra la experiencia internacional de la posguerra, a incrementar los recursos fiscales a través de los gravámenes al capital, sino impedimentos político-estratégicos, el veto a la reforma fiscal y, más aún, una política monetaria y financiera que propiciaba la especulación y las transferencias de recursos públicos a las empresas industriales, comerciales y agrícolas. La crisis económica, en consecuencia, resulta de una incapacidad gubernamental para enfrentar la sangría recurrente del presupuesto, y la negativa a gravar la propiedad. La crisis fiscal, en ciernes desde el fracaso de la reforma tributaria, pero actualizada por los presupuestos expansivos, en el rubro de ayudas comerciales e industriales, y desarrollada en la especulación inducida estatalmente, no es un dictado

técnico sobre las políticas económicas, sino un veto estratégico al intervencionismo. En sí misma no explicaría mucho de la crisis de fin de sexenio, sino que es un derivado, o una expresión de dudas mayores sobre la gestión estatal, dudas sobre la traducción estatal de los problemas sociales, de los mecanismos de seguridad que establece y, sobre todo, de las finalidades que se persiguen. Son los componentes de una verdadera crisis de legitimidad, pero no sólo de los gobernantes, que como se sabrá luego, terminan avasallados en los sexenios subsiguientes, sino de la racionalidad gubernamental. Una crisis de legitimidad que proviene de distintas fuentes: las del capital son conocidas y estudiadas, encuentran en la reforma fiscal y en la creación del Consejo Coordinador Empresarial sus puntos más ilustrativos, en la filosofía y la gestión del gobierno. Son dudas conocidas, desde arriba, pero también hay dudas desde abajo, de los sectores populares, de los trabajadores, estudiantes y campesinos, que advertían el crecimiento de las agencias estatales, la regulación de su consumo, de sus ingresos, de su capacitación y formación, de sus derechos patrimoniales, de los servicios públicos, de la solidaridad mecánica con sus grupos, sectores y clases, subordinadas al estado, en la modificación de los beneficios en seguridad social o educación, por ejemplo, o en su capacidad de consumo, pero a través de organismos centralizados, sujetos a controles corporativos.

La debilidad mayor del populismo es pretender gobernar más con mayor Estado, en un momento en que desde arriba estaban siendo atacadas las bases fiscales y filosóficas del estatismo-intervencionista, y desde abajo estaban siendo cuestionadas las formas de organización de una solidaridad administrada por el Estado. La crisis del gobierno de Luis Echeverría, en consecuencia, estaba contenida en el mismo procedimiento expansivo de la gestión estatal; por eso, curiosamente, sólo han pervivido los dispositivos de gobierno que no apelaban directamente al crecimiento de los aparatos estatales; *i. e.* el de control demográfico.

Las Definiciones del Populismo en el Momento-Echeverría

El populismo es la conciencia de la crisis de la Nación, y el afán, inviable en las condiciones de 1970-1976, de enfrentar los riesgos sociales y políticos a través de un crecimiento de las agencias estatales, en una alianza multiclasista y multilateral. Los programas de gobierno populista son reflexivos, auto-críticos, parten inicialmente de las condiciones en que se desarrollaron los programas gubernamentales hasta ese momento, y elaboran diagnósticos inquietantes para la paz social, y el mismo régimen de la revolución mexicana. Se plantean explícitamente, en todas partes, la gestión del peligro social, que encuentran sus raíces en la exclusión, la marginalidad, la ilegitimación de la autoridad, la pérdida de soberanía, la escasez de recursos, la inflación de demandas sociales. En lugar de una mentalidad de gobierno que iniciara recortando expectativas, disminuyendo derechos, limitando accesos y estrechando los campos de atención estatal, el populismo procede de manera inversa: extiende beneficios, amplía las zonas de su intervención, ramifica sus acciones, incorpora nuevos objetos de control, y regulación. Pero no sólo extiende el arco estatal, sino también modifica los objetivos, remozca las instituciones, cambia las estrategias y las técnicas, los objetos y los blancos de gobierno. No puede decirse que es sólo una extensión del estado, que se ve, ciertamente, en el crecimiento explosivo de organismo estatales y paraestatales, en la proliferación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, en la retórica presidencial desbocada en promesas y soluciones imprevistas, sino que también implicó un cambio en

la orientación, en las racionalidades de gobierno, al tratar problemas específicos, como el ya reiterado problema demográfico, o en la formación de los adolescentes, o en la soberanía económica y el territorio de soberanía económica. Los cambios fueron, entonces, de extensión y profundidad, pero también de enfoque y mentalidad, aunque todos orientados por la preocupación general de 1970: remozar los mecanismos de la seguridad interior a través de los dispositivos de regulación de la vida de la población y el refuerzo de la soberanía del Estado. La gubernamentalidad populista, en estas condiciones, puede ser concebida como una gestión de las multiplicidades que implica:

- La gestión de las poblaciones peligrosas: del conjunto, sus regiones, los sectores (estudiantes, sindicatos, campesinos), los no adaptables (guerrilleros, luchadores sociales).
- La gestión de los intereses: de las fracciones del capital, de los trabajadores sindicalizados y no, de los burócratas y miembros del partido oficial, de la Nación y los centros extranjeros, etc. El populismo es una estrategia de corrimiento de las contradicciones, que pone en el centro de los conflictos los intereses de la burocracia política, y la voluntad del líder carismático, en el caso mexicano, del presidente Echverría.
- La gestión de los recursos de la Nación, y su concentración y centralización en los aparatos estatales: mar patrimonial, infraestructura, aerofotografía, áreas reservadas exclusivamente al estado, zonas restringidas a los nacionales, frontera de intercambios económicos regulados, por ejemplo, en inversión, transferencia de tecnología, patentes y marcas.

Y el populismo puede definirse como:

- Una gestión de la crisis de los mecanismos de seguridad, a través de la extensión de sus instrumentos, por ejemplo, seguridad social, salud.
- Una gestión de la crisis por las densificaciones de las mallas de poder, a través del desarrollo del modelo reticular de comunicación, que asegura la circulación acelerada y la redefinición de los elementos contigüidad-distancia del territorio.
- Una gestión que traduce las demandas de gobierno, en una mayor producción de agencias estatales, como aparece tanto en el sector paraestatal, como en el remozamiento del ejecutivo y el crecimiento del personal al servicio del Estado.
- Una gestión de la violencia social, que trata de administrar en la extensión de los mecanismos de seguridad social, en la administración especulativa de la inflación y la práctica de la detención-

desaparición, conjuntamente con las batidas militares contra focos de resistencia, al mismo tiempo que programas de asistencia social focalizada.

- Una gestión de las subjetividades, que trata de transformar a los individuos de la Unidad nacional, homogénea y subordinada, en sujetos integrados y flexibles, adecuados para los dispositivos de gobierno que administren la libertad (i.e. el demográfico, la educación durante toda la vida, la participación política en la democracia).

La Seducción Neoliberal y el Arte del Desconocimiento

La seducción que ejerce la crítica neoliberal proviene de una secreta conjunción entre enunciados descriptivos y prescriptivos. Individualiza los mecanismos autodestructivos de la política económica, sus fases y objetivos, para con-vencer de las contradicciones inherentes del populismo. Es una posición radical: no se trata del manejo eficiente de las políticas macroeconómicas, ¡el populismo es intrínsecamente destructivo, tanto para la distribución, como para la democracia! La descripción de su fracaso es una imagen especular del manejo adecuado de los instrumentos de una política pro-mercado. Y si no, que se observe el comportamiento del capital: mientras el trabajo está arraigado en el territorio nacional, los capitales son móviles. Desde luego, esta movilidad del capital es una ley cuasi-natural, funciona como *deus ex machina*: siempre que una política atente contra el capital, habrá corridas especulativas, fugas de divisas y huelga de inversiones. ¿Y cuándo aparece este comportamiento, a partir de qué momento? Imposible saberlo. No existe ningún umbral teórico predeterminado, sólo se capta históricamente, en condiciones precisas, y casi siempre *ex post facto*. Pero sucede: los capitales se fugan en la tercera fase de la crisis populista e imponen un nuevo equilibrio macroeconómico y macropolítico en los programas de estabilización. Hasta aquí, la crítica neoliberal va de la mano con la historia, incluso corre paralela a la crítica revolucionaria: las reformas siempre encuentran límites sistémicos, pero mientras los neoliberales pugnan por una nueva racionalidad gubernamental orientada al mercado, los revolucionarios llaman a saltar las barreras del capital. Críticas paralelas, objetivos contrapuestos: una misma problematización, que tendrá vencedores, como lo sabemos. Y en esta victoria, la crítica neoliberal muestra su otra cara, su otro objetivo: la alternativa de gestión gubernamental, a través de las reformas constructoras o promotoras del mercado. Estos son los juegos del poder-saber de la crítica neoliberal: los que constituyeron la norma intelectual de la historia económica reciente. Sin embargo, estos juegos funcionan de manera jerárquica, excluyente, destructiva. ¿Y qué desconocen, qué eliminan, qué destruyen? Pues todos los elementos que no cuadran en el modelo: los expulsan del campo económico, los consideran no científicos, no modelables, los remiten a la anécdota, al periodismo o a la sociología: les quitan valor epistemológico. ¿Cómo? Alterando la secuencia de los hechos, desconociendo la dinámica interna de las decisiones gubernamentales, el campo conflictivo de las políticas, los cambios de ritmo en los fenómenos, el desarrollo de los acontecimientos, los bandos ganadores. El resultado es una dinámica construida *ex professo*, ignorando acontecimientos, subordinando políticas, excluyendo confrontaciones.

La historia gubernamental del período enseña otras cosas. Primero: lo excluido. Los programas y las políticas nunca incorporadas, a pesar de ser sustantivas en la agenda: la modulación del crecimiento demográfico, atendiendo la fertilidad; la redefinición de los objetivos educativos, hacia el individuo gobernable y productivo, y no al miembro de una comunidad ilusoria; la ampliación de la seguridad social; la regulación de la contaminación ambiental; el incremento de los recursos territoriales del Estado; la profundización del modelo reticular de integración territorial; es decir, la multiplicidad de regímenes de gubernamentalización creados, renovados o refuncionalizados en el período 1970-1976, que refieren lo específico de la racionalidad política-económica de ese gobierno: disponer de los recursos del Estado para regular la vida de la población. En la crítica neoliberal esto no aparece nunca, o si lo hace es una referencia contextual, adjetiva a un número: montos presupuestales, determinados por influencias políticas, como crecimiento de la guerrilla, demandas de la izquierda y de los intelectuales progresistas, entre otras. Esta referencia, sin embargo, tiene valor explicativo: los determinantes de una política, entendida en su mínima reducción operativa: como variable, como signo presupuestal. La paradoja es notable: para reducir los programas de gobierno a su mínima expresión cuantitativa, es necesario desconocer lo específico del gobierno —estrategias, tácticas, mecanismos, subjetividades— pero al mismo tiempo conservarlo trucado como determinante exógeno del modelo cuantitativo. Por una parte excluye lo sustantivo, por otra reduce los programas y, por último, elabora una explicación abstracta que tendría valor “científico”.

