

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía

La Obra Pública de la post Revolución
1940 - 1970

**El papel del Estado Mexicano en la
generación de infraestructura**

Tesis que para obtener el título de
Licenciado en Economía presenta:

Francisco Carmona Plascencia

Asesor: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Noviembre de 2012



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.

∴ La Obra Pública de la Post Revolución ∴
1940 - 1970

Para Brenda y Regina
Para Rosalinda Plascencia Márquez, mi madre
Para Esther Márquez Alcalá, mi abuela
Para la Universidad Nacional Autónoma de México, con toda mi gratitud

Gracias a tod@s.

Agradecimiento general

Inicio este trabajo con un agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, porque jamás me cerró sus puertas al universo infinito de las posibilidades y el conocimiento y porque gracias a ella desde el bachillerato, he conocido una interminable cadena de personas, las cuales desde su particularidad, me han enseñado algo.

Elegí ingresar a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Brenda, mi esposa, quien con su apoyo incansable, sin empujar y sin jalar, simplemente acompañándome, me ayudó sin reservas a concluir lo que inicié. No me alcanza el diccionario para agradecerte todo lo que has hecho por mí en nuestra vida compartida.

Quiero agradecer sinceramente a mis amigos de siempre por que hasta la fecha, nuestra amistad ha superado todas las pruebas que el tiempo y la convivencia pueden generar y por supuesto a los nuevos, porque me han permitido considerarles en un espacio particular; entonces, expreso mi reconocimiento y gratitud sincera a Leonardo Lomelí Vanegas, actual Director de mi Facultad, quien me ilustró con sus luces y conocimientos y dirigió esta Tesis; mi total agradecimiento a Javier Urbieta Zavala, Francisco Javier Núñez Melgoza, Eduardo Pascual Moncayo y Vanessa Jannett Granados Casas, quienes tuvieron la paciencia de revisar este documento y fungir como sinodales.

Por otras lides vividas y por haberme proveído de información para la conclusión de este trabajo, mi agradecimiento a Rafael Martínez Bobadilla (+), Ciro Murayama Rendón, Salustiano Ovalla Parra (+), Juan Carlos Licea Aguilar, José Luis Espinoza Hernández, Juan Adolfo Ríos Hacha, José Ángel, Víctor Hugo, Lucía y María Esther Plascencia y otros por nosotros conocidos, hombres libres y de buenas costumbres que han determinado los destinos de mi Nación.

La obra pública de la post Revolución

1940 – 1970

El papel del Estado Mexicano en la generación de infraestructura

Introducción	1
Capítulo I.- Marco Teórico	14
La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero	14
Capítulo II.- La obra pública de la post Revolución	26
Del Maximato al Cardenismo	26
Maximato período 1924 – 1934	27
General Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940)	33
El último gobierno encabezado por un militar	
General Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946)	42
Los presidentes civiles y su obra	
Lic. Miguel Alemán Valdés (1946 – 1952)	52
Don Adolfo Ruíz Cortínes (1952 – 1958)	62
Lic. Adolfo López Mateos (1959 – 1964)	67
Lic. Gustavo Díaz Ordaz Bolaños (1964 – 1970)	79
Apartado especial: Los XIX Juegos Olímpicos	86
El año de la Olimpiada	87
El final de la fiesta olímpica y del desarrollo estabilizador	88
Resumen del período	91
Capítulo III.- Cómo se llega y que son los Proyectos de Prestación de Servicios	98
Descripción de los Proyectos de Prestación de Servicios	102
Diseño	104
Esquema de funcionamiento	106

Cronograma genérico	111
Esquema general de autorización	114
Análisis costo / beneficio	
Capítulo IV.- Asociaciones Público Privadas vs Inversión Pública responsable	131
Conclusiones	138
Bibliografía	144

Introducción

A lo largo del proceso de conformación del Estado mexicano moderno durante el siglo XX, además del discurso político y el diseño de iniciativas de política social, se diseñaron y generaron una gran cantidad de dependencias gubernamentales, tendientes a cubrir las necesidades que demandaba una población hasta entonces seriamente marginada por la plutocracia porfiriana, la cual hasta esos años, únicamente observó el monumental crecimiento de sus arcas familiares, a través de las pingües ganancias que recibían, derivado de sus inversiones en México y otros puntos del orbe.

En este sentido, por ejemplo, en el México de inicios del siglo XX no se podían encontrar hospitales de gran calado como parte de los servicios que debe proveer el Estado a la sociedad; los programas de alimentación eran inexistentes; las instituciones de procuración de justicia no contaban con la infraestructura física necesaria para atender a los denunciantes, ni las prisiones eran suficientes para alojar a los reos, entre otra serie de deficiencias. Desde el inicio de la Revolución de 1910 y hasta el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río, únicamente se contaba con polos de desarrollo en las zonas tradicionales, a partir de las cuales se generó la industrialización nacional, Nuevo León en primera instancia, algunas zonas de la costa del Pacífico y la península de Yucatán, región productiva y famosa por la intensiva producción de fibra de henequén, por citar los ejemplos más importantes.

La hacienda como unidad de producción entró en declive desde el término de la gesta armada, habida cuenta del reclamo ancestral de tierras por parte de los campesinos que trabajaban en condiciones prácticamente de esclavitud y que con el reparto agrario iniciado por el presidente Calles y que tuvo su más importante avance hacia el cardenismo, se les presentó la oportunidad de unirse en otros modelos, preferentemente tendientes hacia la producción cooperativa, pero que a lo largo de los años no tuvo el éxito esperado y en

pocos lustros, esas poblaciones tuvieron que realizar un éxodo hacia los centros urbanos con la finalidad de reproducir su fuerza de trabajo.

Derivado de lo anterior, una enorme cantidad de esa masa poblacional cambió hacia el sector obrero, generándose la necesidad de dotarles de servicios de salud, educación, electrificación, infraestructura urbana y otros satisfactores, responsabilidad exclusiva del Estado y que requería de la inversión inmediata en obra pública y toda la derrama económica que se desprende de ello.

Desde la administración del presidente Calles y hasta el período presidencial de Adolfo Ruíz Cortínes, se experimentó en México un incremento importante en materia de diseño, creación y puesta en operación de instituciones que atendieran las nacientes políticas públicas en materia de desarrollo social, así como un crecimiento natural aunque no observado de manera anterior, en lo que respecta a la generación de obra pública, tanto intensiva como extensivamente, resultado tanto de la migración del campo a las ciudades, como del crecimiento obligado de la población urbana que cambió de actividades, tanto en el ramo industrial, especialización del trabajo, como el resultado del crecimiento intensivo de las empresas y/o entidades gubernamentales destinadas a proporcionar aquellos servicios propios de las nuevas condiciones sociales, derivadas en su mayoría de los postulados revolucionarios iniciales.

En los primeros treinta años de vida pacífica en el país, puntualmente a partir del período presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940), se diseñaron, construyeron y se pusieron en operación, muchas de las dependencias de gobierno que ofrecen algún servicio a la sociedad. Si bien los años de lucha armada sirvieron de alguna manera para definir de manera integral el posible diseño del Estado, a partir del Cardenismo se concluye el proceso de pacificación general iniciado durante el Maximato, a través del control de los diferentes caudillos regionales, la fundación y posterior rediseño de un Partido único, en el cual se aglutinarían todos los deseos y postulados

que llevaron al país a la lucha armada, la cual estaba en su etapa de conclusión.

Como antecedente histórico, es conveniente señalar algunos detalles del inicio del proceso que concluyó el presidente Cárdenas, para iniciar la reconstrucción nacional y diseño del Estado mexicano moderno. La decisión del presidente Calles para modernizar al país fue determinante, de tal suerte que días después de haber tomado posesión aseguró “a mi juicio y lo digo con toda buena fe, el movimiento revolucionario ha entrado en su fase constructiva”¹ Sin pretender ejercer un juicio, la claridad de Calles como gobernante era tal, que atendió de manera determinante y primordial al sector financiero, particularmente en su vertiente internacional.

Como lo indica la experiencia histórica, se observa en la mayoría de los procesos revolucionarios en su etapa de pacificación, que es menester contar con un decidido apoyo internacional, en particular de aquellos países y sectores económicos que controlan al sector financiero, para apoyar de manera decidida un nuevo modelo de desarrollo y nuestro país se encontraba precisamente en ese supuesto.

En este sentido, el apoyo de Alberto J. Pani al frente de la Secretaría de Hacienda y Manuel Gómez Morín al frente de la representación financiera del gobierno de México en Nueva York, logran sentar las bases para fortalecer el sistema financiero mexicano y sus posteriores entidades y dependencias.

Días después del 1º de enero de 1926, se logra el sueño acariciado por muchos de los gobiernos anteriores, incluyendo al Porfiriato, que fue la fundación de un Banco Central, que en el caso de nuestro país se trata del Banco de México, como instancia única de emisión de moneda, responsable absoluta de la política monetaria mexicana. Es importante señalar que los primeros años del Banco de México, serían los de un banco comercial

¹ Krauze, Enrique, *Biografía del poder*, Editorial Tus Quets, México, 1997, pp. 339

estándar, pero que a través de las gestiones del secretario Pani, se aglutinó una serie de bancos comerciales para apoyar al Banco Central y se otorgaron préstamos de amplia cuantía al gobierno federal, para asegurar la generación de recursos suficientes para financiar el crecimiento.

En este mismo período, el 1º de febrero de 1926, se funda el Banco Nacional de Crédito Agrícola y para 1927, ya se contaba con 378 sociedades de crédito. De manera lamentable, muy pronto dicho banco sufriría las consecuencias de la paz a costa de otorgar préstamos a diferentes caudillos, quienes cobraban su rendición a cambio de prebendas económicas. En contraparte a esa lamentable situación, se invirtieron las mayores cantidades posibles de recursos en la construcción de escuelas, caminos, hospitales y otros servicios para la sociedad.

El asesinato del General Álvaro Obregón Salido a manos de José de León Toral, genera por necesidad un ambiente político inestable, situación que es aprovechada convenientemente por Calles para estabilizar por un lado al país, a través de las finanzas, pero al mismo tiempo dejándose tocar por la diosa fortuna, para establecer un poder totalitario en torno a su persona, prácticamente designando a tres presidentes consecutivos y decidiendo a favor de Lázaro Cárdenas del Río para que el partido, desde entonces oficial, lo designase candidato a la presidencia de la República. No considero necesario detallar las características del Maximato ni ahondar de manera excesiva, por no ser tema del presente trabajo de investigación.

No obstante a lo anterior, es necesario para el objeto de estudio señalar las principales obras de infraestructura que a mi juicio se deben destacar para ejemplificar el gasto realizado en materia de obra pública por parte del gobierno, y destacar la importancia capital de la participación del Estado en la generación de infraestructura, independientemente de aquella que se concesionó para su construcción y posterior operación por parte del sector privado, como el caso específico de las carreteras.

Durante la administración del Presidente Emilio Portes Gil (1928 – 1930) se realizan, entre otras obras, la pavimentación de pistas de aterrizaje, drenaje, alcantarillado, entre otras obras de infraestructura básica por un monto de cuarenta mil pesos; se reporta también la pavimentación de 1,393 kilómetros cuadrados de vías carreteras en todo el país, así como 236,900 metros cuadrados de banquetas en la capital de la República.

Por otra parte, resulta destacable mencionar por su importancia histórica la instalación de alumbrado eléctrico en las colonias San Rafael, Roma y Condesa, así como la colocación de otras 68,868 bombillas eléctricas en otras colonias y en los tramos pavimentados del Paseo de la Reforma².

A nivel estatal, se debe destacar que durante los períodos presidenciales de 1925 y hasta 1959, se privilegió la construcción de infraestructura en los entonces territorios de Quintana Roo y la península de Baja California, los cuales carecieron de todo apoyo del centro durante los años anteriores. Es importante señalar que dichos territorios permanecieron en manos de diversos caciques durante la mayor parte del México independiente, Reforma y Porfiriato. En estas regiones se dotó desde agua potable, caminos, electrificación, algunos tramos de vías férreas, telégrafos, drenajes y todos los servicios básicos con los cuales se contaba en el resto del país.

Por tratarse desde entonces de uno de los polos de desarrollo más importantes del país, se puso especial atención en la construcción del Palacio de Gobierno de Monterrey, el cual tuvo un costo de seiscientos cincuenta mil pesos para levantar los ocho pisos que lo conforman. Corresponde también a este ejercicio la modernización de Talleres Gráficos de la Nación, en el cual se invirtieron doscientos noventa y ocho mil pesos.

² "México a través de los Informes Presidenciales. La obra pública". Tomo 9, Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de la Presidencia, México, 1976

Se destaca en el informe de gobierno correspondiente la construcción y puesta en operación de la Estación de Radio Palo Alto, ubicada en la carretera México – Toluca y en la que se gastó la suma de trece mil cuatrocientos veinticuatro pesos. En este sentido se debe destacar que si bien el diseño de políticas públicas tendientes a mejorar e incrementar el gasto social, el desarrollo de la infraestructura correspondiente, así como la consecuente contratación de aquel personal para atender las necesidades de la población fueron un hecho tangible, la promoción de los logros de los primeros gobiernos de la Revolución revestía una importancia preponderante, razón por la cual de aquellos años data el desarrollo de los medios de comunicación, no solo en el alcance de la prensa escrita, sino en la instalación de equipos necesarios para la transmisión radial, así como la oferta por parte del gobierno federal de diversas frecuencias para ser explotadas por los primeros concesionarios, contando como es obvio con la venta de tiempos oficiales para informar a la población sobre los avances y los nuevos servicios que proporcionaba el gobierno emanado de la Revolución.

Una de las demandas recurrentes durante el Porfiriato y que lamentablemente continúa con serias deficiencias, es el aparato de procuración e impartición de justicia. Como institución el presidente Juárez en su tiempo mejoró la imagen de la Suprema Corte y le dio una personalidad propia, generándose a su alrededor un halo de respeto por parte de la población. En este orden de ideas, considero de suma importancia destacar la ampliación del Edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Anexo, el cual permanece en operación hasta nuestros días, considerándose además como un importante monumento histórico en nuestra ciudad capital, la cual en su momento tuvo un costo de ciento dieciocho mil pesos.

Se destaca igualmente por su importancia histórica y su simbolismo social el acondicionamiento del área femenil de Islas Marías, con un importe de diez mil pesos. Como dato adicional, se menciona en el informe de gobierno que en el mismo centro de readaptación social los gastos derivados de la construcción y

equipamiento de la Biblioteca, salón de teatro, víveres, medicinas, vestuario, herramientas, materiales diversos, ascendió en un año a ciento cuarenta y cuatro mil ochocientos treinta y nueve pesos, el cual comparado con el costo de la nueva sede de la Suprema Corte, resulta 22% mayor, lo cual es un dato importante a destacar.

En el informe presidencial correspondiente se menciona que el Presupuesto de obra pública para el entonces Departamento del Distrito Federal ascendió en ese año a diez mil setecientos setenta y nueve pesos. En paralelo con la importante serie de medidas políticas y financieras que se tomaron durante la etapa de pacificación posterior a la lucha armada, el comercio como siempre jugó un papel de extrema relevancia en la rehabilitación del país. En este sentido, se requirió del ingreso de diversos tipos de mercancías indispensables para reactivar los mercados internos nacionales o rutas comerciales, principalmente de objetos de consumo, algunos bienes de capital, productos terminados, vehículos y otros, así como la reactivación de exportación de algunos bienes, tales como metales preciosos y algunas manufacturas.

Como el ejemplo más importante en esta serie de actividades para reactivar el comercio en el país, se considera por su antigüedad y simbolismo histórico la remodelación del Edificio de servicios portuarios del Puerto de Veracruz, en el cual desde entonces se alojaban las oficina de aduana, la oficina de revisión fitozoosanitaria, así como los servicios administrativos asociados, entre otros, el cual da servicio de manera normal hasta nuestros días. Según los datos del informe presidencial consultado, dicho inmueble tuvo un costo de ciento veinte mil.

Es interesante analizar los casos de construcción de infraestructura durante ese período, ya que es posible formar una fotografía de las condiciones materiales de muchos de los centros de desarrollo que se fueron construyendo después de la gesta armada de 1910. En este sentido, el informe destaca como un logro de suma importancia la construcción y puesta en operación del

servicio de agua potable de Topilejo, el cual tuvo un costo total de diez mil pesos. Es conveniente mencionar que dicha zona es parte del territorio que ocupa la ciudad de México y que actualmente se encuentra densamente poblada, sin embargo, hace escasos años, se le consideraba parte de una periferia marginal.

A pesar del breve paso por la presidencia de la república del Ingeniero Pascual Ortíz Rubio (1930 – 1932), primer candidato del Partido de la Revolución Mexicana, (PRM) arrojó sin embargo resultados interesantes en materia de infraestructura.

Se remodeló el Palacio Municipal del Distrito Federal y se construyó el Deportivo Venustiano Carranza, por un costo total de un millón doscientos mil pesos; se realizó la construcción completa, desde los cimientos de la Fábrica Nacional de Pólvora en terrenos propiedad del Ejército Mexicano, por un costo íntegro de veinticuatro mil setecientos trece pesos, así como de la Fundación Nacional de Artillería, inversión que en ese momento ascendió a treinta y cuatro mil sesenta y nueve pesos.

Se realizó la pavimentación de 194,214 metros cuadrados en todo el territorio nacional, el cual, por las características que revestía el primer proceso de instalación de asfalto en las calles e incipientes carreteras, tuvo un costo de dos millones seiscientos cuarenta y cuatro mil doscientos pesos.

Para el año de 1931 se realizó la primera obra de agua potable en el ahora exclusivo corredor La Paz - Los Cabos y que tuvo un costo de veinticinco mil pesos, así como la realización de una serie de obras carreteras, tendientes a recorrer longitudinalmente toda la península de Baja California, hasta la frontera norte, con el próspero estado norteamericano de California. Las adecuaciones de infraestructura realizadas tuvieron en ese momento un costo de inversión del orden de veinticinco mil pesos adicionales, que correspondieron al trazado y nivelación de los primeros caminos de terracería

del entonces territorio. Se destaca también la instalación de alumbrado, obras de agua potable e inversión carretera en las ciudades de Tijuana y Mexicali, por un monto de quinientos setenta y tres mil setecientos treinta y tres pesos.

Desde la época del México precolombino, la propia orografía de la ciudad representó un problema importante para llevar agua potable al valle y su consecuente evacuación, tanto pluvial como de otros desechos líquidos y sólidos. Durante las administraciones del llamado Maximato, se construyó el drenaje de San Lázaro en su totalidad, con un costo de ochenta mil seiscientos pesos, así como el Sistema Hidrográfico de la Ciudad de México y la conclusión de la presa Tecamachalco, por el costo de dos millones y medio de pesos.

Durante el ejercicio fiscal del año 1932, se realizaron una serie de obras de infraestructura urbana en la ciudad de México y se abrieron y/o adecuaron más de 25 nuevas calles, contándose además con la ampliación de Av. Zaragoza, con un costo de doce mil ciento noventa pesos, vía indispensable para el traslado de mercancías y personas desde y hacia el puerto de Veracruz, que tal y como se anotó con anterioridad, era el principal puerto comercial de México, desde los primeros tiempos de la colonia.

Hasta bien entrada la administración del presidente Miguel Alemán en los años cincuenta, el ejército mexicano había sido el sector más beneficiado, tanto en recursos monetarios, como en la recepción de las incipientes prestaciones sociales que comenzó a otorgar el gobierno a los trabajadores a su servicio. En este contexto durante el Maximato se acondicionó con los mejores adelantos tecnológicos del momento el antiguo hospital militar para enfermedades infecto contagiosas, invirtiendo en ese inmueble treinta y dos mil doscientos ochenta y tres pesos.

Una parte trascendental del discurso de la Revolución Mexicana estuvo centrada en la transformación a fondo del sistema educativo nacional,

materializado después de las amplias y discordantes discusiones vertidas en torno a la redacción para la Constitución de 1917 del Artículo 3° Constitucional.

Durante los primeros gobiernos posteriores al Porfiriato se puso un acento particular en el diseño del nuevo modelo educativo nacional, destacándose la experiencia de José Vasconcelos como primer titular de la Secretaría de Educación Pública y su legendaria cruzada nacional de alfabetización, coronada con la reimpresión de los clásicos y su distribución a nivel nacional. En este marco, se remodelaron, adaptaron y construyeron 64 escuelas en la ciudad de México, con una inversión superior a un millón de pesos de aquellos años.

Es conveniente destacar para contextualizar el impacto de esta obra, que durante la primera mitad del siglo XX, particularmente en los primeros años del México post revolucionario la ciudad de México, si bien desde entonces el principal centro urbano del país, centraba su actividad en la zona centro y algunas colonias de reciente fundación cercanas al llamado primer cuadro, de tal suerte que la construcción de esas escuelas, se realizó en las zonas “lejanas” del sur y poniente de la ciudad.

En materia financiera y en consonancia a la idea del general Calles, se fortaleció el sector financiero de nuestro país y durante el Maximato, puntualmente en la corta administración del general Abelardo L. Rodríguez, se funda la Nacional Financiera como la primer institución de banca de desarrollo, la cual tendría dentro de sus atribuciones ser el principal motor financiero industrial del México de la post revolución. Es fundamental señalar que como una de las primeras actividades de dicha dependencia fue otorgar capital de trabajo para la puesta en operación de PETROMEX, el antecedente inmediato de PEMEX.

En resumen, como se mencionó al inicio del presente trabajo y en congruencia con el objeto de estudio del mismo, de 1934 a 1970, el estado Mexicano diseñó

y puso en operación una enorme cantidad de dependencias gubernamentales para operar toda la serie de políticas públicas derivadas. Además de los casos destacados de manera anterior, es muy importante señalar la puesta en operación de las siguientes dependencias, las cuales se destacan por su importancia en materia de política social y de conformación del nuevo modelo de estado Mexicano, derivado directamente de los postulados revolucionarios, aunque el listado es mayor.

- Petróleos Mexicanos (PEMEX)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
- Escuela Nacional de Maestros
- Departamento de la Reforma Agraria y posterior creación de la ministerio del ramo
- Empresas Paraestatales
- Escuela de Agricultura de Chapingo
- Comisión Nacional de Irrigación

La construcción de las sedes de dichas dependencias, así como otra enorme serie de oficinas en el interior de la república que replicarán la actividad de éstas en todo el territorio nacional, se tradujo en la necesidad de construir, remodelar, adaptar o adquirir una enorme cantidad de inmuebles, los cuales alojarían las oficinas, centros de atención, hospitales, clínicas familiares, ventanillas de atención, oficinas administrativas, oficinas receptoras de documentación, ventanillas de vigencia de derechos y una serie interminable de lugares en los cuales se realizarían diversos trámites del inmensamente voluminoso mundo de los trámites burocráticos.

En este contexto, la obra pública figuró en este período principalmente como polo de desarrollo al ofrecer empleo a una cantidad enorme de mexicanos, quienes construyeron o remodelaron esa gran cantidad de los inmuebles que alojarían al cada vez mayor número de instituciones de todo tipo, las cuales no se restringieron al servicio hospitalario o de servicios a los empleados de gobierno o del igualmente creciente número de empresas, sino escuelas de todos los niveles, tiendas con precios preferenciales y de administración de muchos de los servicios que se mencionaron más arriba.

Como dato adicional, es menester mencionar que junto con ese crecimiento en las diversas dependencias que conforman al gobierno de la República, el modelo contemplaba fomentar el nacimiento de una serie de sindicatos que operaron y operan a expensas o bajo la sombra protectora del poder real del Estado Mexicano, es decir, del Presidente de la República en turno.

Este modelo se inició con la creación de un partido político hegemónico, coordinado directamente en la oficina presidencial desde el tiempo del Maximato y hasta 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional, perdió en poder ante el Partido Acción Nacional.

Para concluir la idea, el sindicalismo mexicano está, como se mencionó, estrechamente relacionado con el crecimiento del gobierno mexicano y siempre bajo el amparo protector del Partido en el poder, de tal suerte que el mismo instituto político generó una serie de sectores los cuales cubrían todo el espectro social. La Confederación de Trabajadores de México; la Confederación Nacional Organizaciones Populares; la Confederación Nacional Campesina y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado y en algún momento, el Sector Militar del Partido, el cual se disolvió durante la administración del presidente Alemán, por mencionar a los más representativos, todos ellos habilitados como parte integral del Partido en el poder.

El diseño de una maquinaria estatal de estas características, obedeció fundamentalmente al control de los diversos sectores que conformaban al incipiente aparato productivo de la primera mitad del siglo XX, derivado por supuesto de una cruenta lucha armada que dominó las dos primeras décadas. Para solventar la situación y reducir al máximo el peligro de una posible serie de nuevos brotes de luchas intestinas, promovidas y patrocinadas en muchas ocasiones por caciques locales para conseguir posiciones políticas o financieras a cambio de conservar la paz en la zona, los principales grupos de poder encabezados entonces por el presidente Plutarco Elías Calles, comenzaron a bocetaron y operaron el nuevo modelo del Estado mexicano, consolidando el modelo de manera magistral con el Maximato. Es durante la administración del presidente Cárdenas que se consigue incluir en el nuevo diseño del estado a todos los núcleos sociales alrededor del un partido único y de 1940 a 1970, se realiza el desarrollo del país sobre una base social pacífica, con los descalabros que conocemos y que se detallarán en las páginas posteriores.

Capítulo I.- Marco Teórico

- La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero

De manera general, las aportaciones al estudio de la ciencia económica de John Maynard Keynes se podrían expresar como la necesidad de la intervención del Estado para promover el crecimiento y desarrollo de la economía de un país, particularmente gracias a la inversión, más allá de aquella que realiza el sector privado, regido por la idea neoclásica de permitir al mercado regularse por sí solo. Podría parecer que tal afirmación resulta aventuradamente simplista, sin embargo, elegí como marco teórico justamente la obra de tal autor derivado de que su aportación al estudio de la realidad, postula como uno de sus puntos nodales la intervención del Estado en la economía, con la finalidad de generar un efecto multiplicador que permita alcanzar una situación de pleno empleo, que logre dinamizar a la economía en su totalidad, a través del incremento de la demanda agregada

En el caso mexicano resultante de la Revolución Mexicana, sin el dinamismo implementado desde el centro del poder, no hubiera sido posible el crecimiento y desarrollo económicos que se observaron durante buena parte del siglo veinte.

En su prefacio a la edición alemana, Keynes escribe *“no obstante, la teoría del producto en su totalidad que este libro tratará de ofrecer es, por mucho, más fácilmente adaptable a las condiciones de un estado totalitario que la teoría de la producción y distribución de un producto dado bajo condiciones de libre competencia y en buena medida de laissez faire”*³. Como es conocido y explicado por diversos autores, el modelo político diseñado desde el interior del poder en México, reviste características ampliamente totalitarias, aún cuando en el discurso, se presenta como derivado de la lucha democrática.

³ Keynes, John Maynard, *Teoría general de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p 23.

En congruencia con la aseveración del propio autor, seguramente por eso el modelo de intervención del Estado en la economía tuvo los excelentes resultados que se observan en México durante el período de estudio, dado que para que el modelo funcione, se necesitó de acciones determinantes y del cumplimiento de instrucciones precisas y a tiempo.

En su libro “De Keynes a Keynes”, Federico J. Novelo Urdanivia hace una reflexión importante, particularmente para el caso de estudio del presente trabajo y que cito “la emergencia de Keynes, al menos en su propuesta contracíclica, encuentra su puerta de acceso en este ambiente, y corresponde a uno de los más intensos momentos de la *reflexibilidad*, de la relación entre pensamiento y realidad, con la que se planteó –cuatro años antes de la aparición de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero- una nueva dimensión de la gestión económica gubernamental”

Y cita a Keynes: “la intervención directa del Estado para promover y subvencionar nuevas inversiones. Antiguamente no se consideraba que el Estado se endeudara para llevar a cabo otros gastos que no fueran propios de la guerra, por lo que con frecuencia había que esperar a una guerra para poner fin a una depresión importante. Espero que en el futuro no mantengamos esta actitud financiera purista y estemos dispuestos a gastar en empresas pacíficas lo que las máximas financieras del pasado solo permitían gastar en la devastación de la guerra. ¡En cualquier caso, afirmo con seguridad absoluta que lo único que podemos hacer es descubrir alguna excusa que aun las cabezas huecas consideren legítima para incrementar ampliamente el gasto!”.

Es importante mencionar que en el caso de la post revolución mexicana, si bien no se ajusta de manera académica al modelo, considerando que las primeras acciones impulsadas por los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, surgieron de manera previa a la publicación de la *Teoría General* de Keynes, sin embargo lo que se requería era justamente recuperar a la economía nacional, ante la imposibilidad del sector privado de invertir para reconstruir

toda la infraestructura que se había destruido durante el transcurso de la lucha armada, como se explicará más adelante, en el capítulo correspondiente a la generación de infraestructura en las diferentes administraciones que se analizarán.

En el período correspondiente a la Segunda Guerra Mundial y tal vez desde una década anterior, durante la gran depresión, el keynesianismo tuvo su mayor impulso, particularmente en las medidas aplicadas durante el *New Deal* del presidente Rossevelt y en cómo se concatenaron de manera particular las economías de México y los Estados Unidos de Norteamérica, a través de la compra venta y la fabricación de armamento, avituallamiento militar, vehículos, los primeros aviones para uso militar, municiones y todo implemento necesario para mantener la guerra. De alguna manera, se observa que, efectivamente, Keynes tiene razón en su planteamiento: La guerra es negocio.

Para el caso mexicano, es importante destacar una cita más del libro de Novelo, cuando dice “Keynes produce un temor mucho mayor, al menos por dos razones que tienden a ver con que su propuesta postula *otro tipo de capitalismo*, del todo distinto al de los mercados competitivos (el de la economía mixta), en primer lugar y, en segundo, porque esa propuesta es viable, justa y necesariamente en los propios términos de la democracia, misma que, para Marx y seguidores, resultaba del todo prescindible. Este otro tipo de capitalismo, igualitario, democrático y regulado, reivindica la percepción del mercado como institución de la sociedad, a muy considerable distancia del pensamiento económico convencional que, cada vez de manera más visible, convierte a la sociedad en rehén del mercado”⁴.

⁴ Novelo Urdanivia, Federico J., *De Keynes a Keynes*, UAM Xochimilco, México, 2011, p 57

Según el análisis realizado por Novelo, lo que marca el ritmo del ciclo económico proviene de la inversión, la cual al no incentivarse por las bajas tasas de interés, genera un decremento de la demanda agregada, la cual se compone de toda la demanda de bienes y servicios de la economía.

La propensión marginal a consumir es la parte de la variación en el ingreso que se destina al consumo. Esta es positiva, ya que el consumo sigue la ruta del ingreso, aunque no en igual volumen, es decir, menor a la unidad porque no todo el ingreso ha de dedicarse al consumo, el cual tiende a cero. Para la economía clásica, la inversión se deriva exactamente de la abstinencia de consumo.

Con la finalidad de explicar de manera general los puntos que me interesan destacar de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero de Keynes para el caso de estudio de la inversión en infraestructura en la post Revolución, utilizaré la explicación que para el caso realizan tanto Federico Novelo como Raúl Prebisch, ambos expertos en Keynes y cuyos trabajos utilicé de manera intensiva y extensiva para realizar este apartado.

Se debe destacar en primera instancia, que la *Teoría General* ... en sus inicios, tuvo serios detractores y fue criticada de manera frontal, en particular por su insistencia en que el Estado debería ser el brazo dinámico en lo tocante a la inversión, lo que en muchos casos se analizó como una amenaza a la libre empresa, situación que durante y al salir de la gran depresión, se les olvidó a quienes habían provocado el agotamiento temporal del modelo de acumulación y solicitaron de manera desesperada, la intervención decidida del Estado.

Al respecto, Novelo utiliza una importante cita de Keynes, donde se señala “[En esta obra] sostendré que los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la

sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales”⁵.

En el análisis que hace el doctor Novelo en su libro, rescato la explicación que realiza para explicar en el más amplio sentido la idea general de Keynes, cuando señala que “el ingreso es una función de volumen de ocupación; pero el consumo no sólo es función de ese ingreso, sino también de algunos elementos subjetivos que determinan la propensión a consumir. Ante variaciones en el ingreso, el consumo variará en el mismo sentido, pero –y aquí radica el meollo del tema- en menor proporción; de forma tal que, al constituir el ingreso total la suma del costo de factores más la ganancia, ese ingreso se expresará como consumo en un proporción menor, con lo que el precio de la oferta global (Z) tiende a ser mayor que la demanda de bienes de consumo, lo cual conduce a un problema acumulado de realización, no previsto por Say.”⁶ Entonces, cuando se considera estable esa propensión a consumir, que es la proporción del ingreso destinada al consumo, se tiene que éste es una función del ingreso y, por definición, del volumen del empleo.