Segundo: lo subordinado. La crítica no sólo excluye, también desvaloriza acontecimientos, construye una dinámica *ad hoc*. Es el caso de la inflación, síntesis del fracaso populista. La política expansiva del gasto, los incrementos en los salarios reales, la sobrevaluación de la moneda y los déficits fiscales impulsan la inflación, pero el gobierno establece controles de precios y eleva los salarios reales con propósitos distributivos. El déficit fiscal se monetiza y se acude a financiamientos externos, la deuda aumenta y se asiste a una reversión de las expectativas, en la que cambian los incentivos de los inversores y la estructura de sus riesgos: en suma, sacan divisas del país. En el centro de la inflación, se combina el desdén por los programas de estabilización ortodoxos con los déficits fiscales causados por la política distributiva. La crítica neoliberal establece la serie: políticas distributivas → déficits fiscales → inflación → sobrevaluación → déficit comercial → subsidios y controles de precios → endeudamiento → salidas de capital. Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Existen acontecimientos que aquí se subordinan, otros que se eliminan y muchas decisiones y conflictos que ni siquiera se incorporan. La inflación es un proceso que afecta las funciones de la moneda, y no sólo el crecimiento sostenido de los precios. Afecta la organización del sistema monetario y las relaciones de sectores y clases sociales. Entre 1970 y 1976 no se observa sólo una inflación con mayor o menor intensidad, sino una verdadera crisis inflacionaria, con distintas fases, definidas tanto por la magnitud de los índices de precios, como por las funciones de la moneda, las definiciones de política monetaria y el comportamiento de los agentes económicos. Los elementos iniciales de la secuencia neoliberal no aparecen en la historia de la crisis inflacionaria de principios de la década. La inflación en 1970 ya era un problema de gobierno, a pesar de los bajos déficits fiscales reconocidos por los mismos críticos. Era un problema de gobierno, pues se diseñó explícitamente un programa anti-inflacionario, que desató posteriormente la “atonía” de 1971. Era una inflación peculiar, derivada de una lenta erosión en los términos de intercambio, que causaba sectores agrícolas

fuertemente endeudados. En lugar de una desvalorización del capital que generara reacomodos en los patrones de acumulación, como en cualquier crisis clásica, el gobierno reestructuró algunas ramas y absorbió las deudas, restringiendo la inversión en infraestructura y programas sociales. El resultado: beneficios marginales casi nulos en la inflación, y compromiso de recursos fiscales en los siguientes años. La lucha contra la inflación impulsó el déficit fiscal estratégicamente. La causalidad histórica es distinta a la lógica neoliberal. En el primer año de gobierno, no es el déficit el que causa la inflación, sino la inflación incrementa el déficit, al estatizar las deudas azucareras e incorporar entidades privadas a la gestión presupuestal, absorbiendo pérdidas y otorgando subsidios. En el segundo año, cuando propiamente inician los programas de impulso a la demanda agregada, aunque con niveles salariales estables, el déficit resulta del activismo estatal y el veto del sector privado a la reforma fiscal. En el centro del déficit está una disputa de clase, una defensa estratégica de los intereses del capital para no gravar la propiedad, y seguir exigiendo subsidios y transferencias a sectores privados deficitarios. Recuérdese: en los presupuestos expansivos, los rubros de apoyos a empresas comerciales, agrícolas e industriales -que son transferencias-, representan cerca de la mitad del crecimiento marginal del gasto público. Entonces, la redistribución de la política populista no es sólo a los sectores populares, a los trabajadores, sino que es una redistribución de clase que acompaña a una negativa en la reforma fiscal de la propiedad. En este momento, al menos para 1972, la secuencia sigue siendo distinta a la regla neoliberal: el déficit fiscal no se encuentra en la base de la inflación, sino al revés, es la inflación la que impulsará al déficit, y está causado tanto por una redistribución del presupuesto al capital vía subsidios y transferencias, como por los costos de la movilización estatal. El impulso inflacionario de 1973 proviene de un choque externo, y no del "voluntarismo distributivo". Los salarios reales siguen estables, y es hasta mediados de año cuando aparece la disputa salarial y las reformas en los mecanismos de indexación. Durante los meses iniciales, la única indexación aparecía en los márgenes de ganancia del capital comercial, mientras que los acreedores industriales y agrícolas veían disminuir sus tasas de retorno y la estructura de sus activos y riesgos. La indexación de los salarios, las materias primas y los bienes y servicios del sector públicos fue posterior. El déficit fiscal siguió otra vez prendida de la inflación, por las velocidades diferenciales de la indexación, además de la nueva estatización de deudas causada por la misma crisis inflacionaria y la creciente incorporación de empresas deficitarias al sector paraestatal. Así, la incorporación de las deudas, los subsidios y transferencias siguen impulsando al déficit fiscal, y no sólo los programas sociales y educativos de la distribución popular. En el centro del déficit siguen pesando tanto las decisiones estratégicas del sector privado al negarse a gravar la propiedad, como la redistribución de los recursos públicos a las empresas en crisis y los apoyos a las empresas privadas, junto a los demás programas en crecimiento, sin duda, pero ahora bajo el efecto del peso inflacionario sobre la rígida estructura de tributación. Las mismas condiciones se presentarán, acrecentadas en 1974, cuando la disputa distributiva toma rasgos más dramáticos, y se incorporan nuevos mecanismos de regulación de precios, del abasto, la comercialización y distribución. Pero también crece el déficit y el endeudamiento, tanto por el efecto fiscal como por el externo. En 1975 cambian las condiciones, la inflación se modera, la disputa distributiva disminuye y el presupuesto se restringe, también en los programas de transferencias, pero el déficit crece y lo mismo el endeudamiento, en una nueva fase de la inflación por especulación administrada por el estado. La estructura de los activos financieros cambia hacia los títulos de deuda denominados en dólares y

otros objetos financieros de alta tasa de retorno, para premiar el alto riesgo de la sobrevaluación. El déficit crece y la inflación se reduce, y el endeudamiento se acelera ya no tanto por el mismo déficit fiscal, sino por la especulación inducida, por las decisiones del banco central para retener capitales y financiar márgenes de especulación. La deuda y el déficit se autonomizan, los programas públicos se reducen y los mecanismos distributivos operan a favor de los tenedores de títulos. Otra vez, en el impulso del déficit y el endeudamiento, no se encuentran las acciones "populares" del gobierno, sino el sistema de frenos, vetos y compromisos del gobierno con el capital financiero. La última fase inflacionaria, la que lleva a la flotación y la renuncia a la soberanía monetaria, con los programas de estabilización subsecuentes, ya no tienen nada que ver con políticas populistas, sino con el enfrentamiento puro y directo de los capitales entre sí, a través de la elección de otra soberanía monetaria y otra moneda que funcione como reserva de valor, para reclamar una porción mayor de la riqueza social.

En consecuencia, la serie neoliberal no es falsa, sino construida a partir del desconocimiento de los acontecimientos que generaron los índices que retoma y ordena a su conveniencia. La inflación no tiene nada que ver con una sobredeterminación de las políticas populistas expresadas en el crecimiento de la demanda y los salarios reales, sino con distintas formas de distribución de recursos al capital, en las épocas de presupuesto expansivo, de estatización de deudas e incorporación de empresas, de gestión especulativa y del veto a una reforma fiscal centrada en la propiedad. La redistribución implícita en los programas educativos, sociales, de seguridad social e infraestructura esta subordinada a la verdadera redistribución de la riqueza y los recursos a los sectores del capital que el gobierno se vio obligado a hacer en las sucesivas etapas de la crisis inflacionaria. Si el populismo económico tiene contenido se encuentra menos en la secuencia de la crítica neoliberal -crecimiento con redistribución a los sectores populares- que en el jaque permanente del capital al Gobierno, expresado en las distintas formas de redistribución que se encuentran en el presupuesto, bajo la forma de subsidios y transferencias, en las distintas velocidades y ritmos de la indexación, y en los instrumentos financieros que propiciaron la especulación del último año y medio. La expresión más ilustrativa de este proceso es la espiral de endeudamiento iniciada a partir del segundo semestre de 1974: cada vez más autónoma, auto-referencial, donde el mismo déficit fiscal y externo explicaban la menor parte de las necesidades de endeudamiento, sometidas a la lógica de la fuga de capitales, la disputa por la soberanía monetaria, los intereses de los sectores importadores y las agencias financieras. La paradoja de la crítica neoliberal es que para que su secuencia sea aceptable tiene que cambiar los sectores objetivo de la redistribución: no los sectores populares, o el movimiento sindical, o los trabajadores de la ciudad y el campo, menos los grupos izquierdistas, sino las distintas fracciones del capital con suficiente poder para dirigir los mecanismos de asignación de recursos, sobre todo en condiciones de una crisis inflacionaria.

Esta reversión del significado de la redistribución populista, que tiene su origen en la subordinación de los conflictos de clase en la reforma fiscal, así como en las estrategias de indexación diferenciada y en las crisis de las formas dinerarias, descubre el escaso valor histórico de la nueva interpretación del populismo pero, sobre todo, cuestiona su valor político: para que su crítica sea eficaz, pertinente y eficiente, es necesario que se revisen los sectores objetivo de la redistribución, pero al hacerlo, revelan el compromiso real de los gobernantes con el capital: *el populismo sería menos una política macroeconómica inadecuada, que una condición histórica*

de crisis en que la movilización estatal es asaltada por los capitales numerosos, y los recursos del gobierno sometidos a distintas estrategias monetarias para reclamar porciones crecientes de la riqueza social. El populismo vendría a ser un conjunto de estrategias de resolución de las crisis económico-gubernamentales a partir de la estatización de las deudas y la adquisición de empresas no rentables, junto a la renovación de las condiciones de la infraestructura material, de los mecanismos de seguridad social y la recreación de las potencias productivas del Estado. Por supuesto, algo muy distinto a lo que la crítica neoliberal trataba de establecer, pero no tanto, sólo bastaba poner a flote lo excluido y modificar la jerarquía de los acontecimientos: desconstruir la crítica neoliberal, para reencontrar al populismo.

Bibliografía

1. Economía y Gobierno en la Década de los Setenta

1.1. Generalidades

- Aguilar, Alonso y Fernando Carmona, *México: riqueza y miseria*, Nuestro Tiempo, México, 1978.
- Aguilar Mora, Manuel, *El bonapartismo mexicano I. Ascenso y decadencia*, Juan Pablos Editor, México, 1982.
- Aguilar Mora, Manuel, *El bonapartismo mexicano II. Crisis y petróleo*, Juan Pablos Editor, México, 1982.
- Bartra, Roger, *La democracia ausente*, Editorial Grijalbo, México, 1987.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación, Perspectivas y opciones de desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.), *México, hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México, 1940-1982*, Editorial Era, México, 1984.
- Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal*, Editorial Era, México, 1997.
- Gutiérrez, Roberto, *Cambios de matiz en la estrategia económica de México: los años setenta y ochenta*, BNCE, México, 1981.
- Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1974.
- Ibarra, David, Ifigenia Martínez, Leopoldo Solís y Víctor Urquidí (eds.), *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI Editores, México, 1972.
- Schmidt, Samuel, *El deterioro del presidencialismo mexicano. Los años de Luis Echeverría*, EDAMEX, México, 1986.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 11a edición revisada, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- Solís, Leopoldo, *La economía mexicana: política y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Solís, Leopoldo, *Alternativas para el desarrollo*, Joaquín Mortiz, México, 1980.
- Zermeño, Sergio, *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, Siglo XXI Editores, México, 1978.

1.2. Las Reformas Gubernamentales

- Aguilar Camín, Héctor, *et al*, *El desafío mexicano*, Océano-Nexos, México, 1982.
- Córdova, Arnaldo, "Reforma política y reforma económica", en *Investigación Económica*, N. 150, vol. XXXVIII, México, Octubre-Diciembre de 1979.
- Flores de la Peña, Horacio, *Teoría y práctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1971.
- Hodges, Donald y Ross Gandy, *Mexico 1910-1976: reform or revolution?*, Zed Press, London, 1979.