El diferencial entre Z y D_1 hará reducir el ingreso de los empresarios, con lo que disminuirá la ocupación que ofrecen, salvo que los gastos en inversión D_2 permitan igualar a la demanda efectiva $D=D_1 + D_2$ con el precio de la oferta global Z. De esta manera, se tiene que la función de la oferta global menos la función de consumo global es igual a los gastos de inversión D_2 .

En equilibrio –según Keynes éste puede existir con desocupación-, el volumen de empleo depende de: 1) la función de la oferta global; 2) la propensión a consumir, y 3) el volumen de la inversión.

Con estos determinantes puede darse un equilibrio estable en el volumen de ocupación inferior al pleno empleo. El crecimiento en D_2 no está asegurado

⁵ Ver *La Teoría General...* p 17

⁶ Novelo Urdanivia, Federico J., *Invitación a Keynes*, Fondo de Cultura Económica – UAM Xochimilco, México, 1997, p 110

automáticamente, ya que no son ilimitadas las oportunidades de inversión, de manera que siempre esté en condiciones de cubrir, como esfuerzo productivo, el monto en el que Z supera a D_1 . Esta incertidumbre respecto al tamaño de la demanda efectiva es la variable explicativa de un equilibrio estable sin pleno empleo, pero con un volumen de ocupación preciso que está ligado de una sola forma con un nivel determinado de salarios reales y no al revés, como afirma el pensamiento clásico.

En la explicación que realiza Federico Novelo, se complementa con la siguiente idea: “¿Qué elementos determinan la demanda efectiva?. En la lógica del pensamiento keynesiano, aquellos que definen el consumo como proporción del ingreso y los que permitan la medición de la rentabilidad de las inversiones; esto es, *las funciones consumo e inversión*, en cuyo análisis intervienen tres variables independientes del sistema económico: a) la propensión marginal a consumir; b) la eficacia marginal del capital y; c) la tasa de interés, las cuales a su vez determinan la existencia de dos variables dependientes: a) el nivel de ingreso y; b) el volumen de la ocupación”.

En la formulación de la teoría general, Keynes incorpora ideas de otros economistas, como Thomas R. Malthus, del cual toma su concepto fundamental de *demanda efectiva*, mismo que, a partir de que “Ricardo conquistó a Inglaterra de una manera tal cabal como la Santa Inquisición a España, desapareció completamente y dejó de estudiarse. El gran enigma de la demanda efectiva, con el que Malthus había luchado, se desvaneció de la literatura económica. Sólo pudo vivir furtivamente disfrazada, en las *regiones del bajo mundo de Carlos Marx, Silvio Gesell y el mayor Douglas*” Ya se ha mencionado el importante uso que hace Keynes del concepto de multiplicador, introducido primeramente por R.F. Kahn en 1931.

Con tan diversas fuentes –algunas de ellas opuestas entre sí- Keynes construye una nueva teoría directamente enfrentada al pensamiento clásico, la que tuvo los alcances que él anunció más de un año antes de su publicación, y

de la que es conveniente destacar las aportaciones mayores: en el terreno conceptual, me parece de gran importancia la definición de las variables independientes, donde la propensión marginal a consumir es la variación del consumo, medida en unidades de salario dCs , a partir de la existencia de una variación en el ingreso, medido también en unidades de salario dYs :

$$\frac{dCs}{dYs}$$

La incorporación del efecto multiplicador de R.F. Kahn a la Teoría General de Keynes, justamente parte de considerar estas variaciones de consumo, derivadas de variaciones en el ingreso, como las variables explicativas de la forma en que la inversión afectará los niveles de ingreso y ocupación:

$$Y = I \times k$$

Donde Y es el nivel de ingreso, I el volumen de inversión y k el multiplicador.

La división del nuevo nivel de ingreso (Y) por la unidad de salario (s) permite una aproximación al nivel de empleo indiferenciado que se alcanza con la inversión aplicada. El multiplicador habrá de calcularse a partir del uso del ingreso en consumo:

$$k = Y / (Y - c) = Y/s = a \text{ recíproco de } s$$

(ya que c y s son fracciones de Y)

donde k es el multiplicador, Y el ingreso, c la fracción de Y gastada en consumo y s la fracción de Y ahorrada.

Para el caso de economías cerradas o, lo que es más lógico, con balanzas comerciales equilibradas, cualquier efecto multiplicador permitirá alcanzar el equilibrio que iguala a la inversión (I) con el ahorro (S) pero en distintos niveles de ingreso y de ocupación, que serán mayores cuando el multiplicados sea

grande, lo que depende de la proporción de ingreso destinada al consumo y menores cuando éste disminuya.

El cumplimiento pleno del efecto multiplicador, ya sea en ingreso o en empleo, suele enfrentar tres tipos de restricción derivados de 1) una oferta monetaria rígida; 2) la incertidumbre en la confianza privada, y 3) las filtraciones hacia el exterior, siempre que se trate de economías abiertas, con balanzas comerciales deficitarias.

La eficiencia marginal del capital, se define como la tasa de descuento que lograría igualar el valor presente de la serie de anualidades dada por los rendimientos esperados del bien de capital, en todo el tiempo que dure, a su precio de oferta. El carácter probable del rendimiento y el precio de oferta corriente del bien de capital ilustran una característica fundamental, y singular, del pensamiento keynesiano: el peso inescapable de la incertidumbre en el funcionamiento del sistema económico, donde la formalización matemática de ese concepto es:

$$PO = BE/(1+r)^n$$

donde: PO es el precio de oferta del bien de capital, BE los beneficios esperados o posibles del bien de capital, r la tasa de descuento que iguala a BE con PO y n los años de vida útil o los plazos de capitalización del bien de capital. Para que la inversión aumente, y deberá ser mayor que la tasa de interés (i) en todo el tiempo que se estime la duración del bien de capital.

La definición de la tasa de interés como la recompensa por privarse de liquidez por un tiempo determinado, facilita la comprensión de los determinantes de esta variable independiente. De un lado, la oferta monetaria M y, de otro, los motivos de preferencia por la liquidez (transacción, precaución y especulación).

En el importante cuerpo de aportaciones de la llamada teoría de la liquidez, merece atención especial la construcción de las funciones de liquidez y, derivada de su comprensión, la aportación relativa a la trampa de liquidez

$$M = L (i)$$

donde: M es la cantidad de dinero, i la tasa de interés y L la función de preferencia por la liquidez.

A partir del planteamiento general, Keynes propone subdividir al motivo transacción de preferencia por la liquidez (la necesidad de efectivo para las operaciones corrientes de cambios personales y de negocios) en los motivos gasto de consumo y gasto de negocios:

- En el primero, las consideraciones importantes son la velocidad del ingreso, es decir, los intervalos que median entre la recepción y el gasto del ingreso, así como el monto del mismo;
- En el segundo, los empresarios incurren en costos para la producción y existe un intervalo entre ese momento y aquel en que perciben el producto de sus ventas. Durante dicho período, el valor de la producción y del ingreso corrientes, así como el número de agentes que intervienen en los procesos de producción y realización, determinan la fuerza del gasto de negocios.

Con la finalidad de cerrar la idea de la importancia y alcances de la teoría Keynesiana, Novelo toma algunos párrafos de la obra del Dr. José Ayala Espino, la cual también utilizaré por su claridad en el análisis del modelo y que dice:

“... en el intercambio económico ocurre un desajuste entre las elecciones individuales y las elecciones sociales, en el sentido de que las elecciones económicas de los individuos que buscan la maximización de sus beneficios,

no necesariamente coinciden con las elecciones colectivas que buscan maximizar el bienestar social”⁷.

El profesor Ayala señala y puntualiza las siguientes conclusiones de la concepción keynesiana del Estado:⁸

i) “La preocupación keynesiana está centrada en el comportamiento social (macroeconómico) y no individual (microeconómico) de los agentes (en realidad del sistema) económicos; de acuerdo con ello, los niveles de desempleo e inversión son un resultado de las decisiones individuales, pero estas decisiones son impuestas por las condiciones macroeconómicas (y el entorno institucional) que fijan las expectativas sobre el futuro de la economía. Éste es un punto de vista muy diferente de los modelos neoclásicos, que postulan a los individuos como maximizadores, en un mundo sin restricciones y/o expectativas racionales;

ii) La teoría keynesiana asume que el mercado no conduce a la maximización del bienestar, porque en primer lugar, no permite alcanzar el nivel de pleno empleo y, en segundo lugar, es posible que a) el equilibrio entre oferta y demanda agregada ocurra en un punto por debajo del pleno empleo y/o, b) las decisiones de mercado maximizadoras, con derechos de propiedad y arreglos institucionales establecidos, inhiban las decisiones individuales de la inversión cuando los agentes, por ejemplo, perciben un descenso del consumo público y/o privado y, en consecuencia, prevén una caída de la tasa de ganancia media, por debajo del nivel que consideran satisfactorio;

iii) Las políticas de estabilización se convirtieron en el corazón de la macroeconomía keynesiana; la manipulación de las políticas fiscal y monetaria permitió la gestión de la demanda, para revertir las tendencias recesivas y

⁷ Ayala Espino, José, Mercado, *elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, octubre de 1995 p 23. En *Invitación a Keynes*, p 147

⁸ Ver *Invitación Keynes*, p 148

simultáneamente lograr la estabilidad, estimulando la actividad del sector privado mediante mecanismos aceleración – multiplicación de la inversión, y

iv) Las políticas de coordinación macroeconómica deben identificar los siguientes aspectos: a) los mercados (internos y externos) más prometedores, desde el punto de vista de la competitividad, la incorporación del progreso técnico y su potencial exportador; b) los cuellos de botella, desequilibrios sectoriales, mercados incompletos, problemas de oferta y demanda, que existen en la economía; c) las necesidades de financiamiento, apoyo tecnológico, desarrollo del capital humano e infraestructura, entre otras, para favorecer la cooperación entre mercados y agentes; d) las fuentes más importantes de fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades, y e) los problemas de información relevantes para las decisiones de inversión”

“La reflexión con que concluye José Ayala en examen de la concepción keynesiana del Estado es de gran profundidad:

Las fallas de coordinación revelan que el mercado por sí sólo conduce a una ineficiente asignación de recursos, subutilización en la capacidad productiva instalada y pérdidas del bienestar social. La existencia de la falla de coordinación abre un espacio para la intervención del Estado en la economía. Por supuesto que ello no significa la ampliación indefinida del tamaño y funciones del gobierno, la propiedad pública, la centralización creciente de las decisiones de inversión, consumo y ahorro gubernamentales, pero tampoco se excluye la necesidad de intervenciones públicas en los campos en los cuales las decisiones individuales y la información derivada del comportamiento del mercado no mejoran en desempeño de la economía o elevan el bienestar social.”

El propio Keynes dijo que “nuestro problema es construir una organización social que sea lo más eficiente posible sin contrariar nuestra idea de un modo de vida satisfactorio, por ello, en el campo de acción, los reformadores no

tendrán éxito hasta que puedan perseguir firmemente un objetivo claro y definido, con su inteligencia y sus sentimientos en sintonía. Necesitamos una nueva serie de convicciones que broten naturalmente de un sincero examen de nuestros propios sentimientos íntimos en relación con los hechos exteriores”⁹

Keynes –dice Novelo- *“con todo y su firme intención de preservar el orden capitalista, se involucró en la búsqueda permanente de la modalidad capaz de armonizar eficiencia, justicia y bienestar individual; capaz, en sus palabras, de alcanzar ‘la república de mi imaginación [que] se encuentra en la extrema izquierda del espacio celestial”*¹⁰

Durante las primeras décadas del México de la post Revolucionario, se diseña el modelo que prevalecerá casi intacto hasta el inicio de la década de los setenta, cuando la importancia en la generación de infraestructura y otorgamiento de servicios a la población, son el eje y el motor del modelo. Nuestro país hacia el inicio del período de estudio se presentaba como un *“régimen [que tenía en ese momento], entre otras, una falla fundamental: la desocupación persistente que, acentuada en las depresiones periódicas de la economía, entraña una grave pérdida de las fuerzas productivas, en desmedro del nivel de vida de las masas”*¹¹, ante lo que en la práctica, desde el Maximato y hasta la administración del presidente López Mateos, [se provocó] *“deliberadamente el crecimiento de aquellas, hasta que la demanda sea suficiente para absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas”*¹².

⁹ J.M. Keynes, “El final del laissez faire” en *Invitación a Keynes* op cit p150

¹⁰ J.M. Keynes, “Liberalismo y laborismo”, en *Ibid* p 151

¹¹ Prebisch, Raúl, *Introducción a Keynes*, FCE, México, 1965, p. 7

¹² *Ibid*. p. 9

Capítulo II La obra pública de la post Revolución

Del Maximato al Cardenismo

En el decenio que ocupa de 1924 a 1934 destaca por encima de muchas otras figuras históricas la mano enorme y para nada invisible del general Plutarco Elías Calles. Oriundo como los máximos líderes revolucionarios de la etapa post carrancista del estado norteño de Sonora, Calles siempre se destacó por su carácter adusto y su inexpresivo rostro, razón por la cual se le conoció también como la esfinge y como su metafórico apodo, soportó las más crueles embestidas del ambiente, en este caso político.

Sin poder competir con el genio militar nato y visiblemente superior de Obregón, el general Calles combatió todas sus batallas, tanto las políticas como las militares y personales con la disciplina que lo caracterizó desde sus primeros años de vida.

Formado como profesor rural hacia el último tercio del siglo XIX, Calles desde aquellos años se dice que veía más allá de lo evidente desde su púlpito laico. Como revolucionario, fue de los únicos caudillos del movimiento que se le reconoce la aplicación de alguna planeación en sus acciones y de poseer una visión de largo plazo, sobre los resultados que arrojaría la revolución, una vez concluida la parte bélica. Como dije, no compartía ni expresaba la espectacularidad de Álvaro Obregón, pero al mismo tiempo fueron complementarios, tanto en el terreno de las armas, como en las lides políticas, hasta el asesinato del célebre manco de Celaya.

El sentido de este trabajo no es hacer una biografía libre de los presidentes post revolucionarios, sin embargo, considero pertinente y obligado destacar algunas de las principales características personales de ellos, derivado de que el propio presidencialismo del modelo político mexicano, estampa en la historia el sello personal de cada gobernante o caudillo, ya que, parafraseando a

Carlyle, la historia de los países, es la historia de los hombres que lo construyeron.

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación es destacar la importancia de la inversión del Estado en materia de generación de infraestructura, puntualmente en el rubro de obra pública. En este orden de ideas y considerando el decenio que se mencionó arriba, se destacarán las obras destinadas al transporte de todo tipo, escuelas, hospitales y centros penitenciarios, por la importancia que revisten en la conformación del país, sin menoscabo de otras que igualmente sirvieron para conformar la administración de las post revolución y hasta el desarrollo estabilizador y su proceso paralelo de sustitución de importaciones, período en el cual concluye la investigación del presente trabajo.

Maximato

Período 1924 – 1934

Durante 1925 se realiza la construcción y adecuación completa de la carretera México - Acapulco, puerto que junto con el de Veracruz, revestía la mayor importancia en términos comerciales, en la cual se invirtió un monto de setecientos mil pesos, considerando que en ese entonces dicho camino únicamente contaba con dos carriles.

Durante los tiempos del Porfiriato los centros de detención se habían especializado en ser principalmente lugares donde se purgaban condenas derivadas de venganzas políticas de los llamados enemigos del sistema. Las condiciones materiales de dichos centros penitenciarios eran precarias, tanto sus instalaciones como los servicios derivados. Durante el inicio del régimen emanado de la Revolución se inició la construcción y/o adecuación de instalaciones, no solo de carácter penitenciario, sino de toda índole de aquellos servicios ofrecidos por el Estado. En este orden de ideas durante este período se construyó la Cárcel de Belem, con una inversión de ocho millones de pesos,

realizándose la obra desde los cimientos y siendo dicha instalación la más moderna en su tipo, en esos años.

Como se mencionó en párrafos anteriores, era determinante la reconstrucción de caminos o la adecuación de los mismos, razón por la cual durante el ejercicio fiscal de 1926 se realizaron importantes inversiones de carácter público en los tramos de Texcoco, vía alternativa para comunicar a la capital de la República con el estado de Veracruz y más puntualmente las instalaciones portuarias de dicho estado, encabezado por el puerto del mismo nombre; la construcción de la carretera México – Toluca; el tramo Petatlán – Zihuatanejo, a través del cual se podrían transportar bienes de entrada y salida hacia el puerto de Acapulco y en el mismo estado de Guerrero el tramo Chilapa – Zumpango, igualmente para mejorar el transporte comercial y comunicar a un estado tradicionalmente beligerante con el resto del país, así como la construcción de caminos vecinales y algunos tramos pavimentados en los estados de Oaxaca y Puebla, entidades que hasta la fecha carecen de una red vial eficiente, todo esto con un costo de cincuenta y seis millones de pesos, solo en 1926.

En materia de obras destinadas a la prestación de servicios, solo como ejemplo se realizaron adecuaciones y obras de ampliación en Palacio Nacional, tendientes a recibir oficinas de la Secretaría de Hacienda y de otros ministerios y oficinas de recaudación entre otros usos; se construyeron nuevas instalaciones para albergar a la Tesorería de la Federación, en concordancia con la pretensión del general Calles de modernizar financieramente al nuevo país emanado de la gesta revolucionaria, así como la construcción íntegra del nuevo rastro de la ciudad, el cual abonaría a elevar y mantener niveles de salud pública aceptables, pensado que la ciudad de México contaba hacia 1926 **con un millón de habitantes**. En dichas obras el gobierno federal invirtió en obra pública nueve millones trescientos mil pesos.

En materia de salud, se construyó el Departamento de Salubridad. Dichas instalaciones dan servicio hasta el día hoy y en la cual se invirtió un millón y medio de pesos.

Con la finalidad de mejorar y adecuar el funcionamiento de los puertos, como polos de desarrollo, se destaca la realización en 1927 de obras de dragado de los puertos de Tampico, Frontera y Salina Cruz, con lo cual se pudo elevar la capacidad de los mismos y así recibir en sus instalaciones embarcaciones de mayor calado, tanto de carga como en algunos casos de pasajeros. Se realizaron importantes obras de mejoramiento de las instalaciones de los puertos de Veracruz, Acapulco, Manzanillo y Mazatlán, por casi ochocientos mil pesos. Dichas obras incluyeron mejoramiento de oficinas, instalación de nuevos aparatos telegráficos, así como entradas ferroviarias para las zonas de carga y descarga de buques.

Para el año de 1928 se reporta la remodelación de caminos en diversas partes del país. Cabe mencionar que en cerca del 80% de los casos, la remodelación que se refiere es en materia de construcción de caminos rurales perfectamente aplanados y apisonados, y el 20% restante, se refiere a vías de comunicación carretera construida hacia centros de comercio. Para el año que se reporta, se enuncia una erogación de medio millón de pesos.

Como quedó plasmado anteriormente, el sistema judicial inició un proceso de reconstrucción, tanto en el plano formal como en materia de infraestructura y en ese orden de ideas se realizó la remodelación de la Escuela Correccional, con un monto de inversión de doscientos mil pesos.

Una de las ambiciones más importantes derivadas de la gesta y que incluso formó parte del ideario revolucionario desde los primeros tiempos, fue el mejoramiento y relanzamiento de un modelo educativo que sepultara el pensamiento porfirista, arraigado en la conciencia colectiva después de treinta años de dominio del general Díaz. En este sentido, aunque solo se enunciará,

la actividad de alfabetización la inicia el general Obregón, delegando tal responsabilidad en el Ulises Criollo, José Vasconcelos.

En este orden de ideas y como una acción congruente con el diseño de un modelo educativo acorde con el ideario de la Revolución, para este período se inició la construcción del Teatro Nacional, obra que tendría una duración de cuatro años por las dimensiones del proyecto y con una inversión de doscientos siete mil pesos, solo este inmueble. Asimismo se brindaría toda clase de mantenimiento preventivo, correctivo así como construcción de escuelas en todo el territorio nacional, privilegiando los nacientes centros urbanos y las tres principales ciudades, igualmente con una obra proyectada para realizarse en cuatro años, considerando una inversión estimada inicial de cuatro millones de pesos.

Es importante señalar que hasta la conclusión del Maximato, los períodos presidenciales contaban con una duración de cuatro años. Es hasta la administración del general Lázaro Cárdenas del Río cuando a través de una reforma Constitucional se amplía a seis años el mandato Constitucional. Es por esto que se realizaban planes a cuatro años.

Considero relevante mencionar que para la administración del general Cárdenas, se realizaron una serie de adecuaciones importantes en la acción del servicio público. Uno de los detalles más importantes fue la generación de un Plan Sexenal, el cual como parangón de los planes diseñados por el entonces gobierno soviético, abarcaban un período importante de tiempo, de tal manera que se comprometieran acciones y recursos más allá de administraciones personales y se diera el gran salto hacia las instituciones.

Durante la administración de Abelardo L. Rodríguez, en 1933 como se mencionó en la introducción, se inicia la construcción del corredor Los Cabos – Tijuana, con la finalidad de unir con el resto de la república dicho corredor. Es importante señalar que gracias a estas obras se inició la construcción de las

salineras más importantes de la región, las cuales funcionan hasta nuestros días y surten a una buena parte del continente del vital mineral. Pertenece a esta misma administración la construcción total de la ruta México – Laredo, Laredo – Acapulco y México – Guadalajara, con una inversión total estimada de treinta y ocho millones de pesos, los cuales se distribuirían a través de seis años, a partir de 1934.

Por lo que toca a los medios de comunicación, a partir de la década de los años treinta, particularmente en 1934 se comenzó a utilizar aviones para el transporte de mercancía, pero principalmente de personas. En este sentido, se reporta en el informe presidencial correspondiente que se mejoraron los campos de aterrizaje y se logró que cincuenta y cinco aviones estuviesen tripulados por mexicanos de nacimiento. Desde estos años el gobierno mexicano se comprometió con el sistema de transporte aéreo y en ese orden de ideas se reporta que se otorgaron subsidios a empresas de comunicaciones aéreas hasta por un monto de ochenta y un mil pesos para el año que se reporta.

En seguimiento con la política educativa iniciada a fines de los años veinte durante el período reportado, se continúa con la construcción y adecuación de instalaciones educativas en todo el país, desde el centro y hacia la periferia. En tal actividad se invirtieron trescientos cincuenta y cuatro mil pesos para construcción, remodelación y mantenimiento de 15 centros educativos.

Durante este período se construyó uno de los principales antecedentes de lo más cercano a una central de abasto que, en conjunto con el mercado de La Merced serviría como uno de los centros de distribución más importantes de la capital de la República, es decir, el Mercado “Abelardo L. Rodríguez”, con una inversión inicial estimada de dos millones de pesos, lo cual si lo comparamos con otros montos de inversión de otras actividades, por ejemplo la construcción de las oficinas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta presentó una inversión inicial de cerca de ciento veinte mil pesos. El mercado Abelardo L.

Rodríguez fue tan importante en su momento que incluso existen publicaciones expresas sobre su construcción.

El “Abelardo”, como la población dio en llamar a ese centro de distribución, significaba el modelo de mercado moderno, el cual incluía en su infraestructura incluso una guardería para infantes, auditorio, bibliotecas, entre otras instalaciones igualmente novedosas, sin embargo, lo verdaderamente distintivo de sus características eran los más de 1,400 metros cuadrados de murales, realizados por discípulos de Diego Rivera y que él mismo supervisó.

Lamentablemente ese centro no solo de comercio, sino de intercambio cultural, después de su construcción hacia 1934 no recibió mantenimiento alguno, de tal suerte que fue cerrado por secciones, dependiendo el grado de deterioro que fue presentando. Hacia 2009, el gobierno de la ciudad inició un proceso de salvamento del acervo histórico e inició la readecuación y/o rehabilitación de áreas, esfuerzo que permanece hasta hoy día, no obstante que el grado de deterioro que presenta es grave.

Asimismo como un acto de justicia hacia la imponente figura del general Obregón, el gobierno federal toma la decisión de adquirir y realizar una obra majestuosa en el lugar que ocupaba “La Bombilla”, restaurante en el cual murió asesinado y construye un enorme parque de convivencia familiar, resaltando como principal obra un enorme monolito hueco de concreto, en el más puro *art decó*, en donde por años se custodió la mano perdida por el general en batalla contra Doroteo Arango. Dicha obra representaba el luto que guardarían los gobiernos de la Revolución hacia uno de sus principales caudillos y tal vez una reivindicación del general Calles hacia las sospechas de la muerte del difunto. Resalto esta obra por lo que representa como símbolo de la reestructuración del Estado mexicano y como dato comparativo, dicha obra costó en su momento setecientos mil pesos, es decir, 35 por ciento del recurso erogado en la construcción del mercado Abelardo L. Rodríguez.

Hacia ese mismo año, se realizó la construcción del cuarto piso del edificio que alberga actualmente la sede del gobierno de la Ciudad de México, otrora Departamento del Distrito Federal por una inversión de doscientos mil pesos.

A partir de este momento concluye de manera histórica el período considerado como el Maximato, a través de la elección para el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos del General Lázaro Cárdenas del Río.

Es en esta oportunidad que el partido emanado de la Revolución cambia su plan de acción y realiza algunas modificaciones a su declaración de principios, plan de acción, plataforma y otros documentos fundamentales y cambia su denominación, de Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana, encabezando el general Cárdenas su primera campaña política por la presidencia de la República.

Arriba se anotó un detalle, a mi juicio uno de los más importantes de este período histórico y fue la formulación por primera vez de un plan de gobierno de largo plazo, denominado Plan Sexenal, que como su nombre lo indica permitió a la administración pública federal determinar objetivos de largo plazo, independientemente de los responsables de las diferentes dependencias.

En este sentido, durante el período cardenista se incrementó el margen de maniobra para realizar actividades de gobierno tendientes al desarrollo y el establecimiento de metas que a la postre forjaran un Estado fuerte, cimentándose en las instituciones.

General Lázaro Cárdenas del Río
(1934 – 1940)

Como se mencionó anteriormente, el punto determinante a mi juicio del período cardenista inicia con la elaboración del primer Plan Sexenal, generado para

que *“el Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir: franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de la gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y orden públicos”*¹³.

La generación de un nuevo modelo de Estado, siempre requiere de una serie de actividades colaterales con la finalidad de ajustar todos los sectores de la sociedad. En este sentido hacia 1938 se funda la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), a través de la cual se aglutinaría a toda la burocracia alrededor del Partido desde entonces oficial, con la condición no escrita de otorgar de manera corporativa el voto a todos aquellos candidatos que se postularan.

La tendencia esperada por el General Cárdenas a través de aglutinar en las filas del partido oficial, Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana después, a todos los sectores productivos de la sociedad, fue sentar bases claras y firmes de cara a la conformación de un Estado mexicano moderno y productivo (Confederación de Trabajadores de México, otros sindicatos menores, la Confederación Nacional Campesina, la propia FSTSE que se acaba de conformar, el magisterio y otros sectores).

*“El ingreso al PRM de las organizaciones obreras, campesinas, populares y militares, fue una medida definitiva que le dio enorme legitimidad al Estado y fuerza a los gobiernos de la Revolución. Contribuyó a consolidar el poder estatal y le permitió un importante dominio sobre la vida económica y política del país”*¹⁴.

¹³ Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920 – 2006*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2006 p 157

¹⁴ Ibid. 218

En materia de inversión estatal el general Lázaro Cárdenas fue claro desde el primer momento de su gobierno, al grado que en sus primeros discursos declaró “la intervención del Estado en la economía, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo”. De tal manera que no quedaba lugar a dudas de la participación creciente y decidida del Estado derivado de la Revolución en materia económica, lo cual fue un rasgo importante en los gobiernos posteriores y hasta 1970, cuando el modelo sufrió un golpe de timón definitivo para el futuro del país.

Con la finalidad de hacer equitativo el modelo de desarrollo cardenista, se pensó en una fórmula por demás interesante, descrita por Carlos Tello como “desarrollo capitalista independiente, con una creciente participación del Estado en los asuntos económicos y sociales”¹⁵. Es interesante analizar a fondo el modelo, porque si bien no se tenía desdén por un modelo capitalista clásico, los gobiernos de la Revolución siempre conservaron un control férreo y total sobre algunos sectores llamados *estratégicos*, tales como la obra pública en escuelas, penales e infraestructura básica y superior, extracción y refinación del petróleo, como se explicará en el presente apartado; posteriormente la generación de energía eléctrica; fabricación y distribución de papel, así como el monopolio en general de la producción de celulosa; servicios de salud; fortalecimiento y aplicación estricta de lo que entonces estipulaba el Artículo 27 Constitucional, lo que derivó en la extracción de metales y otros productos derivados de la minería, entre lo más importante.

Composición del gasto público en el Cardenismo

	Económico	Social	Militar	Administración
	%			
1934	23.2	15	22.7	39.1
1935	31.6	17.3	20.9	30.2
1936	42.6	16.9	17.3	23.2
1937	41.9	17.4	17.4	23.3
1938	37	19.9	16.7	26.4
1939	38.2	18.4	15.8	26.6
1940	34.1	19.7	19.7	26.5

¹⁵ Ibid. 169

De este modo, derivado del nuevo pacto social signado en los hechos con los diferentes sectores, por primera vez en veinte años se podía experimentar un ambiente de paz social, que salvo los lamentables hechos del conflicto cristero durante la década de los veinte, en palabras del propio general Cárdenas, citadas en el mismo libro de Carlos Tello consultado, *“por primera vez, en conjunto y en el sexenio, los recursos destinados al desarrollo económico y social superaron los canalizados a la administración y la defensa. Las inversiones en infraestructura básica: uso y aprovechamiento de agua, energéticos, comunicaciones y transportes impulsaron el desarrollo nacional y dieron apoyo y base sólida a las inversiones privadas”*¹⁶. Como se puede observar claramente en la cita, el ideario no se refería estrictamente a la aplicación de un modelo de capitalismo de Estado, sino dar el impulso decidido al crecimiento y desarrollo industriales, pero bajo su tutela con la finalidad de no violentar, según mi apreciación, la soberanía nacional en un país que se encontraba en los primeros estadios de desarrollo, después de una lucha armada cruel y sanguinaria.

Por otra parte, durante el cardenismo se continuó con la tendencia a mejorar las vías generales de comunicación, de tal manera que como le apunta Carlos Tello, y cotejado en los informes presidenciales correspondientes, *“la red de caminos pavimentados y de otro tipo, más que se duplica y pasa de 4 260 kilómetros en 1934 a 9 929 en 1940; se incorpora 1940. Se incorpora al cultivo bajo riego cerca de 12 mil hectáreas (entre nuevas y mejoradas) en el período 1935 – 1940. La producción de cemento más que se duplica: de 240 mil toneladas en 1934 pasa a 485 mil en 1940 y la de hierro y acero pasa de 107 mil toneladas en 1934 a 149 mil en ese mismo período. El índice del volumen de la producción manufacturera crece en ese lapso más de 35%, y el de su valor, más de 86%”*. La presente cita resume en pocas líneas las prioridades nacionales y su desarrollo, ya que independientemente de los “amarres” y negociaciones en términos políticos, era claro en su totalidad que el país

¹⁶ Ibid. 224

necesitaba de una política industrial y de inversión, clara y contundente para mejorar su posición en la economía mundial, en estos años particularmente mejorar y consolidar la posición con los Estados Unidos de América.

Del análisis del período se deriva que el crecimiento acelerado del gasto público no entrañó una mayor carga fiscal y se señala que las empresas no fueron mayormente gravadas. Por el contrario, se otorgan franquicias fiscales para las industrias nuevas y necesarias en el país. El ingreso tributario del gobierno central como porcentaje del PIB se mantuvo en torno a 5.5% durante el gobierno de Cárdenas. Es interesante analizar el período cardenista desde el punto de vista del gasto público, debido justamente que en general se desprende una serie aciertos y se toma como ejemplo de una buena intervención del Estado en términos económicos, cuando sin embargo no hubo una recaudación particularmente cuantiosa, sin embargo los resultados en algunos casos, permanecen hasta nuestros días.