Bibliografía

- Labastida Martín del Campo, Julio, "Algunas hipótesis sobre el modelo político mexicano y sus perspectivas", *Revista Mexicana de Sociología*, N. 3, México, 1974.
- Labastida Martín del Campo, Julio, "Nacionalismo reformista en México", en *Cuadernos Políticos*, N.3, México, 1975.
- Labastida Martín del Campo, Julio, "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol XXXIX, N.1, México, 1977.
- Labastida Martín del Campo, Julio, "El régimen de Echeverría; perspectivas de cambio en la estrategia de desarrollo y en la estructura del poder" en *Revista Mexicana de Sociología*, N. 3-4, México, 1972.
- Muñoz Ledo, Porfirio, "Sistema político para el desarrollo independiente", en *Nueva Política*, N. 2, julio de 1976.
- Wionczek, Miguel, Francisco Javier Alejo y Jorge Eduardo Navarrete, *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, SEP, México, 1971.
- Wionczek, Miguel, *et al*, *La sociedad mexicana: presente y futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

1.3. Los Límites del Reformismo

1.3.1. Límites Económicos

- Ángeles, Luis, *Crisis y coyuntura de la economía mexicana*, Editorial El Caballito, México, 1978.
- Ayala, José, "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976", en Cordera, Rolando (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Ayala, José, José Blanco, Rolando Cordera, Guillermo Knochenhauer y Armando Labra, "La crisis económica: evolución y perspectivas", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México, hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Blanco, José, "Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962-1979", en *Investigación Económica*, N. 50, UNAM, México, 1979.
- Blanco, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, Un análisis preliminar", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Bueno, Gerardo, *Opciones de política económica en México: después de la devaluación*, Tecnos, México, 1977.
- Carmona, Fernando, "La política económica", en Alonso Aguilar y Fernando Carmona, *México: riqueza y miseria*, Nuestro Tiempo, México, 1978.
- Cordera, Rolando (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Cypher, James, *Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940*, Siglo XXI Editores, México, 1992.

- González, Eduardo, "La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable", en Pedro López Díaz (comp.), *Capitalismo y crisis en México*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978.
- Gribomont, C., y M. Rimez, "El modelo de desarrollo mexicano y la política económica del gobierno de Luis Echeverría", en *El Trimestre Económico*, N. 3, México, 1979.
- López Díaz, Pedro, "Crisis de estructura y capitalismo en México", en Pedro López Díaz (coord.), *Capitalismo y crisis en México*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1977.
- Ranis, Gustav, "¿Se ha tomado amargo el milagro mexicano?", en *Economía y Demografía*, vol. VIII, N.1, 1974
- Reynolds, Clark, "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador", *El Trimestre Económico*, 1977.
- Ros, Jaime, "Economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", en Cordera, Rolando (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981
- Takayasu, Ken'ichi, *La política económica del gobierno de Luis Echeverría: 1970-1976: consideraciones sobre el papel del Estado en los países en desarrollo*, Universidad de Sofía, Tokio, 1986.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Whitehead, Laurence, "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿ qué salió mal y por qué? ", en *Foro Internacional*, XX: 3, México, 1980.
- Yúñez, Antonio, et al, *Los dilemas del desarrollo compartido: la política económica de 1971 a 1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

1.3.2. Límites Políticos

- Acevedo de Silva, María, *La crisis del desarrollismo y la transformación del aparato estatal: México, 1970-1975*, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México, (sf).
- Anda, Lorenzo de, *Los grupos de presión en México*, Costa-Amic, México, 1974.
- Arriola, Carlos, "Los grupos empresariales frente al Estado, (1973-1975)", en *Foro Internacional*, Vol XVI, N. 4, El Colegio de México, Abril-Junio 1976.
- Barkin David y Gustavo Esteva, *Inflación y democracia, El caso de México*, Siglo XXI Editores, México, 1977.
- Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- Basañez, Miguel, *El pulso de los sexenios*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México: 1915-1974*. Editorial El Caballito, México, 1975.
- Cordera, Rolando, " Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Cordero, Salvador y Rafael Santín, "Los grupos industriales, una nueva organización económica en México", en *Cuadernos del CES*, El Colegio de México, 1977.
- De la Peña, Sergio, "Un sexenio de lucha de clases en México: 1970-1976", en *Historia y Sociedad*, N. 10, Otoño de 1976.

Bibliografía

- Galindo, Magdalena, "El movimiento obrero en el sexenio echeverrista", en *Investigación Económica*, N. 4, Octubre-Diciembre de 1977, UNAM.
- González, Eduardo, "Empresarios y obreros: dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica en los setenta", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Hellman, Judith, *Mexico in crisis*, Heinemann, London, 1978.
- Loeza, Soledad, "La política del rumor", en *La crisis del sistema político mexicano, 1928-1975*, El Colegio de México, México, 1977.
- López Díaz, Pedro, *Crítica de la economía y la política*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1985.
- Lozoya, Jorge, *El Ejército Mexicano*, El Colegio de México, México, 1976.
- Monsiváis, Carlos, "La ofensiva ideológica de la derecha", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.) Siglo XXI Editores, México, 1978.
- Newell, Roberto y Luis Rubio, *Mexico's dilemma: the political origins of economic crisis*, Westview, 1984.
- Pereyra, Carlos, "Los límites del reformismo", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana* (coord.), Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Pereyra, Carlos, "Estado y sociedad", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *México, hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1978.
- Pellicer, Olga, "Tercermundismo del capital mexicano: ideología y realidad", en *Cuadernos Políticos*, N. 3, México, 1975.
- Rey Román, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del estado*, Siglo XXI Editores -Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1984.
- Saldívar, Américo, *Ideología y política del estado mexicano, (1970-1976)*, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- Saldívar, Américo, *Alianza de clases y políticas del Estado (1970-1976)*, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1977.
- Segovia, Rafael, *La reforma política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973*, (mimeo).
- Trejo Delarbre, Raúl y José Woldenberg, "Los trabajadores ante la crisis", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Van Ginneken, Wouter, *Socioeconomic groups and income distribution in Mexico*, Croom Helm, London, 1980.

1.3.3. Límites Sistémicos

- Alvarez, Alejandro, *La crisis global del capitalismo en México*, Editorial Era, México, 1987.
- De la Garza Toledo, Enrique, *Contribución al estudio del Estado social-autoritario*, UAM-I, Cuadernos Universitarios, México, 1984.
- Paniagua Ruiz, Rafael, *Prolegómenos para una teoría de los límites financieros del Estado, Problema de la deuda y crisis financiera*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Cuadernos Universitarios, México, 1985.

Paniagua Ruiz, Rafael, "Los límites financieros del Estado en América Latina: el caso de México", en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *Testimonios de la Crisis, 2. La crisis del Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

Panigaua Ruiz, Rafael, "Politique économiques et metamorphoses sociales: austerité et delegitimation au Mexique, (mimeo), 1987.

Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, Editorial Era, México, 1986.

1.4. La Crítica del Populismo

1.4.1. Macroeconomía del Populismo

Altman Werner, et al, *El populismo en América Latina*, UNAM, México, 1983.

Almeida, Cándido Antonio, *Después del populismo: impugnación social y desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Aspe Armella, Pedro, "Estabilización macroeconómica y cambio estructural, La experiencia de México (1982-1989)", en Carlos Bazdrech, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México, Auge, crisis y ajuste, II, Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Bazdrech, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México, Auge, crisis y ajuste, II, Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Bazdrech, Carlos y Santiago Levy, "El populismo y la política económica en México", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas de El Timestre Económico, N 75, México, 1992.

Buffie, Edward y Allen Sanginés, "Mexico 1958-1986: from stabilizing development to the debt crisis", en J.D. Sachs (ed.), *Developing country debt and the world economy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1989.

Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*. Fondo de Cultura Económica y Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda, México, 1996.

Castañeda, Gonzalo (ed.), *La economía mexicana, Un enfoque analítico*, Limusa, México, 1994.

Clavijo, Fernando, *Reflexiones en torno a la inflación mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Conniff, Michael, *Populism in Latin America*, University of Alabama Press, 1999

Conniff, Michael, *Latin American Populism, a comparative perspective*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1982.

Demmers, Jolle, et. Al. (eds.), *Miraculous Methamorphoses : the neoliberalization of Latin American populism*, Zed Books, 2001.

Bibliografía

- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas de El Trimestre Económico, N, 75, México, 1992.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas*, Fondo de Cultura económica, México, 2001.
- Estrena Durán, Francisco, *México: del caudillismo al populismo estructural*, Centro de Estudios Iberoamericanos, Sevilla, 1995.
- García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, El Colegio de México, México, 1984.
- García Alba, Pascual, *Testimonios de política económica, 1982-1988*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993.
- Gil, Francisco, "The incidence of taxes in Mexico: a before and after comparison", en Pedro Aspe y P.E Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*, Holmes and Meier, New York, 1984.
- Gómez Oliver, Antonio, *Políticas monetaria y fiscal de México, La experiencia desde la posguerra: 1946-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Katz, Friedrich, *La Constitución y el desarrollo económico de México*, Cal Y Arena, México, 1999.
- Lassen, Cheryl Ann, *Political strategies for transforming industrialized economies: a populist approach mobilizing in México*, Cornell University Press, Ithaca, 1982.
- Levy, Santiago, "Los efectos macroeconómicos de los controles de precios: un análisis de equilibrio general a corto plazo", en *Estudios Económicos*, N. 3, El Colegio de México, México, 1988.
- Lustig, Nora, *Distribución del ingreso y crecimiento en México, Un análisis de las ideas estructuralistas*, El Colegio de México, 1981.
- Lustig, Nora, *Hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Maddisson, Angus y asociados, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Moscoso Perea, Carlos, *El populismo en América Latina*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- PAN, *Humanismo, economicismo, populismo: Acción Nacional frente al proyecto gubernamental 1988-1994*, Gabinete Alternativo del PAN, México, 1990.
- Ortiz, Guillermo, "Economic expansion, crisis and adjustment in Mexico (1977-1983)", en Michael B, Connolly y John McDermoth (eds.), *The economics of the Caribbean Basin*, Praeger, Nueva York, 1985.
- Solís, Leopoldo, *Economic policy reform in Mexico, a case study for developing countries*, Pergamon Press, New York, 1981.
- Solís, Leopoldo y Guillermo Ortiz, "Financial structure and exchange rate experience, Mexico 1954-1977", en *Journal of Developing Economics*, Vol, 6, 1979.
- Taylor, L., "The crisis and thereafter: macroeconomic policy problems in Mexico", en P. Musgrave (comp.), *Mexico and the United States: Studies in Economica Interaction*, Westview Press, Colorado, 1985.
- Weeks, Jeffrey, *Social conflict and populist policies in Latin America*, ICS Press, 1990.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, "La experiencia entre 1973 y 1983 de la balanza de pagos y las perspectivas de crecimiento de México", en Carlos Bazdreich, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lustig (comps.), *México*,

Auge, crisis y ajuste, II, Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

1.4.2. El Presidencialismo

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, México, 1978.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1975.

Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1975.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1997.

Paoli, Francisco José, *Estado y sociedad en México, 1917-1984*, Editorial Océano, México, 1985.

Paz, Octavio, *El ogro filantrópico*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1979.

Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, Editorial Vuelta, México, 1986.

1.5. Políticas Sectoriales

Aguilar Monteverde, Alonso, *et al, Política mexicana sobre inversiones extranjeras*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1977.

Aguilera G., Manuel, *La desnacionalización de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Alejo, Francisco Javier, "La política fiscal y el desarrollo económico de México", en Miguel Wionczek, *et al, La sociedad Mexicana: presente y futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Aspe, Pedro y Javier Beristáin, "The evolution of income distribution policies during the post-revolutionary period in Mexico", en Pedro Aspe y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*, Holmes and Meier, New York, 1984.

Aspe, Pedro y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*, Holmes and Meier, New York, 1984.