Derivado de que el objeto de estudio del presente trabajo es principalmente la obra pública como elemento de desarrollo, es importante mencionar particularmente que *“los bancos nacionales de desarrollo –Nacional Financiera, Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, los de crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, el de Comercio Exterior- multiplican sus actividades y canalizan créditos a la empresa privada. Los recursos financieros operados por la banca nacional más que se duplican en su participación como porcentaje del PIB. Con el contrato de obra pública en mano, el empresario obtiene el crédito de un banco de desarrollo e inicia la obra”*¹⁷.

Durante este período de estudio, se observa que el crecimiento de la inversión pública, es hasta del 11% anual en el período 1935 – 1940. Lo cual corresponde a la construcción de caminos, tal y como se observó; la construcción de los nuevos inmuebles que albergarían incluso a los nuevos sindicatos, centrales obreras y campesinas, oficinas públicas, escuelas, tales

¹⁷ Ibid.225

como las primeras obras para la fundación del Instituto Politécnico Nacional, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1935, los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) hacia 1936, así como la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), antecesora de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), con la misma finalidad de garantizar precios bajos de productos de primera necesidad, tales como lenteja, frijol, huevo, leche o arroz, entre otros hacia consumidores de escasos recursos, de tal manera que en transportes propiedad del gobierno, se acudía a las colonias más pobres del territorio nacional y se vendían dichos productos a precios inferiores al resto de los centros comerciales establecidos en el país.

En otro ámbito de la vida nacional pero que reviste una importancia capital en materia de necesidades básicas, tales como la continuación en obras de irrigación, así como la mejora en las escuelas de agricultura, como el caso de Chapingo, la cual recibiría de manera posterior financiamiento por parte de la Fundación Rockefeller, la Ford Motors Company y la Organización de las Naciones Unidas, con la finalidad de realizar investigaciones tendientes a mejorar las semillas de maíz, trigo y frijol.

En 1938, se funda la Confederación Nacional Campesina y se le reconoce como sector del entonces Partido de la Revolución Mexicana. No obstante en el desarrollo posterior del país se da una migración inminente y de magnitudes imponderables hacia las ciudades y hacia los Estados Unidos de América. La importancia que reviste para Cárdenas el sector campesino es legítima y contundente, ya que reconoce en todo momento que la independencia alimentaria del país, recae en su totalidad en el campo y el correcto aprovechamiento de la tierra.

En ese sentido, el presidente Cárdenas emite un comunicado al empresariado mexicano, constante de 12 puntos, donde se destaca el numeral 8 que a la letra estipulaba que “El gobierno está interesado en no agotar las industrias del país, sino en acrecentarlas, pues aún para sus sostenimiento material, la

Administración Pública reposa en el rendimiento de los impuestos” Es decir, *el gobierno mexicano jamás desconoció de la importancia de la recaudación para fortalecer la inversión pública, aunque como se observó en el análisis de los datos, durante este período no existió ni una mayor recaudación a la observada con anterioridad, ni el gasto público se incrementó de manera importante.*¹⁸

Se reporta para 1935 que el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, destinó diecisiete millones de pesos para la construcción, captación y distribución de aguas, colectores y trabajos de mejoramiento en las colonias del Valle, Portales, Moderna; reposición y atención de las atarjeas de otras colonias; construcción y reposición de pavimentos y calzadas; alumbrado público, construcción y ampliación de edificios, parques y jardines.

Es importante destacar que los sistemas de abasto, distribución y desagüe en el Valle de México y las zonas cercanas, las cuales aún no se consideraban como connurbadas, fueron una prioridad desde tiempos del México prehispánico, sin embargo, salvo los primeros años del Porfiriato, cuando se inauguraron las principales obras en este sentido y la readecuación del sistema del drenaje profundo hacia los años setenta, existen pocas obras de fondo para solucionar los problemas hidráulicos del Valle en su conjunto.

En la tónica que se ha mencionado relativa a mejorar en primera instancia los principales centros urbanos del país, se erogaron tres y medio millones de pesos en la remodelación o adecuación de calzadas y calles, tanto en construcción como en pavimentación, así como obras de cooperación en el Lago de Texcoco y de fomento agrícola, para el ejercicio fiscal de 1936.

Asimismo, en materia de servicios sociales, se construyó la Beneficencia Pública del DF; dos nuevas escuelas, tres comedores públicos, diez estaciones de servicio social, se instaló la Liga Femenina de Asistencia Social, el Hospital del Niño así como su Casa Hogar, el Hospital General y el Hospital Juárez,

¹⁸ Ibid. p 202

además del manicomio y el Hospital para Tuberculosis, áreas de servicios médicos nocturnos y se ampliaron las instalaciones de servicios médicos, escolares y sociales.

Durante 1936 se construyeron treinta y seis edificios para instalaciones escolares y la Secretaría de Hacienda cinco edificios de instalaciones, oficinas de usos diversos y ventanillas de recaudación en toda la República, así como el Hospital Central Militar, y obras en los territorios de Quintana Roo y la península de Baja California.

Se señala también la construcción de 15 casas del agrarista, como respuesta a la política cardenista de aglutinar todos los sectores en torno al Partido en el poder. En este año, se comienza también a diseñar lo que posteriormente sería el Instituto Politécnico Nacional, a través de la creación de una escuela Vocacional para ambos sexos, así como un consultorio de higiene mental y de análisis clínicos.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, otorgó créditos en montos muy importantes para numerosos poblados en el país, con la finalidad de construir rastros y mercados, así como para el remozamiento de caminos rurales.

Como respuesta a una demanda extremadamente añeja desde tiempos tempranos del proceso independiente de 1810 y reivindicada como postulado en 1910, en 1937 el general Cárdenas diseña personalmente y pone en operación el Departamento de Asuntos Indígenas, el cual atendería de manera particular todo el cúmulo de necesidades de ese segmento poblacional, con la idea central de no permanecer únicamente como objeto de estudio, sino atendiendo puntualmente a sus requerimiento, con miras a su inclusión total en el aparato productivo y social del nuevo país.

Como una interesante iniciativa con miras al fortalecimiento de la región latinoamericana, México propone en la Conferencia Inter Americana la construcción de la Carretera Panamericana, la cual se inicia el año siguiente y se construyen edificios en todo el país, hasta por un monto de alrededor de trece millones de pesos. Durante el año, se instalaron vías férreas en la península de Baja California, así como todo el tipo de instalaciones ferroviarias y carros de transporte, por un monto de veintinueve y medio millones de pesos.

En la tónica de crecimiento que se mencionó arriba, durante el año de 1938 se construyen más de 55 escuelas en áreas rurales y semiurbanas, es decir el modelo de crecimiento que diseñó el presidente Cárdenas comienza a dar sus frutos a través del fortalecimiento del aparato educativo nacional. En este sentido se construyen y equipan 315 bibliotecas en centros obreros y campesinos. Se destaca también la puesta en operación de 5 nuevos internados y 19 escuelas nocturnas.

**Principales Inversiones a partir de 1935
(millones de pesos)**

Banco Nacional Hipotecario	4
Ferrocarriles	69.6
Carreteras	68.7
Bonos de caminos	83.1
Obras portuarias	18.9
Actividades castrenses	2.1
Astilleros y obras afines	1.9
Hospital Militar	5.1

**Principales inversiones
(Millones de pesos)**

Ferrocarriles	17.9
Caminos	11.6
Muelles y malecones	5.8
Agua potable	0.6
Escuelas	1.2
Otros edificios	2.6
Actividades castrenses	1.2
Hospital Militar	1.8

¹⁹

El último gobierno encabezado por un militar

**General Manuel Ávila Camacho
(1940 – 1946)**

El General Manuel Ávila Camacho, originario del estado de Puebla, ministro de Guerra y Marina del presidente Cárdenas, obtiene además de la postulación a la primera magistratura del país, el honor de ser el primer candidato del reformado Partido de la Revolución Mexicana hacia el nuevo Partido Revolucionario Institucional, organismo político que surge de los dos partidos anteriores ²⁰ y que responde al modelo planteado desde tiempos del padre fundador del Partido emanado de la Revolución, Plutarco Elías Calles, para transitar desde el camino de las armas y los caudillos, hasta el imperio de las Instituciones.

El periodo presidencial del General Ávila Camacho, conocido por la historia como el Presidente Caballero se caracteriza por una enorme presión internacional, derivada del escenario mundial enmarcado en la Segunda Guerra Mundial. Como una de las primeras decisiones, en diciembre de 1941 a consecuencia del ataque japonés a la base estadounidense de Pearl Harbor, se conformaría la Región Militar del Pacífico, creada para atender necesidades

¹⁹ Ver México a través de los Informes Presidenciales...

²⁰ Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado por Plutarco Elías Calles y Partido de la Revolución Mexicana (PRM), reformado por Lázaro Cárdenas del Río, en el cual se incluyeron los diversos sectores que apoyaban las causas de la Revolución, obreros, campesinos y organizaciones sociales, particularmente.

de países aliados, la cual aglutinaba en un solo mando a las regiones militares de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Istmo de Tehuantepec, Chiapas y Acapulco y bajo el mando del General Lázaro Cárdenas del Río, con el incremento en la dotación de recursos correspondiente, el cual no se especifica en el informe anual correspondiente, por tratarse de una condición histórica particular.

Es importante señalar que durante el presente período se inicia un proceso de, por así llamarlo, “ahorro involuntario”, derivado de que la industria de los Estados Unidos de América particularmente y de otros países aliados con los cuales nuestro país tuvo desde tiempos del Porfiriato relaciones comerciales de montos importantes, sufre un retroceso derivado de que las industrias pesadas de esos países, habían convertido su producción hacia la industria de la guerra, de modo tal que nuestro país, por un lado, tuvo que fabricar muchos de los productos y manufacturas que requería de manera doméstica, aunado además al apoyo en la fabricación de bienes necesarios para fines castrenses que se vendían a otros países.

En este sentido, a pesar de que se obtenían los pagos derivados, poco había en que destinarlos, cuando menos en materia de productos terminados y bienes de capital, de tal manera que con esos recursos se pudo iniciar de manera acelerada el proceso de generación de infraestructura básica, social y actividades estratégicas desde el último trienio del gobierno cardenista y con mayor énfasis²¹ durante la gestión del presidente Ávila Camacho, así como sostener niveles de déficit público bajos, desde el orden del 1.3% y hasta 2.3% hacia finales de los años sesenta del siglo XX.

Como apoyo directo a la actividad castrense comentada, se invirtieron más de cincuenta millones de pesos para la construcción de la carretera Panamericana

²¹ **Infraestructura básica.**- agua y su aprovechamiento, fomento agropecuario, energéticos, comunicaciones y transportes; **Infraestructura social.**- servicios educativos y atención a la salud y; **actividades estratégicas.**- producción de acero, fertilizantes, papel y abasto de bienes de consumo básico.- Nota metodológica. Ver Estado y desarrollo... p 300

en sus tramos Tampico, Zihuatanejo, Durango, San Diego, San Ignacio y Mazatlán, así como la construcción, remodelación y pavimentación de 7,157 kilómetros, por un monto de quince millones doscientos mil pesos. Al analizar los tramos de construcción se puede notar que la idea sería fortificar el sector del litoral correspondiente al océano pacífico, territorio en peligro inminente de un ataque del eje, a través de las tropas japonesas.

Asimismo, se nota en los planes del gobierno mexicano fortalecer además la infraestructura derivada de los servicios de salud, con el fin de contener de manera inmediata una posible incursión de los países del Eje, privilegiando la construcción de escuelas, hospitales regionales y centros de salud en los territorios de las penínsulas de Baja California y Yucatán, así como en Quintana Roo, derivado además del abandono en el cual se encontraron dichas zonas durante el Porfiriato.

Durante el ejercicio fiscal de 1942, en seguimiento a las necesidades planteadas con anterioridad, se detalla en el informe correspondiente que el programa carretero de este período constó de 13,764 kilómetros, los cuales principalmente unirían a las zonas áridas con las franjas costeras y durante 1941, se construyeron 3,774 de ellos. Como parte integral del proyecto de creación de carreteras, se construyeron puentes para unir dichos territorios, así como la reparación, mantenimiento y construcción de diversos tramos carreteros, ampliamente vitales por su importancia militar o económica, como en su momento lo señaló el Presidente Ávila Camacho, seguramente preparando al país para la posterior e inminente declaración de guerra, de cara a la reciente invasión a Polonia, por parte de Fhürer.

En el informe sobre el estado que guarda la Nación correspondiente a los años de 1943 y hasta 1946, se continuó con la construcción de carreteras, incluyendo aquellos caminos devastados por el volcán Paricutín, en el estado de Michoacán. Es durante este período cuando se construyen la mayor parte de los caminos que conectarían a la entonces Ciudad de México con los

poblados aledaños, tales como Milpa Alta, Xochimilco, Desierto de los Leones, entre otros. Es de este mismo tiempo cuando se construyó e inauguró el Instituto Nacional de Cardiología, el cual proporciona servicio hasta nuestros días y que ha modernizado a través del tiempo sus equipos en la materia, a la altura de cualquier instalación similar en el mundo.

Se incluyó en el Centro Médico Nacional un área específicamente dedicada a la maternidad, una de las primeras obras del ramo de servicios en las cuales se contó con participación privada, a través de una inversión de la Familia Mundet, la cual a través de la Fundación del mismo nombre, ha participado en obras de beneficencia a las masas desde tiempos del general Díaz. En este mismo año se construye el Banco de Sangre, el Hospital Urbano de Emergencias y el Hospital Médico Quirúrgico, así como la Policlínica de Tacubaya y el Centro Materno Infantil.

Corresponde a este mismo período, aunque sin especificarse el costo correspondiente en el informe consultado, la conclusión de la Presa Guadalupe, aunque por su importancia, se determinó pertinente destacar dicha obra.

Es en 1944 cuando, iniciada al principio del sexenio del presidente Caballero, se continuó con la construcción de la carretera en la zona de Campeche y Chetumal, la cual por aquellos años, como bien lo indica en su discurso el Presidente de la República, era una zona insalubre, incomunicada e inaccesible. Cabe mencionar que de los 237 kilómetros proyectados, para el final del sexenio, se había avanzado en 14%, es decir 35 de ellos, derivado de las dificultades propias de una zona de selva tropical.

Además de los aeropuertos de la Ciudad de México, Tapachula y Monterrey, se ampliaron los trabajos de ampliación de los ubicados en Puebla y Acapulco, así como un campo de aterrizaje en Nautla, Veracruz.

Jaime Torres Bodett, al frente de la Secretaría de Educación Pública proseguiría de alguna manera con la obra vasconcelista de la alfabetización y amplias jornadas para el mismo fin, además de la construcción en zonas agrícolas de mediano desarrollo de 588 nuevas escuelas.

Durante este sexenio y bajo la atinada dirección del Doctor Gustavo Baz Prada, quien fungió como Secretario de Salubridad y Asistencia, se comienza la modernización del sistema de salud, dándole un diseño y alcance nacional y en este orden de ideas, se construye el Hospital Infantil en 1942, Instituto Nacional de Cardiología, fundado por Ignacio Chávez en 1944, el Instituto Nacional de Nutrición, Salvador Zubirán en 1946, así como el inicio de la construcción de un nuevo Hospital Central Militar, en terrenos donados por el presidente Manuel Ávila Camacho.

Como resultado natural pero no dimensionado totalmente en sus inicios, la pacificación del país desde la segunda mitad de los años treinta en adelante, trajo consigo incursiones de tropa en todos los rincones del país. Como resultado de esa actividad y de una nula política de control de la natalidad, muchos soldados rasos poblaron, por así decirlo, esas comunidades. El gobierno federal al no desconocer esa problemática por su importancia numérica, funda en particular en el centro del país las llamadas Escuelas para "Hijos del Ejército". Para ingresar a esos centros de enseñanza, era suficiente con el testimonio de la madre del menor sobre la paternidad del mismo y en general la función de esas escuelas era otorgar a esos infantes educación primaria, alimentación, hospedaje y capacitación en algún arte u oficio de los que ahí se impartían, tales como tejido, costura, carpintería, mecánica automotriz, herrería y alfarería, por destacar los más importantes, con miras a dar al educando la posibilidad de ejercer dicha actividad para su manutención elemental.

En otro orden de ideas, pero igualmente importante, fue la fundación por mandato presidencial de las Escuelas de Ingeniería y Medicina Militar, las

cuales hoy por hoy representan las de mayor demanda y poseen los mayores índices de calidad en el sistema educativo de las fuerzas armadas, tanto en el ejército como en la marina armada de México.

En 1945 concluye el peor conflicto armado del cual tenga memoria la humanidad y con ello el retorno del crecimiento y desarrollo hacia los países directamente participantes, principalmente en Europa²² y Japón. En este marco, se requería entonces de la participación decidida del resto de los países, menos afectados de manera directa en su infraestructura productiva, con recursos disponibles, principalmente financieros y con capacidad geográfica para instalar empresas y fábricas y en este supuesto podría integrarse nuestro país, como mancuerna con los Estados Unidos de América, aunque sin capacidad de decisión en temas de bienes de capital.

Como se ha señalado en más de una ocasión a través del presente apartado, durante todo el sexenio avilacamachista se requirió de la construcción, adaptación y mantenimiento de diversas instalaciones y edificios militares, derivado del estado de guerra en el cual se encontraba el mundo durante ese período. No obstante, se aceleró la entrega de las instalaciones de la Escuela Normal y de la Escuela Normal Superior, en la calle de San Cosme, edificio que brinda servicio hasta nuestros días y que ha experimentado adecuaciones mínimas desde su inauguración, como ha sido el caso de muchos inmuebles construidos hacia esos años y que actualmente brindan servicio a miles de usuarios a lo largo del año.

Como se dijo, fundado durante la administración del presidente Cárdenas y bajo la operación de la Secretaría de Educación Pública, en el Instituto Politécnico Nacional se construyeron dos nuevos internados para estudiantes de mínimos o nulos recursos, en los que se les otorgaba alimentación, vestido, dormitorio, servicios generales y la oportunidad de asistir a la escuela Vocacional y posteriormente a las escuelas superiores.

²² Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Austria, y algunos países del Este, la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, particularmente las ciudades de Moscú y Stalingrado y Japón.

Se señala que durante el período, el comité de construcciones escolares proyectó la obra para instalar 720 establecimientos educativos, principalmente en zonas de alta y media marginación, así como la construcción de Aeropuertos y mantenimiento de otros edificios públicos, hasta por un monto de veintidós millones de pesos.

Hacia el final de la administración del presente Caballero en el año de 1946, quien como se dijo fue el último de los presidentes emanados de las filas castrenses y fundamentalmente de las filas de los hombres que hicieron la Revolución a través de las armas, se vislumbra la necesidad de generar en la población un sentido de Nación diametralmente distinto a aquel proveniente del Porfiriato y de la posterior lucha intestina entre caudillos de diversas procedencias. En este orden de ideas, adicionalmente a la creación de un Partido de Estado, la modificación y generación de nuevos planes y programas de estudio y la construcción de planteles educativos, a nivel superior por ejemplo, se triplicó la estructura del Instituto Nacional de Antropología e Historia; se construyeron laboratorios de investigaciones biológicas, químicas, electrónicas y electromagnéticas.

Como una obra de gratitud elemental hacia la marina armada de México, derivado de sus heroicas acciones a lo largo de la historia de nuestro país, el presidente de la República en persona, ordena la construcción del Casino Naval de Veracruz, en este caso, sin detallar el monto erogado.

En seguimiento puntual a la nueva política educativa, se instituye el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), con un monto inicial de operación de treinta millones de pesos, lo que representaba el 50% del monto total para construir 538 planteles de diferentes grados escolares, y el resto, correría por parte de los presupuestos de los estados en los cuales se levantarían dichos inmuebles educativos.

El crecimiento volvió a ser del centro hacia las periferias, privilegiando las penínsulas, y luego los territorios del Norte de la República.

Es durante este sexenio que se inaugura una de las principales instituciones de seguridad social, no solo de nuestro país, si no de Latinoamérica, por su número de afiliados: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual sería el responsable de otorgar a la masa trabajadora del ámbito empresarial los servicios médicos indispensables para su salud, tanto en la prevención, como en el tratamiento de enfermedades. A través de la construcción de dos hospitales regionales, se inicia la complementación del modelo que por un lado, aglutina a la fecha a los obreros en una Central de la dimensiones de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y como retribución se otorga una instancia gubernamental que provee los servicios de salud.

En este punto, no se pretende realizar un análisis simplista que se catalogue como mero pago político a la acción electoral de la CTM, sin embargo dado el tiempo en el cual se funda el IMSS y la previa fortificación de los sectores del partido oficial, la relación se observa cercana y obvia.

Es indispensable resaltar que durante este período presidencial, se inicia una franca y acelerada desmilitarización del gobierno, contra las tendencias observadas en la región, como lo señalaría en su momento Daniel Cossío Villegas, aún cuando de manera paralela se realizan inversiones importantes, como se ha anotado, en materia de infraestructura castrense con fines educativos e instalaciones especializadas para otorgar servicios de salud a los efectivos, así como aquellas destinadas a la capacitación de oficiales y entrenamiento físico, destacándose por sus dimensiones e importancia el Campo Militar Número Uno del Ejército Mexicano.

Con la finalidad de cumplir con las metas de producción suficientes para remontar los resabios de escases alimentaria derivada de los años de lucha armada, se privilegió el riego como forma de incrementar la producción del

campo, hacia el final del período presidencial, *“el gobierno dedicaba 15% de su presupuesto a irrigación. Sin descuidar las obras de pequeña irrigación, se construyeron 35 obras de gran irrigación, en su mayoría localizadas en zonas potencialmente productivas del centro y noreste del país. El total de hectáreas de riego nuevas y mejoradas, 579,129 rebasó la superficie irrigada por gobiernos anteriores”*²³.

Los ejes sobre los cuales se inició la marcha del país resultante de la gesta revolucionaria de 1910 se podrían resumir para fines analíticos en a) educativo, b) industrial y c) agrícola. Como se ha observado a lo largo del presente trabajo de investigación, los informes presidenciales desde el presidente Calles han puesto acentos importantes hacia el desarrollo de los tres ejes, ya sea a través de la construcción de nuevos planteles, obras de riego, infraestructura carretera, ferroviaria o aérea, electrificación, producción intensiva y extensiva de recursos petroleros, por destacar los más importantes hasta el momento.

Se ha observado a lo largo de esta sección que se privilegió en un primer momento la paz social, lograda en gran medida a través del aglutinamiento alrededor de un instituto político que obedecía las ordenes verticales de la figura presidencial, pero al mismo tiempo reforzado con la calma de un grupo importante de caudillos regionales, que de manera paulatina se alinearon en torno al modelo, previo cobro de algunas prebendas, ya en especie, ya en efectivo, dependiendo de su nivel y posición particular.

En paralelo a lo anterior, esos mismos caudillos militares conversos hacia la paz de sus propiedades, mutaron hacia la naciente industria nacional, ya fuera como socios de aquellos empresarios sobrevivientes del Porfiriato o como emprendedores unilaterales y por otro lado, descubriendo sus dotes como políticos, quienes igualmente además tenderían sus lazos hacia los beneficios de la empresa apoyada por la inversión pública. De cualquier manera, nacieron desde el callismo y hasta nuestros días, una especie de políticos empresarios,

²³ Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial*, Tus Quets, México, 1997, p 64

sobre los cuales ha crecido y desarrollado nuestro modelo nacional desde “1940, aunque con distintas variantes, estas redes se presentan en un gran número de países en desarrollo y en algunas economías avanzadas. La evidencia en México muestra que este esquema de redes es relativamente fuerte ya que ha logrado sobrevivir por más de un siglo, a pesar de importantes crisis políticas y económicas, y de diversos cambios tecnológicos, socialdemográficos e institucionales. Aunque la arquitectura organizacional y el gobierno corporativo de los grupos han experimentado ajustes a lo largo del tiempo, se habla de una continuidad en la medida en que dichos ajustes representan adaptaciones que les permiten enfrentar los cambios del entorno socioeconómico”²⁴

Durante el desarrollo y consolidación del modelo, la educación revistió una importancia capital, a mi juicio a manera de argamasa, ya que ante el golpe mortal, aunque no definitivo que recibió la iglesia católica y su monopolio educativo, el púlpito debería ser suplido a través de la evangelización laica que realizaron los profesores post revolucionarios en sus aulas. De manera gradual pero decidida, se fue incrustando en la colectividad la idea de un país laico, aunque al mismo tiempo respetuoso de las creencias individuales, pero que no tuvieran influencia en las grandes decisiones nacionales, ergo la importancia de contar con recintos educativo suficientes, materiales y personal humano que repitiera el nuevo evangelio de la revolución, sobre el otrora poder del púlpito clerical.

²⁴ Castañeda, Gonzalo. “La evolución de los grupos económicos durante el período 1940 – 2008”, en *Historia Económica General de México. De la Colonia a nuestros días*. El Colegio de México, México, 2010, p 603

Los presidentes civiles y su obra

Lic. Miguel Alemán Valdés **(1946 – 1952)**

Para fines estrictamente analíticos, se presentan los diferentes períodos de estudio en tres grades bloques, derivado de que cada uno representa condiciones particulares en esos momentos históricos y necesidades diferentes, aunque complementarias.

Durante el período del Maximato y el cardenismo, la necesidad imperante era la pacificación de la Nación emanada del derrocamiento de treinta años de una visión unipersonal del México recién independiente hacía menos de cien años por la visión de hombres formados, aunque dentro de esa visión, con ideales de participación dispares a los del presidente Díaz; de un país que a pesar del derrocamiento del régimen, inicia una serie de conflictos internos, primero en respuesta al usurpador Huerta y luego entre caudillo de diferentes tendencias; el conflicto cristero y la pequeña²⁵ dictadura de Calles, hasta la consolidación del modelo de Nación que encabeza el presidente Cárdenas.

En un segundo momento, dada la importancia que reviste en particular en el plano internacional la administración del presidente Ávila Camacho, habida cuenta del calado del evento bélico que se gesta y desarrolla en el mundo, realizo una división para insertarlo como lapso de transición y por considerar que de manera definitiva concluye la lucha armada en el ámbito doméstico en toda su extensión, ya que además del control de las luchas intestinas, en 1945 concluye la Segunda Guerra Mundial, con los resultados que conocemos.

²⁵ El adjetivo se aplica solo en términos de tiempo de duración de la misma, ya que los resultados obtenidos en términos políticos y de consolidación del nuevo modelo del Estado mexicano, no dejan lugar a dudas, habida cuenta de la cantidad de instituciones emanadas, la creación del Banco de México, la fortaleza financiera obtenida, entre los resultados más importantes de la gestión del presidente Calles.

El escenario mundial requería de los esfuerzos de los aliados para reactivar la inexistente economía de los desde entonces principales países del orbe. A través de una estrategia comandada por los Estados Unidos de América, de manera paulatina, pero al mismo tiempo contundente y estructurada a detalle, Europa, con Alemania e Italia incluidas, así como Japón, inician un proceso de reconstrucción de sus economías, en el cual toda la industria en el mundo tuvo su participación.

En este orden de ideas México, como ha ocurrido en otros procesos de reconstrucción, cumplió su papel amalgamado al proceso del vecino del norte, participando fundamentalmente en la producción y distribución de metal, como lo venía haciendo desde la guerra y la fabricación de algunas manufacturas de bienes de consumo, tales como textiles destacándose el algodón y la lana, así como petróleo crudo, por destacar las más importantes.

Como resultado de análisis anteriores de este período, siempre se ha destacado la importancia de los políticos empresarios como motores de desarrollo quienes, apoyados en definitiva por la inversión pública, consiguen iniciar un proceso definitivo de industrialización nacional que cubriera, además de las necesidades nacionales, la enorme demanda de los mercados en reconstrucción del otro lado del Atlántico principalmente.

Miguel Alemán Valdés, primer presidente civil del México post revolucionario, se gana la postulación hacia la primera magistratura del país por parte del Partido Revolucionario Institucional, desde el antiguo Palacio de Covian, sede desde el Porfiriato de la Secretaría de Gobernación. En esta oportunidad, Alemán se destaca por su cercanía con los principales representantes de los dos mundos; los aún influyentes y poderosos ex caudillos militares y la naciente plutocracia civil, encabezada por sus jóvenes contemporáneos.

Como Secretario de Gobernación del presidente Ávila Camacho, impulsó desde esa posición y de manera muy importante al turismo, la cinematografía y

la regeneración penitenciaria, observando desde su experiencia universitaria que los primeros dos sectores serían determinantes para el desarrollo nacional, habida cuenta de su modernidad y de su notable avance en los años veinte en el mundo, particularmente en los Estados Unidos de América, con sus ejemplos notables en California y Florida, particularmente. El joven y ambicioso abogado, cachorro de la Revolución, como se le llamó durante su campaña, contaba con el apoyo de los militares por pertenecer de alguna manera a esa casta a través de su difunto padre y de la intelectualidad, gracias a su paso por la Universidad Nacional.

Durante su primer año de gobierno, realiza reformas muy importantes en la aplicación del Artículo 27 Constitucional y se consideran entonces, 100 hectáreas para áreas de riego; 300 para cultivos comerciales, como el azúcar o plátano y 500 para uso ganadero. La izquierda cardenista y lombardista, ve con malos ojos dichas reformas, por el tinte empresarial que comienza a tomar el gobierno del presidente Alemán.

Este período es particularmente interesante como se ha mencionado con anterioridad, ya que en palabras de Vicente Lombardo Toledano, *“México había liquidado la etapa semifeudal, pero aún no había desarrollado un capitalismo pujante, etapa previa al socialismo”*²⁶, ya que es durante este sexenio que inicia la migración masiva hacia los centros urbanos, pero sin contar con un nuevo modelo de producción intensiva, más que extensiva del campo mexicano, vicio que se incluye como lastre y que desemboca en el lamentable estado del campo mexicano del siglo XXI, tema de otro tipo de análisis.

La inversión pública en materia agrícola se incrementó en 12% con Ávila Camacho y un 20% adicional con el presidente Alemán. (575 mil hectáreas adicionales de riego). En todos los estados de la República, se construyeron obras hidráulicas para mejorar la producción del campo.

²⁶ Ver *La Presidencia Imperial...* p 96

Como respaldo a las fuerzas armadas de la nación y como una acción inmediata derivada del retiro del poder de manera definitiva de los representantes castrenses, durante 1947 se funda el Banco del Ejército y la Armada de México, a través del cual se financian todas las actividades de construcción de infraestructura militar, compra de insumos, pago de salarios y todas las actividades financieras derivadas, con lo cual se le otorgaba una autonomía financiera al ejército, como reconocimiento a su actividad pretérita en la construcción del estado derivado de la gesta Revolucionaria.

Para el decenio 1935 – 1946, el gasto de gobierno en actividades de fomento, independientemente del ministerio que lo administrara, llegó a ser del 56% del total del presupuesto de gasto y 66% diez años más tarde.

Aún con los esfuerzos del presidente Alemán, la realidad no podían dejar que el modelo, más aspiracional que real, llegara a su fin, en lo concerniente a la distribución poblacional por tipo de ciudad, de modo que para la primera mitad de los años cincuenta, 63% de la población mexicana vivía en poblaciones de menos o hasta 100 habitantes, según lo arroja el censo correspondiente.

Con miras hacia la profesionalización del campo, durante el ejercicio fiscal se crea la Compañía Estatal de Guanos y Fertilizantes, así como de las comisiones para el desarrollo de las cuencas de los ríos Papaloapan y Tepalcatepec, de suerte tal que se logra durante ese sexenio un 8% de crecimiento promedio anual del sector primario. Como apunta Carlos Tello, *“El valor de la producción en varios cultivos comerciales se incrementó de manera impresionante entre 1946 y 1952. El principal producto de exportación, el algodón, subió de 80 a 199 millones de pesos; el café pasó de 78 millones a 283; el jitomate de 78 a 179; el azúcar de 159 a 292; el trigo de 139 a 375. Los dos productos más preciados desde tiempos prehispánicos, el maíz y el frijol, pasaron de 680 a 1600 y de 94 a 180, respectivamente. Para el sector externo,*

después de cubrir el mercado interno, la participación de estos productos pasó de 44.3 a 55.7%”²⁷.

Como una acción natural del proceso de industrialización que de manera decidida apoyó el alemanismo, se contó durante todo el sexenio de con un apoyo en las industrias de generación de energía, construcción de infraestructura y comunicaciones y transportes, inyección de recursos frescos a la Nacional Financiera (NAFINSA) y coinversión muy importante con empresas privadas.