Arriaga, María de la Luz, "Inflación y salarios en el régimen de LEA", en *Investigación Económica*, N. 3, Julio-Septiembre de 1977. UNAM

Ayala, José, "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México", *Investigación Económica*, N. 150, México, 1979.

Bartra, Armando, "El panorama agrario en los setenta", en *Investigación Económica*, N. 150, Vol, XXXVIII, México, Octubre-Diciembre de 1979.

Bassols Batalla, Ángel, *México, formación de regiones económicas: influencias, factores y sistemas*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1979.

Bennett, Robert Lee, *El sector financiero y el desarrollo económico: la experiencia de México*, CEMLA, México, 1974.

Barenstein, Jorge, *La gestión de empresas públicas en México*, CIDE, México, 1982.

Bibliografía

- Blejer, Mario, *Dinero, precios y la balanza de pagos: la experiencia de México, 1950-1973*, CEMLA, México, 1983.
- Blejer, Mario, *Inflación y variabilidad de los precios relativos*, CEMLA, México, 1984.
- Bohrisa, Alexander y Wolfgang Konig, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*, El Colegio de México, México, 1968.
- Bortz, Jeffrey L., *Los salarios industriales en la ciudad de México, 1939-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Bravo, Víctor, *La empresa pública industrial en México*, INAP, México, 1982.
- Bravo Ahuja, Víctor, *Diario de una gestión*, 6 vols., SEP, México, 1976.
- Bravo Ahuja, Víctor y J.A. Carranza, *La obra educativa*, SepSetentas, México, 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Evolución de la reforma administrativa en México: 1971-1979*, Porrúa, México, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, INAP, México, 1983.
- Carrillo, G., L.F. Massey y J.L. Espinosa, "Las instituciones de salud en México, 1917 a 1980", *Investigación Médica Internacional*, 11. N.3, Diciembre, 1984.
- Casar, M. A. y Wilson Pérez, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Castañeda, Gonzalo, "La reforma fiscal y el crecimiento no inflacionario: un estudio de la economía mexicana, 1958-1976", en Gonzalo Castañeda (ed.), *La economía mexicana, Un enfoque analítico*, Limusa, México, 1994.
- Caso-Raphael, Agustín y Alberto Mayoral Calles, *Política monetaria, inflación y crecimiento económico: el caso de México*, Limusa, México, 1979.
- Castaingts Teillery, Juan, "La violencia monetaria actual", en *Cuadernos Políticos*, N. 34, México, 1982.
- Castaingts Teillery, Juan, *Dinero, valor y precios. Un análisis cuantitativo sobre México*, UAM/X, México, 1984.
- Castaingts Teillery, Juan, *Economía, mito y poder*, UAM/I, México, 1994.
- Castel Cansino, Jorge y Fernando Rello Espinosa, "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Cavazos Lerma, Manuel, "Cincuenta años de política monetaria", en Ernesto Fernández Hurtado, Ernesto, *Cincuenta años de banca central, Ensayos conmemorativos 1925-1975*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Centro de Estudios Contables, "¿Es justo nuestro sistema de impuestos?", en Leopoldo Solís (comp.), *La Economía Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Dávila Jiménez, Gerardo, "La política de precios y subsidios", en Héctor González M. (comp.), *El sistema económico mexicano*, Premiá, La red de Jonás, México, 1982.
- Diéz Canedo, Juan y Gabriel Vera, "Distribución del ingreso en México, 1977", serie Cuadernos de Análisis Estructural, Banco de México, México, 1982.
- Fiorella Tapia Valdez, Bertha, *Inflación y producto en una economía de tipo controlado, el caso de México, 1969-1983*. El Colegio de México, México, 1983.

- Fitzgerald, E.V.K., *Patterns of saving and investment in Mexico: 1939-1976*, Working Papers, N. 30, Centre of Latin American Studies, Cambridge, 1977.
- Fitzgerald, E.V.K., "The fiscal crisis of Latin American state", en J.F.J. Toye (comp.), *Taxation and economic development*, Frank Cass, London, 1978.
- Fitzgerald, E.V.K., "Stabilization policy in Mexico: the fiscal deficit and macroeconomic equilibrium 1960-1977", en Thorpe, Rosemary y Laurence Whitehead, *Inflation and stabilisation in Latin America*, Macmillan, London, 1979.
- Fitzgerald, E.V.K., "La política de estabilización en México", en *Investigación Económica*, Abril-Junio de 1978, N. 144. vol, XXXVII, México, 1978.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México, 1978.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976.
- Islas Rivera, Víctor, *Estructura y desarrollo del sector transporte en México*, El Colegio de México, México, 1990.
- Ize, Alain y Gabriel Vera, *La inflación en México*, El Colegio de México, México, 1979.
- Izquierdo, Rafael, "El proteccionismo en México", en Leopoldo Solís (coord.), *La economía mexicana, I: Análisis por sectores y distribución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Kaldor, Nicholas, "Las reformas al sistema fiscal en México", en Leopoldo Solís, *La economía mexicana: política y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.
- Lizondo, S., "Foreign exchange future prices under fixed exchange rates", en *Journal of International Economics*, N. 14, 1983.
- López Acuña, Daniel, *La salud desigual en México*, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- López Acuña, Daniel, "Notas sobre el Plan Nacional de Salud", en *La Cultura en México*, N. 679, 12 de febrero de 1975.
- Márquez Ayala, David, "El tipo de cambio como instrumento de política en los setenta", en *Investigación Económica*, N. 150, Vol, XXXVIII, México, Octubre-Diciembre 1979.
- Mesa Lago, Carmelo, *Social security in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978.
- Moore, R., "Urbanization and housing policy in Mexico", en Pedro Aspe y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*, Holmes and Meier, New York, 1984.
- Navarrete, Jorge Eduardo, "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales en los años sesenta", en Miguel Wionczek, *et al*, *La sociedad Mexicana: presente y futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Orrego Vicuna, Francisco, "El control de las empresas multinacionales", en *Foro Internacional* 53, Vol. XIV, N. 1, Julio-Septiembre 1973.
- Ponzio de León, Carlos Alejandro, "Tres interpretaciones sobre el tamaño del sector público mexicano: 1925-1976", en *Economía Mexicana*, Nueva Época, Vol. V, N. 1, México, 1996.

Bibliografía

- Ramírez Brun, Ricardo, *Estado y acumulación de capital en México, 1929-1979*, UNAM, México, 1980.
- Ramírez, Diego, *La Comisión Nacional Tripartita*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Ros, Jaime, "La desaceleración de la expansión industrial en los setenta", en *Investigación Económica*, N. 150, vol. XXXVIII, México, Octubre-Diciembre de 1979.
- Ros, Jaime, "Inflación: la experiencia de la década de los setenta", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Rozvar, F., "Análisis de las tendencias de la distribución del ingreso en México, (1958-1977)", en *Economía Mexicana*, N. 3, CIDE, México, 1981.
- Ruiz Nápoles, Pablo, "Desequilibrio externo y política económica en los setenta", en *Investigación Económica*, N. 150, vol. XXXVIII, México, Octubre-Diciembre de 1979.
- Sepúlveda Amor, Bernardo y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Sigmund, P., "The regulation of foreign investment in Mexico and its impact on income distribution", en Pedro Aspe y P.E. Sigmund, *The political economy of income distribution in Mexico*, Holmes and Meier, New York, 1984.
- Tello, Carlos, "Las utilidades, los precios y los salarios: los años recientes", en *Investigación Económica*, N. 150, Vol. XXXVIII, México, Octubre-Noviembre de 1979.
- Tello, Manuel, *La política exterior de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Torres Gaytán, Ricardo, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- Velasco Fernández, Ciro, "El gasto público de los setenta", en *Investigación Económica*, N. 150, Vol. XXXVIII, México, Octubre-Diciembre 1979.
- Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Villarreal, René y Norma Villarreal, "Las empresas públicas", en Gerardo Bueno (comp.), *Opciones de política económica en México*, Tecnos, México, 1977.
- Ward, Peter, *Welfare politics in Mexico*, Allen and Unwin, London, 1986.
- Wilkie, James W., *La revolución mexicana Gasto federal y cambio social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

1.6. Población, Territorio y Economía

- Alba, F., *La población de México: evolución y dilemas*, El Colegio de México, México, 1977.
- Altimir, Ó., "La medición de la población económicamente activa de México, 1950-1970", en *Demografía y Economía*, 8 (1), 1974.
- Bataillon, C., *Espacios mexicanos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1997.
- Bataillon, C., *Regiones geográficas en México*, Siglo XXI Editores, México, 1988.

- Benítez Zenteno, R., y G. Cabrera Acevedo, *Proyecciones de población de México 1960-1968*, Banco de México, México, 1966.
- Benítez Treviño, H., "Elementos de una política de población : el caso de México", en *Población y desarrollo social*, AMEP (comps.), Asociación Mexicana de Población, México, 1977.
- Carrillo Flores, Antonio (ed.), *Diálogos sobre Población*, El Colegio de México, México, 1974.
- Figueroa Campos, B. (comp.), *La fecundidad en México, cambios y perspectivas*, El Colegio de México, México, 1989.
- Martínez Manatou, J (ed), *La revolución demográfica en México, 1970-1980*, IMSS, México, 1982.
- Méndez Silva, Ricardo, *El mar patrimonial en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974.
- Mier y Terán, M y C. Rabell Romero, "Fecundidad y grupos sociales en México, 1971-1977", en *Los factores del cambio demográfico en México*, IISUNAM/Siglo XXI, México, 1984.
- Moya Palencia, Mario, "Discurso del Secretario de Gobernación, Lic. Mario Moya Palencia, al instalarse el Consejo Nacional de Población", en *Demografía y Economía*, 8, N. 2, 1974.
- Ortiz, Federico, *Los puertos mexicanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Singer, P., *Dinámica de la población y desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1971.
- Torres, F., "Legislación sobre desarrollo urbano", en *Comercio Exterior*, México, marzo de 1976.
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.
- Urquidi, V. y J B., Morelos (comps.), *Población y desarrollo en América Latina*, El Colegio de México, México, 1979.
- Valdés, L.M., "Ensayo sobre política de población, 1970-1980", en *Economía y Demografía*, XIV, N. 4 (44), 1980.
- Villafuerte, Carlos, *Ferrocarriles*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.
- Zavala de Cossío, M.E., "Algunas interrelaciones entre desarrollo económico y crecimiento de la población", en *Investigación Demográfica en México*, CONACYT, México, 1982.

2. Estado y Economía

- Aglietta, M., *La regulación y la crisis del capitalismo*, Siglo XXI Editores, México, 1987.
- Aglietta, M. y A. Orléan, *La violencia de la moneda*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Allsopp, Ch., "The macroeconomic role of the state", en Dieter Helm (ed.), *The economic borders of the state*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- Altvater, E., *The future of the market*, Verso, London, 1993.
- Altvater, E., "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal", en Sonntag y Valecillos (comps.), *El estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1977.
- Altvater, E. y Otto Kallsheuer, "Estado y reproducción conjunta de las relaciones de producción capitalistas", en L. Althusser, et al, *Discutir al estado*, Folios Ediciones, México, 1982.