Durante 1947, primer año de gobierno de su administración civil y en concordancia con su línea de avance, es destacable que durante toda la gestión del presidente Alemán se privilegió el desarrollo del sector turismo, como se anotó en su oportunidad y en esa tónica se apunta en el informe anual correspondiente la construcción y remodelación de los aeropuertos que existían en ese entonces, considerando además la posibilidad de cambiar al aeropuerto de la ciudad de México, de su ubicación original en Balbuena, al lugar que actualmente ocupa, así como la construcción y adecuación de más de once mil kilómetros de nuevas carreteras durante el sexenio, incluyendo la superautopista a Cuernavaca - Acapulco, y la instalación de vías férreas en el desierto de Altar y Baja California

Durante la administración alemanista se continuó con la construcción de la carretera Campeche a Chetumal, la cual alcanzó 68 kilómetros, derivado como ya se señaló de las dificultades de construcción propias de una zona selvática.

Por lo que hace a los servicios de salud otorgados a los trabajadores al servicio del Estado, durante el ejercicio fiscal que se reporta se construyó el entonces Hospital para Trabajadores del Departamento del Distrito Federal²⁸.

²⁷ Ver *La Presidencia Imperial...* p 99

²⁸ Es conveniente apuntar que desde el Porfiriato y hasta 1997 la administración de la capital de la República corría a cargo del gobierno central, por lo cual el gasto público ejercido se reportaba cada año por parte del presidente de la República en su informe de labores.

Como avance en materia de educación, particularmente en el rubro de formación del personal docente que transmitiría el mensaje de la Revolución a las nuevas generaciones, se inauguró el Edificio de Normales Urbanas y se mejoraron sustancialmente las condiciones de las Escuelas Normales Rurales asentadas en todo el territorio nacional; la fundación de 300 jardines de niños tanto en los ambientes urbanos y rurales.

Con la finalidad de continuar con el fortalecimiento del sector salud, durante el año de 1947 se construyeron por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social tres hospitales, seis clínicas familiares y su edificio central, el cual hasta la fecha se encuentra ubicado en el Paseo de la Reforma.

Como parte integral del proyecto de industrialización nacional apoyado personalmente por el presidente Alemán, para 1948 se reporta la inversión de trescientos ocho millones de pesos, destacándose la construcción de la carretera México - Ciudad Juárez, así como la apertura al tránsito vehicular de 42 kilómetros en el sureste, con lo cual se alcanza la frontera con Guatemala y con esto, la posibilidad de un intercambio comercial a futuro, según el plan de la administración pública federal, sin que hasta la fecha se hayan registrado avances significativos.

En la ciudad de México, se erogaron noventa y cuatro millones de pesos en 12 centros escolares para atender a 8,000 alumnos, seis escuelas de emergencia, campos deportivos, obras adicionales en el Hospital de Trabajadores del Departamento de Distrito Federal y el Hospital Vicente Leñero, veintitrés kilómetros de caminos y nuevos puentes en la propia capital de la república mexicana.

Es de extrema importancia mencionar que se suministraron a la Secretaría de Educación Pública seis millones de pesos adicionales para la culminación de la Normal Superior y dos millones y medio como contribución para los trabajos de

la Ciudad Universitaria, la joya de la corona en materia educativa del gobierno del presidente Miguel Alemán, aunado además con la inauguración de la nueva sede del Conservatorio Nacional de Música, ubicado en la desde entonces exclusiva zona de Polanco.

En cumplimiento de la promesa de gobierno para construir vivienda de bajo costo para trabajadores, se entregaron 200 casas de interés social para obreros y 100 para profesores, así como préstamos a través de la Dirección de Pensiones, antecedente inmediato al Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) por un millón de pesos a empleados federales.

Es conveniente resaltar por su importancia simbólica en materia de vivienda la construcción en predios ubicados sobre la avenida Coyoacán, de un multifamiliar de mil ochenta departamentos, en los que se prometía una renta módica y las comodidades de la habitación moderna, en la cual se invirtieron fondos federales, hasta por un monto de doce millones de pesos, como presupuesto inicial, reportado así en el presupuesto de egresos correspondiente. Asimismo se continuó con el apoyo material a las fuerzas armadas del país y en predios donados por la familia Ávila Camacho en el norte de la ciudad, en su colindancia con el Estado de México, además del nuevo Hospital Central Militar y del Campo Militar número 1, se construyen amplias zonas habitacionales para uso del personal castrense, desde los más bajos niveles, hasta oficiales de alta graduación, incluyéndose una residencia que ocuparía en su momento el General Secretario de la Defensa Nacional en funciones.

Por otra parte, los datos plasmados en el Informe presidencial correspondiente al ejercicio fiscal de 1949 y en el ánimo de modernizar la pujante y moderna industria de la aviación, se repararon y construyeron los aeropuertos de La Paz, Cabo San Lucas y San José del Cabo. Asimismo, bajo la administración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se reporta la construcción,

adecuación y equipamiento de 34 planteles de enseñanza de aviación, así como la modernización del Aeropuerto de la Ciudad de México y los trabajos que se realizaban sobre el mismo tema en Villahermosa, Martínez de la Torre, Matamoros, Mazatlán, Tepic y Nogales.

Derivado de que el objeto de estudio del presente trabajo de investigación corresponde a la importancia de la inversión pública en la construcción de infraestructura, es de suma importancia destacar que a través de un préstamo de tres millones de dólares del Bank of America a Nacional Financiera, se construye la carretera transísmica.

Asimismo se realiza la construcción de la Escuela de Policía en la ciudad de México; se inicia la construcción del Viaducto Piedad, que en esta etapa se realizó únicamente el entubamiento del río correspondiente, el cual en esa época se comenzó a utilizar como desagüe pluvial, para posteriormente transportar aguas grises y negras y se concluyó la pavimentación del Paseo de la Reforma.

En Tijuana, Baja California ciudad fronteriza que derivado de la instalación de importantes bases militares tanto en los Estados Unidos de América como en México se convirtió en un destino comercial muy importante, así como de proliferación de giros negros, se generó la necesidad de instalar diversos inmuebles destinados a la prestación de servicios. En este sentido, se construyó un hospital con participación privada, así como una guardería infantil, dentro de las mismas instalaciones. Se presenta un nuevo caso de participación privada, pero como beneficencia, como en el caso de las aportaciones de la familia Mundet, que se mencionó anteriormente, no como participación privada pura con fines de lucro.

De manera paulatina aunque constante, la ciudad de México inicia su crecimiento definitivo hacia la primera mitad del siglo XX. En el informe de actividades correspondiente, se reporta la construcción de colonias tales como

El Reloj, Unidad Morelos, Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza, Rosedal, Unidad modelo, Héroes de Churubusco, Ciudad Jardín, Materiales de Guerra y Sifón, las cuales contaron con la particularidad de ser las primeras unidades habitacionales destinadas a diversos grupos de trabajadores del gobierno federal, del entonces Departamento del Distrito Federal, que como se señaló anteriormente, en ese entonces era un departamento administrativo del gobierno central, así como para trabajadores de las centrales obreras adherentes al Partido Revolucionario Institucional.

En otros estados de la república mexicana se asentaron una cantidad importante de colonias para empleados federales, destacándose por su importancia y dimensiones aquellas construidas en Monterrey, Nuevo León; Mérida, Yucatán; La Paz, Baja California Sur; Mexicali, Baja California; Cuernavaca, Morelos; Puebla, Puebla y Querétaro, Querétaro.

Un punto que se debe destacar de manera puntual, es que en el diseño del Estado mexicano moderno, se observó que la expansión de los centros urbanos, así como del alcance del gobierno hacia todos los puntos del país eran determinantes y así evitar posibles fracturas posteriores del territorio nacional, como en los casos observados en el norte de país durante el siglo XIX y el infructuoso caso del estado de Chiapas.

Para el año de 1950 se realiza un avance importante en materia de obra pública, particularmente en la conexión de los diversos territorios del país con la construcción de 107 puentes con una longitud de 6.6 kilómetros, 855 kilómetros de pavimentación de carreteras; 893 kilómetros de terracerías y otras obras sin especificarse su destino, erogándose en esa materia un total de trescientos cincuenta mil pesos.

En la capital de la república, se construyeron en ese año la casa del papelerero, una subestación de bomberos, dos centros juveniles y treinta casas habitación

para ser donadas a familias sin recursos, como seguimiento a la instalación de infraestructura dedicada a la prestación de servicios.

Para ese año se habían invertido diecisiete millones de pesos en la construcción de Ciudad Universitaria, obra de capital importancia y que bien merece un trabajo de investigación particular por su importancia, no solo en materia cuantitativa, sino particularmente cualitativa, esperándose para ese ejercicio fiscal concluir su construcción hacia 1951.

A año de concluir la administración, en 1951 se reporta como uno de los principales logros reportados para ese año, se informa que se pusieron en operación los aeropuertos de Guadalajara, Jalisco y Mazatlán, Sinaloa, éste último en cooperación con la compañía Mexicana de Aviación y se concluyó el edificio y el equipamiento de la Escuela Militar de Pilotos de Zapopan, Jalisco.

Por su importancia estratégica dada la distancia del centro del país y al mismo tiempo por su cercanía con la última frontera del norte de México, se continúa la inversión en infraestructura en los entonces territorios de la península de la Baja California, dotándose de treinta y dos millones de pesos para la construcción desde los cimientos de 20 instalaciones escolares de diversos grados, así como los caminos correspondientes y la infraestructura necesaria para su operación, tales como instalaciones de energía eléctrica, obra hidráulica, desagüe, entre otras, habida cuenta de la falta de toda obra anterior.

Durante el último año de la administración alemanista, como se destaca en el Informe correspondiente, se concluyen las bases militares de Santa Lucía, Estado de México y Zapopan, Jalisco y el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, el primero con todas las instalaciones de un aeropuerto formal en toda la república. Se construyen los aeropuertos de Nogales y Hermosillo, ambos en Sonora, La Paz, Baja California Sur y una pista en San Luis Potosí, San Luis Potosí, así como el aeródromo de Puerto Marqués, ubicado en el municipio de Acapulco, Guerrero.

En lo concerniente a Ciudad Universitaria, se continúa con su construcción, habiéndose terminado para esas fechas la mayoría de los edificios de circuito y las zonas deportivas, la biblioteca central y el estadio de prácticas. El estadio Universitario en ese entonces, estaba proyectado para ciento diez mil espectadores. Cabe mencionar que adicionales a los diecisiete millones anteriores, a esa fecha se habían invertido catorce adicionales.

Se inician las obras de construcción de lo que en su momento se denominó “Ciudad Politécnica”, perteneciente al Instituto Politécnico Nacional, que posteriormente se denominaría Conjunto Zacatenco, ubicado en el norte de la ciudad, en la cual se inicia la construcción de las escuelas de Ingeniería, Mecánica Eléctrica, así como de Ingeniería Textil.

Don Adolfo Ruíz Cortínes
(1952 – 1958)

Contrario a las expectativas generadas durante la administración del presidente empresario Miguel Alemán, lo sustituye en el cargo el austero y moderado Secretario de Gobernación, Adolfo Ruíz Cortínes, personaje formado igualmente que otros presidentes de México en la lucha revolucionaria, sin embargo por su actividad en el proceso armado de escribano y contador, no luchó activamente en el frente de batalla, ostentando según algunos autores el grado de Mayor del Ejército Constitucionalista. Se debe destacar del presidente Ruíz Cortínes su participación como resguardante de los valores nacionales a bordo del tren “El Olivo”, máquina sobre la cual realizó su mortal viaje el presidente Carranza hacia el puerto de Veracruz, concluido violentamente en Tlaxcalantongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920.

La carrera política del Ruíz Cortínes inicia como Oficial Mayor del entonces Departamento del Distrito Federal²⁹, a la edad de 45 años, para posteriormente ser diputado federal en su natal Veracruz y bajo el amparo de Manuel Ávila Camacho, se le designó como Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, puesto que lo catapultó hacia la gubernatura de Veracruz y posteriormente Secretario de Gobernación, derivado de la muerte de Héctor Pérez Martínez, primer ocupante del cargo, con Miguel Alemán.

Si bien el presidente Alemán generó todas las condiciones para realizar una industrialización a fondo del país, también se generó una corrupción galopante, derivada de los enormes negocios inmobiliarios que aparecieron en paralelo con la política intensiva de construcción de infraestructura industrial y de servicios en todo el territorio nacional³⁰

En este sentido, la designación como candidato oficial a la presidencia de la República de Ruíz Cortínes, obedecía a un péndulo necesario³¹ con la finalidad de retornar el equilibrio en la dirección de la nación. El presidente de la República no frenó el proceso de industrialización de ninguna manera y al contrario, sentó bases para un despegue nacional importante a futuro, pero al mismo tiempo endureció la política de rendición de cuentas y tomó de manera personal la administración de los recursos nacionales, bajo la tutela de Antonio Carrillo Flores como Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Como persona formada en un puerto, el presidente Ruíz Cortínes conocía a la perfección la importancia del comercio marítimo para un modelo de desarrollo nacional integral. De esta suerte, diseñó y puso en operación como una de las primeras actividades de su gobierno la política de “*Marcha al mar*”, que estipulaba la creación y/o ampliación de nuevos puertos en todo el país, en los

²⁹ Hasta 1997, la Ciudad de México formó parte de gabinete ampliado del gobierno federal y su gobernante era nombrado directamente por el Presidente de la República en turno, como Jefe del Departamento del Distrito Federal y sus representantes delegaciones se denominaban Delegados Políticos, habiendo hasta la última administración de estas características 16 de ellos.

³⁰ Tales como los desarrollos realizados en la pujante y moderna ciudad satélite al norte de la ciudad de México, ya en territorio del municipio de Naucalpan, Estado de México, igualmente de ese período corresponde la construcción de mansiones de lujo en el Pedregal de San Ángel, por destacar las más representativas

³¹ Péndulo sexenal, en los términos de Daniel Cosío Villegas.

cuales se instalaría toda clase de servicios, con la finalidad de crear verdaderos polos de desarrollo, tendientes a exportar los productos mexicanos hacia todas las fronteras marítimas y recibir productos desde cualquier lugar del orbe.

Durante ese ejercicio fiscal se inicia la construcción de la presa Lázaro Cárdenas, el Palmito, ubicada en el estado de Durango, fundamental para consolidar el desarrollo de esa zona de la república mexicana, ya que por su actividad, aportaba beneficios a diversas actividades industriales y agrícolas.

Considero importante destacar que dadas las condiciones de la ciudad de México y su historia, desde el tiempo precolombino los edificios públicos se asentaron en el centro del Valle, tendencia que se siguió durante la colonia y se respetó durante el período independiente, de tal suerte que por ejemplo el edificio que hoy ocupa el Museo Nacional de Arte, ubicado en la plaza Tolsá, frente al Palacio de Minería, se encontraba la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Hacia los primeros meses del sexenio, durante 1953 y dado que se planteó la necesidad de una sede moderna y ubicada fuera del primer cuadro de la ciudad, se comienza a proyectar el nuevo edificio de la dependencia mencionada, la cual se construyó en el predio que ocupa hasta nuestros días en el Eje Central Lázaro Cárdenas³² y que en aquel entonces tuvo un costo de veintisiete millones de pesos y en materia puramente cultural de inicia la proyección del Auditorio Nacional, el cual se construyó en terrenos donados por el ejército mexicano, frente al Campo Marte.

Durante el ejercicio fiscal que se reporta, se invirtieron treinta y ocho millones de pesos en la conservación de caminos estatales y en lo tocante a la conservación de caminos con cargo directo al gobierno federal, se invirtieron sesenta y cinco millones de pesos. Como se puede observar, ya en este

³² Derivado de los daños que sufrió el edificio durante el terremoto ocurrido en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985, se tuvo la necesidad de retirarle a ese edificio los cuatro pisos superiores, remodelándolo en lo posible, derivado de la riqueza artística de los murales que cubrían sus muros, autoría de Juan O'Gorman y José Chávez Morado, así como la estatua de Cuauhtémoc que se ubica en ese predio de 92 mil metros cuadrados.

período se comienza a dar mantenimiento preventivo y correctivo a la creciente infraestructura carretera derivada de la reconstrucción nacional de la postrevolución.

En materia educativa se continuó con la generación de infraestructura destinada a tal fin, de manera que entre 1952 y 1953, se invirtieron treinta y un millones de pesos en la construcción de escuelas en todo el territorio nacional. El presidente Ruíz Cortines sabía de la importancia del fortalecimiento del modelo actual, con la finalidad de llevar hasta el último lugar de la república el mensaje de la Revolución y su consolidación en el ideario colectivo.