- Amsden, A. M., "A theory of government intervention in late industrialism", en L. Putterman y D. Rueschmeyer, *State and market in development, Sinergy or Rivalry?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y London, 1992.
- Attali, J., *Los tres mundos. Para una teoría de la post-crisis*, Cátedra, Madrid, 1982
- Arrow, J. K., *Social choice and individual values*, Yale University Press, 1963.
- Ayala Espino, J., *Limites del estado, Límites del Mercado, Ensayos sobre economía política del Estado*, INAP, México, 1992.
- Ayala Espino, J., *Mercado, elección pública e instituciones*, UNAM, México, 1997.
- Ayala Espino, J., *Instituciones y economía Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Banuri, T. y E. Amadeo, "Policy, governance an the managment of conflict", en Banuri, T. (ed.), *Economic liberalization : No panacea*, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- Benassi, C. A., Chirico y C. Colombo (eds.), *The new keynesian economics*, Blackwell, Oxford, 1994.
- Block, F., "The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state", *Socialist Review*, N, 33. 1977.
- Boddy, R. y J. Crotty, " Class conflict and macropolicy: the political bussiness cycle", en *Review of Radical Political Economy*, N. 7. 1975
- Boyer, R., y J. Mistral, *Accumulation, inflation, crises*, Presses Universitaires de France, Paris, 1983.
- Bromley, D., *Economic interest and institutions, The conceptual foundations of public policy*, Basil Blackwell, New York, 1989.
- Buchanan, J. et al, *EL sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979
- Buchanan, J. M , *Liberty, market and the state*, New York University Press, New York, 1986.
- Buchanan, J y G. Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
- Buchanan, J., J. Burton, y R. E. Wagner, *The consequences of Mr. Keynes*, Institute of Economic Affairs, London, 1978.
- Buchanan, J., C. Rowley y R. Tollison, *Deficits*, Basil Blackwll, Oxford, 1978.
- Buchanan, J., *Fiscal theory and political economy*, Durnham, 1960,
- Buchanan, J , *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*, Chicago University Press, Chicago, 1975.
- Chang, H.J., *El papel del Estado en la economía*, Ariel Sociedad económica, México, 1996.
- Cullis, J. G. y P. R. Jones, *Public finance and public choice: analytical perspectives*, London, 1992.
- Dieter, H., (ed.), *The economic borders of the state*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- Dye, T., *Understanding public policy*, Prentice Hall, 1995.
- Eggertsson, T., *Economic behavior and institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Evers, T., *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI Editores México, 1981
- Fitzgibbons, A., *Keynes's vision. A new political economy*, Claredon Press, Oxford, 1990,
- Frey, B., "Politics economic models and cycles", en *Journal of Public Economics*, N.9. 1978
- Gemmel, N., *The growth of the public sector, Theories and international evidence*, Edward Elgar Publisching, England, 1993.
- Habermas, J., *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

- Habermas, J., *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid, 1981.
- Hirsch, J., "The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state", en J. Holloway y S. Picciotto, *State and Capital: a marxist debate*, Edward Arnold Publishers, London, 1978.
- Hall, P. A., *The Political Dimensions of Economic Management*, University Microfilm International, Ann Arbor, 1982.
- Hall, P. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
- Hirsch, J., "Observaciones teóricas sobre el estado burgués y su crisis", en *La crisis del estado*, Nicos Poulantzas(ed.), Editorial Fontanella, Barcelona, 1976.
- Hirsch, J., "The new Leviathan and the struggle for democratic rights" , en *Telos*, 1981.
- Hirschman, Albert O., *The strategy of economic development*, Yale University Press, 1958.
- Hirschman, Albert O., *A bias for hope: Essays on development in Latin America*, Yale University Press, New Haven, 1961.
- Hodgson, G., W. Samuels y M. Tool (eds.) *Institutional, an evolutionary economics*, Edward Elgard, Great Britain, 1994.
- Holmes, M., *Political Pressure and Economic Policy*, Butterworths, London, 1982.
- Holloway, J., y S. Picciotto (eds.) *State and Capital: a Marxist debate*, Edward Arnold, London, 1978.
- Holloway, J., *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, INAP, México, 1982.
- Holloway, J., "El estado y la lucha cotidiana", en *Cuadernos Políticos*, N. 24. México, 1980,
- Holloway, J., "Debates marxistas sobre el Estado en Alemania Federal y Gran Bretaña", en *Críticas de la Economía Política*, Nos.16-17. México, 1980.
- Judge, K., "The growth and decline of social expenditure", en A. Walker (ed.) *Public Expenditure and Social Policy*, Heinemann, London, 1982.
- Kaldor, N., (comp.), *Conflicts in policy objectives*, Basil Blackwell, London, 1971.
- Kalecki, M., *Ensayos de dinámica económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Keegan, W y R. Pennant-Rae, *Who Runs the Economy?* Maurice Temple Smith, London, 1979.
- Knight, J., *Institutions and social conflict*, University of Cambridge Press, Cambridge, 1990,
- Kuttner, R., *The end of laissez faire, National purpose and the global economy after the cold war*, Laffer, A. y J. Seymour, *The economics of the tax revolt*, Harcourt Brace Jovanovithc, 1974.
- Lundenberg, E., "La función del Estado en la teoría y en el análisis económico", en J.M. Buchanan, et al, *El sector público en las economías de mercado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979.
- Lybeck, E., y M. Henrekson, *Explaining the growth of government*, North Holland, Amsterdam, 1988.
- Mitnick, B., *La economía política de la regulación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989
- Musgrave, R. y P. Musgrave, *Hacienda Pública, Teórica y aplicada*, Mc Graw Hill, México, 1992.
- Mishan, E. J., *Introduction to political economy*, Hutchinson, Sydney, 1982.
- Moulder, P. (ed.) *Government Intervention in Developed Economy*, Croom Helm, London, 1979.
- Newman, S., *Liberalism and wit's end. The libertarian revolt against the modern state*, Cornell University, Ithaca, 1984.

Bibliografía

- Nordhaus, P., "The political business cycle", en *The Review of Economic Studies*, N. 46, abril de 1975.
- North, D., *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Nozick, R., *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- O'Connors, J., *La crisis fiscal del estado*,
- Ormerod, P., *Economic Modelling*, Heinemann, London, 1979.
- Ormerod, P., *Por una nueva economía, Las falacias de las ciencias económicas*, Anagrama, Barcelona, 1994
- Offe, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1988.
- Peacock, A. (ed.), *The economic analysis of government*, Martin Robertson, Oxford, 1979.
- Peacock, A., *Public choice analysis in historical perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992
- Peirce, W. S., *Bureaucratic failure and public expenditure*, Academic Press, New York, 1981.
- Poulantzas, N., *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI Editores México, 1984.
- Przeworski, A., *The state and the economy under capitalism*, Harwood Academic Publishers, New York, 1990,
- Schumpeter, J. A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Alianza, Madrid, 1978.
- Self, P., *Government by the market? The politics of public choice*, Macmillan, London, 1993.
- Skidelsky, R., "Keynes and the state", en Dieter Helm (ed.), *The economic borders of the state*, Oxford University Press, Oxford, 1989
- Skidelsky, R., *John Maynard Keynes The economics as a savior, 1920-1937*, Penguin Books, London, 1994.
- Stiglitz, J. et al, *The economic role of the state*, Basil Blackwell, Oxford, 1990,
- Streton, H. y L. Ocherd, *Public goods, public enterprise, public choice, Theoretical foundations on the contemporary attack on government*, St. Martin Press, 1994.
- Therborn, G., *¿Cómo domina la clase dominante?* Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Thérêt, B., "Estado capitalista, finanzas públicas y reproducción social", en R. Conde (comp.), *La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1984.
- Tinbergen, J., *Economic policies (principles an design)*, Bent Hanse, Amsterdam, 1952.
- Tufte, E., *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1979
- Tomlinson, J., *Can Government Manage the Economy?* Tract. N. 524, Fabian Society, London, 1988.
- Velthoven van, B.C.J., *The endogenization of government behavior in macroeconomic models*, Springer-Verlag, Heidelberg, 1989
- von Hayek, F.A., *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, London, 1960,
- von Hayek, F.A., *Camino de Servidumbre*, Ariel, Barcelona, 1978.
- von Hayek, F., *Law, legislation and liberty*, Routledge&Kegan Paul, London, 1979.
- Von Mises, L., *Planeación para la libertad*, C.E E.A.C., México, 1983.
- Williamson, O., *The economic institutions of capitalism*, The Free Press, New York, 1985.
- Whitley, P., *Political Control of the Macroeconomy*, Sage, London, 1986.

3. El Gobierno de la Economía (estudios empíricos)

- André, C y R. Delorme, *L'Etat et l'economie, un essai d'explication de l'evolution des dépenses publiques en France, 1878-1980*, Éditions du Seuil, Paris, 1983.
- Barry, A., "Harmonization and the art of European government", en *A New Europe? Social change and political transformation*, H. Davies y C. Rootes (eds.), UCL Press, Cambridge, 1994.
- Birnbaum, P., *Les Sommets de l'Etat*, Seuil, Paris, 1977.
- Blackaby, F.T. (ed.), *British Economic Policy 1960-1974*. Cambridge University Press, London, 1979.
- Blanck, S., "Britain: the politics of foreign economic policy, the domestic economy and the problem of pluralistic stagnation", en P. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, University of Wisconsin Press, Madison, 1978.
- Bianchi, A., M. Kagami y O. Muñoz, *The role of government in economic development. A comparison of Asia and Latin America*, Institute of Developing Economies, Tokio, 1989.
- Borcherding, T. E., "The causes of government expenditure growth: a survey of the US evidence", en *Journal of Public Economics*, vol. 28 N. 3. 1985.
- Bornstein, S., D. Held y J. Krieger (eds.) *The State in Capitalist Europe*, Allen and Unwin, London, 1983.
- Brittan, S., *Steering the Economy*, Penguin, Harmondsworth, 1970,
- Cerny, P. y M. Schain (eds.), *Socialism, the State and Public Policy in France*, Frances Pinter, London, 1985.
- Cordera, R., "Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado, Síntesis de un caso pionero: México, 1920-1970", en *Investigación Económica*, N. 123. UNAM, México, 1972.
- Crozier, M., S. Huntington y Joji Watanaki, *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.
- Dow, J. C. R., *The Management of the British Economy 1945-1960*, Cambridge University Press, London, 1964.
- Eatwell, R., *The 1945-51 Labour Government*, Batsford, London, 1979.
- Gerschenkron, A., *Economic backwardness in historical perspective*, Belknap Press, Cambridge, 1966.
- Hall, P. A., *Governing the economy, The politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1986.
- Hall, P. A., "Patterns of economic policy among the European states: an organizational approach", en S. Bornstein, D. Held y J. Krieger (eds.), *The State in Capitalist Europe*, Allen and Unwin, London, 1983.
- Hall, P. A., "Socialism in one country: Mitterrand and the struggle to define a new economic policy for France", en P. Cerny y M. Schain (eds.) *Socialism, the State and Public Policy in France*, Frances Pinter, London, 1985.
- Hardach, K., *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century*, University of California Press, Berkeley, 1980,
- Kaldor, N., *The Economic Consequences of Mrs. Thatcher*, Duckworth, London, 1984.
- Katzenstein P., *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.
- Keegan, W., *Mrs. Thatcher's Economic Experiment*, Allen Lane, London, 1984.
- Krieger, J., *Reagan, Thatcher and the Politics of Decline*, Polity Press, Oxford, 1986.
- Kuisel R., *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

Bibliografía

- Lauber, V., *The Political economy of France*, Praeger, New York, 1983.
- Leruez, J., *Economic Planning and Politics in Britain*, Martin Robertson, London, 1975.
- Maier, C., "The politics of inflation in the twentieth century", en F. Hirsch y J.H. Goldthorpe (eds.) *The Political Economy of Inflation*, Martin Robertson, London, 1978.
- North, D.C., "The growth of government in the United States: an Economic historian's perspective", en *Journal of Public Economics*, vol, 28, n, 3. 1985.
- North, D. y J. J. Wallis, "American government expenditures: a historical perspective", en *American Economic Review*, May, 1982
- Riddell, P., *The Thatcher Government*, Martin Robertson, Oxford, 1983.
- Spievy, W., *Economic Policy in France 1976-1981*. University of Michigan Press, An Arbor, 1982.
- Thompson, G., *The Conservative Economic Policy 1979-1984*. Croom Helm, London, 1986.
- Thompson, G., *The political Economic of the New Right*, Twayne's Publishers, Boston, 1990,
- Thompson, G.F., Brown, V. y R. Levacic (eds.), *Managing the UK Economy*, Polity Press, Cambridge, 1987.
- Villela, Annibal y Wilson Suzigan, *Government policy and the economic growth of Brazil, 1889-1945*, Estudios Económicos Brasileños, N.3, Instituto de Planeamiento Económico y Social, Río de Janeiro, 1977.
- Wade, R., *Governing the market: economic theory and the role of government, East Asia industrialization*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

4. Economía y Política del Estado de Bienestar

- Ewald, F., *L'Etat Providence*, Grasset, Paris, 1986.
- Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1991.
- Flora, P., *Growth to limits, The western european welfare states since Worl War II*, Walter de Gruyler, Berlin-New York, 1986.
- Fraser, N. y L. Gordon, " A genealogy of dependency: tracing a keyword ot the US welfare state", *Signs*, 19, 1994, pp. 311-316.
- Fraser, S. y G. Gerstle, *The rise and fall of the New Deal: 1930-1980*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
- Gough, I., *Economía Política del Estado de Bienestar*, Madrid, 1985.
- Luhman, N., *Teoría política del Estado de bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- Muñoz de Bustilli, R. (comp.), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Picò, J., *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, México, 1990,
- Offe, C., *Las contradicciones del Estado benefactor*, Alianza Editorial/CNCA, México, 1992
- Rosanvallon, P., *La crise de l'Etat Providence*, Éditons du Seuil, Paris, 1992.

5. Economía y Gubernamentalidad

- Allies, P., *L'Invention du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1980.
- Alonso, W. y P. Starr (eds.), *The politics of numbers*, Russell Sage Foundation, New York, 1987.
- Barry, A., "Lines of communication and spaces of rule", en A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.) *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, The University of Chicago Press, London, 1996.
- Barry, A., *Political Machines: Governing a Technological Society*, Athlone, 2001.
- Barry, A., T. Osborne y N. Rose, (eds.) *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, The University of Chicago Press, London, 1996.
- Beck, U., *Risk society: towards a new modernity*, Sage, London, 1992.
- Bell, V., "Governing childhood: neoliberalism and the law", en *Economy and Society*, 22 (3), 1993, 390-405.
- Bevis, Ph., M. Cohen and G. Kendall., "Archaeologizing genealogy: Foucault and the economy of austerity", en *Economy and Society* 18 (3), 323-345, 1989.
- Burchell, D., "The mutable minds of particular men: the emergence of "economic science" and contemporary economic policy", en M. Dean and B. Hindess (eds.) *Governing Australia: studies in rationalities of government*, Cambridge University Press, Melbourne, 1998.
- Burchell, G., C. Gordon, y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.
- Castel, R., *Les métamorphoses de la question social Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995
- Cruikshank, B., "The will to empower: technologies of citizenship and the war on poverty", en *Socialist Review* 23 (4), 1994, 29-55.
- Dandeker, Ch., *Surveillance, power and modernity*, Polity Press, Cambridge, 1991.
- de Gaudemar, J. P., *El orden y la producción. Nacimiento y formas de la disciplina en la fábrica*, Editorial Trotta, Madrid, 1991.
- de Gaudemar, J.P., *La movilización general*, Col. Genealogía del poder, N., 6, Ediciones La Piqueta, Madrid, 1986.
- de Gaudemar, J.P., *Mobilité du travail et accumulation du capital*, Col. Economie et socialisme, Maspero, Paris, 1976.
- Dean, M., *The constitution of poverty: toward a genealogy of liberal governance*, Routledge, London, 1991.
- Dean, M., "Governing the unemployed self in an active society", *Economy and Society* 24 (4), 1995, pp. 559-583.
- Dean, M. and B. Hindess (eds.) *Governing Australia: studies in rationalities of government*, Cambridge University Press, Melbourne, 1998.
- Dean, M., "Normalizing democracy: Foucault and Habermas on law, liberalism and democracy", en S. Ashenden and D. Owen (eds.), *Foucault contra Habermas: recasting the dialogue between genealogy and critical theory*, Sage, London, 1999.
- Dean, M., *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage Publications, London, 1999.
- Deleuze, G., *Foucault*, Paidós, Buenos Aires, 1985.

- Donzelot, J., "The mobilization of society", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.
- Donzelot, J., *et al*, *Face a l'exclusion*, Esprit, Paris, 1991.
- Donzelot, J., *L'invention du social, Essais sur le declin des passions politiques*, Fayard, Paris, 1984.
- Donzelot, J., "The mobilization of society", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.
- Donzelot, J., *La policía de las familias*, Pre-textos, Madrid, 1977.
- Donzelot, J., *L'âetat animateur : essai sur la politique de la ville*, Esprit, Paris, 1986.
- Driver, F., "Political geography and state formation: a disputed territory", en *Progress in Human Geography*, 15, (3), 1991.
- Driver, F., "Bodies in space: Foucault's account of disciplinary power", en C. Jones y R. Porter (eds.), *Re-Assesing Foucault*, New York, Routledge, 1992.
- Ericson, R. y Sther, N., *Governing modern societies*, University of Toronto Press, Toronto, 2000.
- Ewald, F., "Norms, discipline and the law", en R. Post (ed.), *Law and the order of culture*, University of California Press, Berkeley, 1991.
- Foucault, M. et al., *Les machines à guerir*, Architecture +Archives / Pierre Mardaga, Bruxelles, 1979.
- Foucault, M., "Gubernamentalidad", en M. Foucault, *et al*, *Los espacios de poder*, Col. Genealogía del poder, N 6, Editorial La Piqueta, Madrid, 1981
- Foucault, M., "Sécurité, territoire et population", en M. Foucault, *Résumé des cours, 1970-1982*. Julliard, Paris, 1989.
- Foucault, M., "Naissance de la biopolitique", en M. Foucault, *Résumé des cours, 1970-1982*, Julliard, Paris, 1989.
- Foucault, M., "Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política", en M. Foucault, *La vida de los hombres infames*, Col. Genealogía del poder, N. 18, Editorial La Piqueta, Madrid, 1990.
- Foucault, M., *De la gouvernementalité*, Editons Du Seuil, 2 cassettes, Paris, 1994.
- Foucault, M., *Genealogía del Racismo, De la guerra de razas al racismo de Estado*, Presentación de Tomás Abraham, traducción de Alfredo Tzveibely, Colección Genealogía del Poder, N.21, Dirigida por Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría, Ediciones de la Piqueta. Madrid, 1997.
- Frankel, B., "Confronting neoliberal regimes: the post-Marxist embrace of populism and realpolitik", *New Left Review* 226, 1997, pp. 57-92.
- Fraser, N., "From redistribution to recognition?: dilemmas of justice in a 'post-socialist' age", *New Left Review* 212, 1995, pp. 68-93.
- Gandy, O., *The Panoptic sort: towards a political economy of information*, Westview, Boulder, 1993.
- Gordon, C., "Governmental rationality: an introduction", en G. Burchell, C. Gordon, y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.
- Hacking, I., "Bio-power and the avalanche of printed numbers", en *Humanities in Society*, N. 5 (3.4), 1982
- Hacking, I., *El surgimiento de la probabilidad*, Gedisa Editorial, Barcelona, 1995.
- Hacking, I., *The taming of chance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

- Hacking, I., *¿La construcción social de qué?*, Paidós, Barcelona, 2001.
- Hannah, M.G., *Governmentality and the mastery of territory in nineteenth-century America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Hänninen, S. y J. Vähämäki (eds), *The displacement of social policies*, SoPhi, Jvaskilä, 2000.
- Hindess, B., *Sociological Theories of the Economy*, Holmes & Meier, 1978.
- Hindess, B., *Freedom, equality and the market*, Tavistock, London, 1987.
- Hindess, B., *Political Choice and Social Structure*, Edward Elgar, 1989.
- Hindess, B., "Politics and governmentality", *Economy and Society* 26 (2), 1997, pp. 257-272.
- Hindess, B., *Reactions to the Right*, Routledge, London, 1990.
- Hindess, B., "Liberalism, socialism and democracy: variation on a governmental theme", en A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.) *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, The University of Chicago Press, London, 1996.
- Hindess, B., "Neo-liberalism and the national economy", en M. Dean and B. Hindess (eds.) *Governing Australia: studies in rationalities of government*, Cambridge University Press, Melbourne, 1998.
- Hindess, B., "Divide and govern", en R. Ericson y N. Sther (eds.), *Governing modern societies*, University of Toronto Press, Toronto, 2000.
- Hirschman, A., *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Hirst, P., *Associative democracy: new forms of economic and social governance*, Polity Press, Cambridge, 1993.
- Hirst, P., *Law, socialism and democracy*, Allen & Unwin, London, 1986.
- Hirst, P., and G. Thompson, *Globalization in Question*, Polity Press, London, 1999.
- Hopwood, A. and P. Miller (eds.), *Accounting as social and institutional practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Hunt, A. y G. Wickman, *Foucault and law: towards a new sociology of law as governance*, Pluto, London, 1994.
- Hunt, A., "Governing the city: liberalism and early modern modes of government", en A. Barry, T. Osborne y N. Rose, (eds.) *Foucault and Political Reason, Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, The University of Chicago Press, London, 1996.
- Hunt, A., *Governing of the consuming passions: a history of sumptuary regulation*, Macmillan, London, 1995.
- Hunter, I., "Uncivil society: liberal government and the deconfessionalisation of politics", en M. Dean and B. Hindess (eds.) *Governing Australia: studies in rationalities of government*, Cambridge University Press, Melbourne, 1998.
- Kelly, M., *Critique and Power: Recasting the Foucault/Habermas Debate* (Studies in Contemporary German Social Thought), MIT Press, Cambridge, 1994.
- Kooiman, J., (ed.), *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, London, 1993.
- Koivusalo, M., "Biopolitical displacement and the antinomies of biopolitical reason", en S. Hänninen y J. Vähämäki (eds.), *The displacement of social policies*, SoPhi, Jvaskilä, 2000.
- Lash, S. y J. Urry, *Economies of signs and spaces*, Polity, Cambridge, 1994.
- Lauther, B., *L'Etat et le social*, GREITD-IEDES, Paris, 1993 (mimeo).
- Lipietz, A., *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*, Editorial Trotta, Madrid, 1997.

- Lipietz, A., *L'Affaire de tous, initiatives locales et solidarité*, Syros, Paris, 1987.
- Lipietz, A., *Le monde enchanté, De la valeur à l'envol inflationniste*, 1983.
- Marsden, R., *The Nature of Capital : Marx After Foucault*, Routledge, London, 1999.
- McKinley, A. and K. Starky (eds.), *Foucault, Management and Organization Theory : From Panopticon to Technologies of Self*, Sage, London, 1997.
- Meuret, D., "A political genealogy of political economy", *Economy and Society* 17 (2), 1998, pp. 225-250.
- Miller, P. y N. Rose, "Governing economic life", en *Economy and Society*, N, 19 (1), 1990.
- Miller, P., "Accounting and objectivity: the invention of calculation selves and calculable spaces", en A. Megill (ed.), *Rethinking Objectivity*, Duke University press, Durham, 1994, pp. 239-264.
- Miller, P., "Governing the calculable person", en A. Hopwood y P. Miller (eds.), *Accounting as social and institutional practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 98-115.
- O'Malley, P., L. Weir and C. Shearing, "Governmentality, criticism, politics", *Economy and Society* 22 (3), 1993, 345-356.
- Olivier-Martin, F., *La Police Économique de l'Ancien Régime*, Loysel, Paris, 1988.
- Pearce, F., and Tombs, S., "Hegemony, risk and governance: 'social regulation' and the American chemical industry", *Economy and Society* 25 (3), 1996, 428-454.
- Perlman, M., "Political purpose and the national accounts", en W. Alonso y P. Starr (eds.), *The politics of numbers*, Russell Sage Foundation, New York, 1987.
- Polany, K., *La gran transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Poovey, M., *A History of the Modern Fact : Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.
- Power, M., *The audit explosion*, Demos, London, 1994.
- Power, M., "The audit society", en A. Hopwood y P. Miller (eds.), *Accounting as social and institutional practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pp. 299-316.
- Power, M., *The audit society: rituals of verification*, Oxford university Press, Oxford, 1997.
- Procacci, G., "Poor citizens: social citizenship and the crisis of the welfare state", en S. Hänninen (ed), *The displacement of social policies*, SoPhi, Jvaskilä, 1998 pp: 7-30.
- Procacci, G., *Gouverner la misère*, Seuil, Paris, 1993.
- Rosanvallon, P. y J. P. Fitoussi, *Le nouvel âge des inégalités*, Éditions du Seuil, Paris, 1996.
- Rosanvallon, P., *L'Etat en France, De 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, Paris, 1982.
- Rosanvallon, P., *La nouvelle question sociale*, Éditions du Seuil, Paris, 1989.
- Rosanvallon, P., *Le Liberalisme économique., Histoire de l'idée de marché*, Éditions du Seuil, Paris, 1989.
- Rosanvallon, P., *Le moment Guizot*, Gallimard, Paris, 1985.
- Rosanvallon, P., *Le sacre du citoyen, Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris, 1992.
- Rosanvallon, P., *Misère de l'économie*, Éditions du Seuil, Paris, 1983.
- Rose, N., "Governing by numbers", en *Accounting, Organization and Society*, N, 16 (7), 1991.

- Rose, N., "Governing 'advanced' liberal democracies", en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, England, 1991.
- Rose, N., "Governing the enterprising self", en P. Heelas and P. Morris (eds.), *The Values of the enterprise culture: the moral debate*, Routledge, London, 1992, pp. 141-164.
- Rose, N., "Government, authority and expertise in advanced liberalism", en *Economy and Society*, N. 22 (3), 1993.
- Rose, N., "The death of the social? Re-figuring the territory of government", *Economy and Society* 25 (3), 1996, 327-356.
- Rose, N., *Powers of Freedom. Reframing political thought*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Rose, N., "Governing liberty", en R. Ericson y N. Sther, N., *Governing modern societies*, University of Toronto Press, Toronto, 2000.
- Rose, N. y P. Miller, "Political power beyond the state: problematics of government", en *British Journal of Sociology*, N. 43 (2), 1992.
- Senellart, M., et al, *La raison d'Etat, Politique et rationalité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- Senellart, M., *Machiavélisme et raison d'Etat*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.
- Senellart, M., et al, *Raison et deraison d'Etat*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.
- Senellart, M., *Les arts de gouverner*, Éditions de Seuil/Des Travaux, Paris, 1995.
- Sigley, G., "Governing chinese bodies": the significance of studies in the concept of governmentality for the analysis of government in China", en *Economy and Society* 25 (4), 1996, pp. 457-482.
- Skinner, Q., *Liberty before liberalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Starr, P. y R. Corson, "Who will have the numbers?: the rise of the statistical services industry and the politics of public data", en W. Alonso y P. Starr (eds.), *The politics of numbers*, Russell Sage Foundation, New York, 1987, pp. 425-448.
- Stentson, K., "Beyond histories of the present", en *Economy and Society* 27 (4), 1998, pp. 333-352.
- Stentson, K., "Community policing as governmental technology", en *Economy and Society* 22 (3), 1993, 379-389.
- Thérêt, B., *Régimes économiques de l'ordre politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
- Thompson, G., "Where goes economics and the economies?", en *Economy and Society*, 26, 4, 1997, pp. 599-610.
- Tribe, K., *Genealogies of capitalism*, Macmillan, London, 1981.
- Tribe, K., *Governing economy: the reformation of german economic discourse, 1750-1840*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- Tribe, K., *Strategies of economic order: german economic discourse 1750-1950*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Tribe, K., *State Formation in Early Modern Europe*, Addison Wesley Longman, 2001.
- Tully, J., *Strange multiplicity: constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

Bibliografía

Vähämäki, J., "Displacing the means of political control", en S. Hänninen y J. Vähämäki (eds), *The displacement of social policies*, SoPhi, Jvaskilä, 2000.

Documentos

- Banco de México, *Estadísticas históricas de precios*, México, 1982.
- Banco de México, *Acervo Histórico*, 1987.
- Banco de México, *Informes, 1970-1976*, México,
- Banco de México, *Indicadores económicos*, México, varios años.
- Banco Mundial, *The economy of Mexico: a basic report*, Washington, 1973.
- Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, varios años.
- Cámara de Senadores, *Minuta del Senado*, México, varios años.
- Coordinación General del Sistema Nacional de Información, *Estadísticas vitales, los niveles de la fecundidad en México, 1960-1974*. SPP, Junio de 1978. Serie 1. N.3.
- Decreto Echeverría para la Infancia y la familia, Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, México, 1976.
- INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México: principales variables macroeconómicas: periodo 1970-1982*. México, 1983.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México 1985*.
- INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1960-1985*. México, 1987.
- Presidencia de la República, *Informes Presidenciales, 1970-1993*, México, 1994.
- SCT, *Comunicaciones y transportes, 1970-1976*, México, 1976.
- SEP, *Cuatro años de labor educativa, 1970-1974*. SEP, México, 1974.
- SEP, *Política educativa: acciones más relevantes, 1970-1975*, SEP, México, 1975.
- SHCP, *Datos de 1965-1976*, Dirección de Estadísticas Hacendarias, México, 1982.
- SHCP, *Deuda externa pública mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- SSA, *Plan Nacional de Salud*, tres volúmenes, México, 1974.
- SPP/CONAPO/Centro Latinoamericano de Demografía, *México, estimaciones y proyecciones de población 1950-2000*, Dirección General de Estadística, 1982.
- SPP, Coordinación General del Sistema Nacional de Información: *Encuesta Mexicana de Fecundidad*, Vol. 1, México, 1979.
- Secretaría de la Presidencia, *Manual de Organización del gobierno federal*, México, varios años.

Discos compactos

- Cámara de Diputados, *La legislación federal*, Universidad de Colima, SIABUC, México, 1992.
- Facultad de Economía, UNAM, *Investigación Económica*, 4 discos, México, 1994.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior, *Comercio Exterior, 1973-1993*. México-Colima, 1994.
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación, 1917-1992*, 6 discos, México, 1994.

Glosario¹

Analítica de poder: análisis de las condiciones de emergencia de las entidades particulares de gobierno. Se diferencia de los modelos teóricos, en que busca atender la singularidad de las formas en que se gobierna y se conduce a un objeto, por ejemplo, la población, la Nación, el Estado, el individuo, el yo. No refiere nunca tipos ideales o conceptos, ni atiende las manifestaciones de contradicciones esenciales, o de leyes inmanentes. Examina las condiciones bajo las cuales aparecen los regímenes de prácticas, se mantienen y se transforman. Son prácticas institucionales, bajo determinadas condiciones, en ciertos lugares y tiempos. Incluye cómo los regímenes se piensan, se hacen objeto de conocimiento y sujetos de problematización. No se localiza en una sola institución, ni en un sector solamente, atraviesa campos institucionales y de saber, para formar generales.

Autoritaria (gubernamentalidad): una articulación de elementos de soberanía y bio-política. Puede ser un componente del liberalismo, en la medida que requiera prácticas despóticas contra aquellas poblaciones que no tienen, o no posean todavía, las capacidades y atributos de la responsabilidad y la libertad. Como un modo de gobierno propio, el autoritarismo privilegia la expectativa de obediencia de sus súbditos, por encima de su capacidad de acción. Neutraliza y hasta elimina toda oposición y resistencia. El gobierno autoritario opera a través de un uso más intensivo y generalizado de los instrumentos soberanos de represión, que puede o no tener componentes de racismo bio-político, más o menos manifiesto.

Bio-política: es un dispositivo político, surgido en el siglo XVIII, que consiste en la administración de las condiciones de vida de la población. El concepto de la población como una entidad viviente compuesta de procesos vitales es esencial a la bio-política. Las intervenciones bio-políticas atienden la salud, habitación, ambiente urbano y educación de varias poblaciones.

Crítica de la razón gubernamental: el conjunto de procedimientos analíticos que tienen como objetivo develar las condiciones de emergencia del dispositivo gubernamental,: los mecanismos y formas de racionalidad que lo caracterizan; los modos de saber y las técnicas de poder que lo sustentan; los tipos de identidad y subjetividad que genera, y las formas de resistencia que origina.

Disciplinas: dispositivo de poder que surge en el siglo XVII, en la crisis de la soberanía. Una nueva mecánica del poder; otros procedimientos, instrumentos y aparatos nuevos que se incardinan en los cuerpos y las actividades. A través de la vigilancia y no de la tasación. Supone una densa retícula de coerciones materiales y no necesita al soberano. Aparecen otros objetivos, objetivos y técnicas del poder. Cambian los mecanismos y las representaciones. Se configura una nueva economía del poder: se debe hacer crecer al mismo tiempo las fuerzas sometidas y la eficacia del que somete. Al contrario del modelo de la soberanía, las disciplinas son un

¹ A partir del Glosario establecido por Mitchell Dean, en *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Sage Publications, London. 1999, pp. 209-212. corregido y adaptado a las necesidades de este texto.

conjunto de técnicas que no cercenan, ni prohíben, ni restringen las fuerzas, sino que localizan, señalan, inducen, producen, incitan, forman y conducen al individuo. La escuela, la fábrica, el taller, el ejército, son los espacios en los que se organiza esta nueva tecnología disciplinaria. Se trata de modular el cuerpo y sus potencias, en un objetivo claro de intensificar las fuerzas, pero también de domeñarlas, de hacerlas funcionar y de volverlas dóciles. Las disciplinas crean un individuo específico, distinto del súbdito, se trata de un individuo útil y dócil, formado en las disciplinas del cuerpo, con un alma escudriñada y retratada por las ciencias humanas y de la conducta.

Dispositivo: son complejos de líneas *de visibilidad*, que aclaran los objetos preexistentes y forman las figuras particulares del dispositivo, distribuyendo lo visible y lo invisible; *de enunciación*, o los regímenes particulares de verdad que se constituyen al interior del dispositivo; *de fuerza*, o las relaciones de poder; las de subjetivación, o el tipo de sujetos que se forman a su interior. Las líneas se juntan en series, regularidades, forman sujetos, instituciones, saberes, a menudo complementarias, o suplementarias, o contradictorias. Por tanto, el dispositivo es un conjunto complejo de relaciones de saber, de poder y de subjetivación que producen formas de verdad, científica o personal. Por supuesto, las líneas del dispositivo son construcciones históricas, captadas mediante la investigación genealógica, a través de rupturas, regularidades, segmentaciones y diferenciaciones.

Economía política del gobierno: una deriva analítica, que surge de la crítica a las teorías económicas del Estado. No parte de la categoría Estado, una entidad monolítica, sino de un conjunto de prácticas. No de un universal sin historia, perpetuamente remozado por las circunstancias, sino un conjunto de representaciones y acciones de estatalización. Tampoco de una potencia exógena a la economía y la sociedad, sino un efecto producido por una miríada de acciones y conflictos, que producen instituciones, programas, reglamentos. Es la producción y distribución de las prácticas y representaciones de la estatalidad.

Estado: un efecto de poder y se saber, producido por la multiplicidad de regímenes de gubernamentalización, en la transformación de los mecanismos de soberanía y disciplinarios, a la hegemonía de los dispositivos biopolíticos en una sociedad determinada. El resultado de múltiples procesos de gubernamentalización, diferenciados y articulados en una racionalidad específica de gobierno.

Estrategia: una lógica intencional, pero no-subjetiva, o forma de inteligibilidad de regímenes de prácticas que sólo pueden conocerse a través de sus efectos. La analítica de gobierno puede tomar a menudo la forma de notar la disyunción entre la racionalidad explícita, programática, y su estrategia, que pueden conocerse y pueden codificarse a través del campo de efectos.

Gobernar: cualquier intento de modular con algún grado de deliberación aspectos de comportamiento de acuerdo a un conjunto de normas, para alcanzar una variedad de fines. Gobernar es modelar la conducta humana y los actos de los gobernados como un lugar o espacio común de acción y de libertad. Una acción que se ejerce siempre en plural. Gobernar es una actividad:

- Más o menos calculada
- Por una multiplicidad de autoridades y agencias
- Con una variedad de formas de conocimiento y de técnicas
- Que busca modelar conductas
- Trabajando sobre deseos, aspiraciones, intereses y creencias.
- Para alcanzar fines diversos, definidos pero cambiantes.
- Con un conjunto heterogéneo e impredecible de consecuencias, efectos y resultados.

Gobierno : en términos pragmáticos, significa "la conducción de las conductas." Una actividad más o menos calculada y racional, emprendida por una multiplicidad de autoridades y agencias, empleando una variedad de técnicas y formularios, que buscan formar nuestra conducta trabajando a través de nuestros deseos, aspiraciones, intereses y creencias, pero cambiando los fines y con un juego diverso de consecuencias relativamente imprevisibles, efectos y resultados. Las agencias pueden ser locales, regionales, nacionales, internacionales o globales.

Gubernamentalidad: El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, tácticas, reflexiones que han permitido ejercer un poder que tiene por blanco la población, por saber la economía política y por instrumentos técnicos los dispositivos de seguridad. pero que a partir del siglo XIX se encuentra ya enraizado en las economías y estados occidentales, y que tiene como blanco la vida de la población, como objetivo, optimizar la vida, como forma de saber la economía política, y la estadística como técnica de regulación. Según Michel Foucault, implica:

- 1 "La tendencia hacia la preeminencia del gobierno sobre otros tipos de poder, y que ha implicado toda una serie específica de aparatos de gobierno y el desarrollo de un conjunto de saberes.
2. El proceso mediante el cual el Estado de justicia del medioevo, convertido en estado administrativo en el siglo XV y XVI se encuentra poco a poco gubernamentalizado.
3. Una forma que se vuelve hegemónica en el siglo XVIII, a partir del desbloqueo al arte de gobernar por la temática de la población.

La gubernamentalidad no se deduce de ningún modelo abstracto, surge entre las prácticas, las críticas y las nuevas representaciones del estado y la política. La gubernamentalidad es un proceso histórico-teórico y político, una lenta sedimentación de saberes y prácticas, de críticas y afirmaciones. Es una reflexión teórica sobre problemas históricos y políticos, un trance intermedio entre las representaciones y las prácticas, entre la filosofía y la historia, pero ordenado por un saber específico, el económico, que le da fundamento a todas las artes de gobernar así como racionalidad a su discurso

Gubernamentalización del Estado: una trayectoria de largo plazo en la que el ejercicio de la soberanía se articula con la regulación de poblaciones e individuos y los procesos psicológicos, biológicos, sociológicos y económicos que los constituyen.

Liberalismo: crítica de gobierno excesivo. Un acercamiento al gobierno que recomienda mecanismos de revisión y racionalización. Puede aparecer como un formulario de filosofía política o como un arte práctico de gobierno. Normalmente se refiere a una filosofía de gobierno limitado que respeta los derechos y libertades de los ciudadanos y emplea la regla de ley. Como un arte de gobierno, el liberalismo busca formar las capacidades de individuos y colectividades a través de los medios disciplinarios y bio-políticos. También puede entenderse más ampliamente como una manera de articular un formulario democratizado de soberanía, y su noción de los derechos jurídicos y políticos, de individuos responsables y autónomos, con los mecanismos de seguridad propios de la biopolítica.

Neo-liberalismo: un modo de problematización del Estado de bienestar y de sus rasgos principales, como la burocracia, y la formación de actitudes de dependencia en los individuos. Recomienda la reforma de individuo y la conducta institucional para estimular su efectividad y competencia. Busca efectuar esta reforma por la extensión de la racionalidad del mercado a todas las esferas de la vida y la sociedad, a través de la elección de los individuos y las colectividades, así como por el establecimiento de una cultura de empresa y de autonomía responsable.

Programas: son los esfuerzos explícitos, planeados para reformar o transformar regímenes de prácticas reorientándolos a los fines específicos o invirtiéndolos con los propósitos del particular. Los programas toman a menudo la forma de un eslabón entre el conocimiento teórico, las preocupaciones, prácticas y objetivos de gobierno.

Racionalidad: cualquier forma de pensamiento que sea relativamente clara, sistemática y explícita sobre aspectos de existencia externa o interna, sobre lo que las cosas son o buscan ser. Weber señaló que no existe una Razón universal o una norma universal que juzgue las diversas formas de pensamiento; Foucault que hay una multiplicidad de racionalidades, de diferentes formas de pensamiento, de hacer cálculos, definir propósitos y de emplear conocimientos.

Racionalidad gubernamental: una forma de pensamiento relativamente clara y sistemática sobre la resolución de los problemas de gobierno, que incluya los objetos, objetivos, técnicas, mecanismos e instituciones de control y regulación sea de la vida de la población, la seguridad y la soberanía del estado.

Racionalidad política: cualquier actividad que tenga como objetivo la influencia, apropiación, redistribución, asignación o mantenimiento de los poderes del gobierno del Estado, o de otras organizaciones.

Problematización: para Robert Castel, "la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir), que han emergido en un momento dado (que hay que datar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrando datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad. Éste cuestionamiento está vivo y por ello impone el retorno a su propia historia, a fin de constituir la *historia del presente*".² Las problematizaciones son las condiciones de emergencia del pensamiento, el modo como se forman y elaboran las dificultades del presente. Para nosotros, las condiciones en que se advierte, se concibe y se define un problema de gobierno. En lugar de partir de una teoría general del estado, las problematizaciones destacan las condiciones de emergencia de un problema y una práctica gubernamental. Una de las formas de racionalidad constitutivas de los regímenes de prácticas gubernamentales. Cada régimen es asociado con una manera de cuestionar e interrogar el pasado, el presente y sus alternativas potenciales. Incluye, también, los modos de evaluación de éxito o fracaso. Las problematizaciones destacan las condiciones de emergencia de un régimen de prácticas de gobierno. Constan de una serie de elementos interconectados. Primero: cómo se define el problema. Implican cómo conducir el gobierno, y como gobernar la conducta, la de los gobernantes y de los gobernados, aunque a veces sea difícil distinguir los dos polos de los agentes. Las problematizaciones son generales, es decir, polivalentes tácticamente, el mismo lenguaje puede aparecer en todas partes, o provenir de todos lados: confundirse.

Regímenes de gubernamentalización: son compuestos de elementos heterogéneos, con diversas trayectorias históricas, poliformes en sus relaciones internas y externas, que se encuentran en un amplio radio de acción, según los diferentes modos y objetos de problematización. Un ensamblaje, históricamente constituido, de prácticas, saberes e instituciones que conformaron cosas como la salud, la educación, el castigo, el entrenamiento. Pueden conocerse a partir de cuatro elementos generales: los campos de visibilidad; las formas de racionalidad; las técnicas y tecnologías; las identidades y las agencias. Son la materia de la analítica de gobierno.

Riesgo: una manera de entender las transformaciones en las formas de gobierno en el siglo XX. El gobierno social y el racismo estatal son las dos grandes estrategias para la conducción del riesgo en el siglo XX, como lo fueron la separación del ambiente y la herencia en el XIX. El gobierno social surge de una serie de medidas por manejar el riesgo a las varias poblaciones en una economía liberal, por ejemplo los seguros de desempleo, las compensaciones obreras, las pensiones, el seguro médico, etc. El racismo estatal, por su parte, es la otra estrategia para manejar el riesgo social, pero identificando y eliminando las poblaciones consideradas peligrosas.

² Robert Castel, "Problematization as a mode of reading history". en Jan Goldstein (ed.) *Foucault and the writing of history*, Basil Blackwell, Cambridge, 1994.

Soberanía: se inicia a mediados del siglo XII, con la actualización del derecho romano y la emergencia de las primeras monarquías. Se formaliza en los modelos de la soberanía de Marsilio de Padua, y adquiere carta de presentación teórico-política en las teorías de la soberanía del siglo XVI y XVII, en los de Hobbes, Locke, Montesquieu y hasta Rousseau. Se trata de un modelo basado en una dicotomía esencial: el soberano y el súbdito. El súbdito ha cedido sus derechos al soberano, en la versión contractual, o está sometido a él por relaciones de fuerza, en la versión maquiavélica. La relación de poder es un derecho de captación: de sustracción, de deducción, de apropiación de vida y riquezas. La concepción del poder es negativa, el poder prohíbe, niega, impide, es una barrera o un obstáculo, se confunde con la dominación. El poder, se concentra en el soberano y se formula en la ley. Presupone la trascendencia del soberano dentro de un territorio dado. Es un modelo jurídico-administrativo de representación, práctica y subjetivación del poder: el soberano, el súbdito y la ley. Este es un modelo que describe muy bien a la sociedad feudal, sociedad de la expropiación del trabajo, de la apropiación de productos, de las diferencias de sangre. En el límite, el derecho de captura se expresa en el poder de hacer morir al súbdito o dejarlo vivir. Sus instituciones principales son ley y los sistemas jurídicos; sus medios son deductivos, de género, trabajo, tiempo y vida; y sus símbolos son la espada y la sangre. Tiene como sus condiciones externas un juego de arreglos gubernamentales internacionales que reconocen la existencia de un sistema de Estados, en sí misma, la condición de emergencia del gobierno, porque forma los espacios en que operará.

Social: un espacio político e intelectual construido para resolver los dilemas planteados por la pobreza y la desigualdad en una sociedad de los iguales, es decir, en un régimen democrático-liberal, pero también capitalista. Un conjunto de formas de intervención, plurales y heterogéneas, que cruzan y conectan problemas y soluciones relativos a la vida de la población y las necesidades de control del orden interno del país. Da lugar en el siglo XX a las tecnologías y programas del seguro y en general la seguridad social, a un conocimiento teórico de la sociedad, a partir de la estadística y las técnicas actuariales, una ética política, conocida como *solidarisme*, y una forma de Estado, el de Bienestar.

Técnicas de gobierno: los diversos medios, mecanismos e instrumentos utilizados en para gobernar. Estos conceptos dan énfasis a los rasgos prácticos de gobierno que podría incluir formularios de anotación, maneras de coleccionar, representa, guardar y transportar información, los formularios de arquitectura y la división de espacio, los tipos de cálculo cuantitativo y cualitativo, los tipos de entrenar y así sucesivamente. Las tecnologías de gobierno son arreglos de técnicas heterogéneas, que forman conjuntos tecno-económicos para la regulación de la vida de la población y el control del territorio; constituyen los poderes logísticos e infraestructurales del Estado, y subsumen la modelación moral y política de la conducta por criterios performativos.