En general muchos autores han plasmado en sus escritos e investigaciones el hecho de que durante el Porfiriato se diseñaron, trazaron y construyeron el 90 por ciento del total de vías férreas con las que actualmente cuenta nuestro país y existe razón para aceptar la aseveración, sin embargo durante el período de estudio se invierten fuertes cantidades en la construcción de tramos hacia los puertos y tiros de vía hacia complejos industriales, derivado de la importancia que conocía a la perfección el jefe del ejecutivo, principalmente del centro y norte del país. Particularmente en el año fiscal de 1953, se proyectó la inversión trescientos sesenta y tres millones de pesos, que al observarse contra otros datos reportados en la generación de infraestructura escolar, urbanística e incluso carretera, la inversión es muy importante. Dicha cantidad se destinó en ese momento en la compra de equipo y construcción de instalaciones para Ferrocarriles Nacionales, primera inversión importante desde finales de la Revolución Mexicana. Dentro de la erogación, se incluyen pago de pasivos y otras deudas.

En materia de servicios de salud, por su importancia, su modernidad y cobertura en cantidad de derechohabientes, es conveniente destacar la construcción del Hospital de La Raza en la ciudad de México y el Hospital Regional de Monterrey, Nuevo León.

Es en el año de 1954 y después de veinte años de obras, durante este ejercicio fiscal se concluye la carreta de Campeche – Chetumal, con la cual se beneficiará principalmente el comercio y posteriormente la industria hotelera de esa franja marítima. Adicionalmente, en el mismo período se concluye la construcción en su totalidad de la carretera México – Acapulco, así como otras que cruzan longitudinalmente la República Mexicana, para llegar a un total de cinco.

En la capital de la República se construyeron tres campos deportivos, se concluyó la construcción de los tribunales de la calle de Niños Héroe y se trazaron la mayoría de las calles de las colonias proletarias, para su posterior pavimentación. Cabe señalar que más de 60% de ellas, serían acondicionadas hasta los años setenta.

Por otra parte en diferentes estados se construyeron 14 hospitales regionales, 16 centros médicos y 12 guarderías infantiles.

Aún cuando la Ciudad Universitaria fue inaugurada hacia 1953, durante otros ejercicios se continuaron con obras de construcción en diferentes frentes, con la finalidad de concluir con la dotación de servicios básicos, electrificación, aulas, laboratorios y otros requerimientos, los cuales debido a la envergadura de la obra, quedaron pendientes de concluir al momento de la inauguración formal de nuestro campus universitario.

Como se ha observado a lo largo del presente trabajo, desde los años cuarenta la aeronáutica fue uno de los sectores más pujantes del modelo económico emanado de la Revolución Mexicana y en este mismo tenor, el presidente Ruíz Cortínes para el año de 1955 destaca la inversión de trece millones de pesos en la reparación y/o readecuación de diversos aeropuertos del país, ubicados en la ciudad de México, Monterrey, Nuevo León, Guadalajara, Jalisco, algunos aeródromos en parajes apartados, así como en La Paz, Baja California Sur.

Después de un año de obras, durante el mes de enero de 1955 se inauguró con honores el Auditorio Nacional y su Unidad Artística y Cultural, con un costo de siete millones de pesos.

Se amplió de manera sustancial el Centro Médico Nacional, incluyéndose la construcción de las unidades de psicología, cancerología, ginecología y obstetricia, así como otras especialidades quirúrgicas.

En este periodo, se comienza a dar mantenimiento a la mayoría de las grandes obras públicas que se construyeron a partir de la década de los veinte y treinta, erogaciones que se reportan como importantes, dada la magnitud de ellas.

Lic. Adolfo López Mateos
(1959 – 1964)

Cuenta versiones legendarias que al preguntársele al presidente Ruíz Cortínes sobre el posible sucesor para el sexenio 1959 – 1964, respondía que “*el futuro de México estaba en el trabajo fecundo y creador*”³³ y no mentía, la designación del candidato del Partido Revolucionario Institucional recayó en la figura de quien fuera el Secretario del Trabajo y Previsión Social del gobierno saliente, Adolfo López Mateos.

Oriundo del Estado de México, Adolfo López Mateos tenía el don de la palabra. Inicia su carrera política desde los tiempos del bachillerato, cuando se une a la campaña presidencial de José Vasconcelos como orador. Derivado de la derrota de éste, se autoexilia en Guatemala para regresar a México e inscribirse en la Escuela de Derecho de la Universidad del Estado de México, donde no se tiene certeza si concluyó los estudios de abogado. Se cuenta con

³³ La anécdota es del dominio popular y se le atribuye su difusión a Francisco Martínez de la Vega, periodista y en su momento Secretario Particular de Gonzalo N. Santos, caudillo potosino y autor de la categoría política de “El Tapado”. Martínez de la Vega gozó de la simpatía de al menos una tercia de presidentes de la república, dado su carácter afable y su aguda pluma. Premio Nacional de Periodismo en 1976, gobernador interino de San Luis Potosí y asesor personal del Presidente López Mateos. Sus restos descansan en la Rotonda de los Hombres Ilustres, en la Ciudad de México.

información relativa a su inscripción en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, en ese entonces ubicada en la calle de Cuba número 92, Centro Histórico, pero tampoco se tiene certeza sobre la conclusión de esos estudios.

En el Estado de México fue director del Instituto Científico y Literario de Toluca, Senador por su estado natal y de ahí pasó a ocupar la cartera del Trabajo y Previsión Social del gabinete presidencial de Adolfo Ruíz Cortínes, todo esto bajo el amparo de personalidades como Gustavo Baz Prada e Isidro Fabela, quienes fascinados por sus dotes de orador, patrocinaron e impulsaron su desarrollo en la política nacional³⁴.

Contrario a la personalidad del presidente Ruíz Cortínes, Adolfo “el joven”, como se le conocía, gustaba de la parte espectacular de la política. Mientras que al primero lo obsesionaba la administración, al segundo lo seducían los reflectores, la palabra, de ahí su papel como Secretario del Trabajo y su catapulta como candidato del Partido Revolucionario Institucional y posteriormente presidente de la República.

Su administración se caracterizó en particular por los múltiples viajes que realizó alrededor del mundo para promocionar a nuestro país como opción de inversión y particularmente como sede de los juegos olímpicos, misión que cumplió ampliamente, celebrándose dicho evento en el otoño de 1968 en la ciudad de México.

Al presidente López Mateos siempre se le ha reconocido, entre otras cosas, su compromiso con el bienestar social, paso inmediato que se tendría que dar después de la política de crecimiento industrial y de fortalecimiento de la infraestructura industrial que se había promovido por los gobiernos anteriores.

³⁴ Como dato histórico, los principales políticos de la primera mitad del siglo XX, emanados todos o incluso fundadores del Partido oficial, contaban con un grupo de jóvenes entusiastas, expertos en oratoria a quienes llamaban “jilgueros”, donde el presidente López Mateos era uno de ellos y por su gracia y talento naturales en el uso de la palabra, es atraído al grupo del poder en el Estado de México.

Lamentablemente su gestión inicia con un conflicto con el sector ferrocarrilero, encabezado por Demetrio Vallejo, y que más parecía un cobro de factura hacia el presidente que provenía justo de la cartera responsable de mantener la estabilidad desde el punto de vista laboral. Posiblemente el sucesor del presidente en el cargo de Secretario del Trabajo y Previsión Social, Salomón González Blanco haya abonado su parte en el conflicto.

Como se ha explicado a lo largo de esta investigación, los primeros pasos que se dieron en materia de construcción de infraestructura básica y posteriormente complementaria, fue en el ámbito carretero, posteriormente de servicios médicos y educativos. A partir del gobierno encabezado por Miguel Alemán, se nota un avance muy importante en el ámbito turístico, principalmente en transportes.

En este sentido, durante los gobiernos subsecuentes se observa un avance acelerado en la construcción y remodelación de instalaciones aéreas, las cuales no solamente cumplirían funciones de transporte de pasajeros, sino en mayor medida de mercancías y particularmente de correos y mensajería especializada, de tal suerte que para el año de 1959 se destaca como obras de suma importancia la construcción de los Aeropuertos de Isla Mujeres y Tulum, ambos en el estado de Quintana Roo, zona de difícil acceso por la extrema densidad selvática y que desde tiempos del presidente Manuel Ávila Camacho se construyó una carretera, la que se concluye, como se observó, durante la gestión del presidente Ruíz Cortines.

En coherencia con los planes de desarrollo establecidos desde tiempos del cardenismo, se invierten durante ese año doscientos millones de pesos en obras carreteras de construcción desde cincuenta y cuatro millones de pesos en obras de conservación de los entonces 17,326 kilómetros de carreteras y 25 aeropuertos, que van desde aeródromos y pistas, hasta aeropuertos montados con todos los avances tecnológicos de la época. En

esta parte de la administración se incluye el 20% de avance en la autopista México – Puebla.

Como sabemos, existen desde tiempos de la Colonia dos problemas centrales en la ciudad capital: a) el suministro y evacuación del agua del Valle de México y b) las vialidades. En ese sentido, los gobiernos post revolucionarios realizaron obras tendientes a solucionar de manera radical y definitiva ambos. Por un lado, entubaron todos los ríos que circundaban o cruzaban la capital de la República y por otro se construyeron vialidades para desahogar el creciente tránsito vehicular. En el informe del año correspondiente, se menciona sobre el entubamiento de los ríos Magdalena y Consulado, para construir vialidades sobre ellos.

En el interior de la República, se informa sobre el inició en la construcción de los centros de salud de Nogales, Sonora; Chetumal, Quintana Roo; Tapachula, Chiapas y Oaxaca ciudad capital. Por otro lado, en concordancia con la construcción de vivienda y servicios sociales, lo que caracterizó a la administración del presidente López Mateos, se erogaron treinta y cinco millones de pesos en obras de adaptación, conclusión y ampliación de clínicas familiares, hospitales y construcción de vivienda de bajo costo, así como la construcción desde los cimientos de 1,000 escuelas rurales.

Se reporta además la construcción de seis mercados en diferentes colonias populares de la ciudad de México, con la finalidad de iniciar la descentralización del comercio del mercado de La Merced y Abelardo L. Rodríguez, ambos centros comerciales, que datan de finales del siglo XIX e inicios del XX, respectivamente.

En materia educativa de nivel superior, se destaca una inversión de treinta y dos millones de pesos en obras de la Unidad Zacatenco del Instituto Politécnico Nacional³⁵.

Adicional a las obras que de manera centralizada se realizan durante el ejercicio fiscal que se reporta, se informa que el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, otorgó a estados y municipios créditos hasta por ciento cinco millones trescientos mil pesos, destinados principalmente a obras de alcantarillado, agua potable y de riego, construcción de rastros, electrificación y vías terrestres de comunicación.

Por lo que toca a la obra educativa, se construyen durante el ejercicio fiscal de 1960, 3,698 aulas extras en diferentes estados de la República, privilegiando las zonas alejadas del centro. Lamentablemente la experiencia indica que después de la construcción de centros e instalaciones educativas, no se realizaron obras de mantenimiento en prácticamente ningún inmueble, correspondiendo regularmente a las propias familias usuarias, obras de mantenimiento menor, tales como pintura y resane de muros y techumbres.

Durante 1960 se construyeron 114 bodegas de ANDSA, para conservar 620 mil toneladas de productos agrícolas, los cuales se distribuyeron a precios de garantía, con la finalidad de mantener a los productores agrícolas a flote durante esos años.

Se construyeron 2,000 kilómetros de carreteras y vías de comunicación, tales como puentes y terracerías, por un monto de sesenta y seis millones de pesos, además una colocación de bonos para fines carreteros, por seiscientos millones de pesos.

³⁵ El motivo por el cual se detalla el ejercicio del gasto en el caso del IPN, se refiere a que dicha institución educativa corresponde a una Dirección General, dependiente de manera directa de la Secretaría de Educación Pública, en tanto que, como sabemos, la Universidad Nacional, por su carácter de autónoma, hasta esa fecha no reportaba el ejercicio del gasto de manera detallada, en todo caso, regularmente solo se informaba a la Nación sobre los recursos otorgados a la Máxima Casa de Estudios.

Derivado de la importancia que reviste en términos políticos, se debe destacar de manera particular el caso de la nacionalización de la industria eléctrica y la fundación de la Comisión Federal de Electricidad en 1960, como sector estratégico del desarrollo nacional, así como la creación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, hoy extinta, como distribuidora del servicio para esa misma región del país.

Se debe destacar por su importancia en la materia, la construcción del Centro Médico Nacional, ubicado en la ciudad de México, y como lo indica el informe correspondiente, *“ejemplo de continuidad de los regímenes revolucionarios”*³⁶ el cual se compone de 18 unidades, donde además del servicio hospitalario, se impartían en ese entonces las carreras de administración hospitalaria, enfermería e investigaciones médicas, entre otras.

No obstante al conflicto ferrocarrilero, en 1960 se funda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), dependencia que tendría la responsabilidad de ofrecer a ese sector tan importante por su número como por sus actividades, aquellos servicios básicos indispensables para la reproducción de esa fuerza de trabajo, tales como servicios médicos, ahorro para el retiro, crédito inmobiliario, créditos automotrices, préstamos en efectivo y servicios funerarios.

En la tónica del objeto de estudio de este trabajo de investigación, se incluye de manera destacada el caso del ISSSTE por la cantidad de inmuebles que se construyeron para otorgar el servicio para el cual se fundó esa dependencia, tales como hospitales regionales en todo el territorio nacional, todos ellos de primer nivel, macro hospitales para atender a la enorme cantidad de usuarios, en los cuales se ofrecían todas las especialidades que existían en esa época e incluyéndose de manera paulatina el resto que surgió con el tiempo. En términos cuantitativos, se reporta la erogación de ciento cuarenta y dos millones de pesos en la construcción de un Hospital de primer nivel, con

³⁶ Ver *Informes Presidenciales...*

capacidad de 600 camas y de 34 clínicas familiares de diferentes niveles de atención.

En el mismo sentido y en atención a la creciente demanda de vivienda por parte de los trabajadores al servicio del Estado, durante el ejercicio presupuestal que se analiza, se inicia la construcción de los conjuntos habitacionales Unidad Nonoalco – Tlatelolco y de la Unidad San Juan de Aragón, ambas ubicadas en el norte de la ciudad de México y las cuales ofrecían una opción de compra de pequeñas casas y/o condominios accesibles al salario y otros emolumentos de los burócratas y en condiciones de crédito preferenciales, concluyéndose esas obras y su ocupación hacia 1962.

En este período, se concluyen las obras de construcción y mantenimiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje Local, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras obras de corte hospitalario administradas por el entonces Departamento del Distrito Federal, por un monto de treinta y cuatro millones quinientos mil pesos.

El Instituto Politécnico Nacional recibe una cantidad adicional para obras nuevas y de mantenimiento de treinta y dos millones de pesos, lo cual se realiza en la Unidad Zacatenco y se realizan obras de mantenimiento mayor en la sede del caso de Santo Tomás, tanto en materia de cárcamos pluviales, electrificación, entre otras, no detalladas en el informe correspondiente.

Desde tiempos de la Colonia, se observó en México un modelo de desarrollo y crecimiento del centro y hacia la periferia, privilegiando en primera instancia la construcción de infraestructura carretera y portuaria hacia y en territorios del Golfo de México y algunos puntos cercanos al Caribe y de manera posterior hacia el océano Pacífico, para realizar comercio con la costa de California en los Estados Unidos, algunos puntos de Sudamérica y como se observó anteriormente, se realizaron obras de importante cuantía, derivado de la segunda guerra mundial, para proteger esa gran franja costera.

Con la finalidad promover el desarrollo de esa zona, hacia el año de 1961 se inaugura el aeropuerto de Oaxaca, con una inversión de diez millones de pesos.

Es conveniente mencionar que la mayoría de los gobiernos de la República, salvo el Porfiriato y la administración de Adolfo Ruíz Cortínes, las cuales vieron en el ferrocarril un medio de transporte eficiente, barato y seguro, tanto para personas como para mercancías, habida cuenta de su capacidad de carga, se privilegió el incremento en la cantidad de carreteras y su mantenimiento posterior. Es durante la administración del presidente López Mateos que se inician los trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo a gran escala, como lo señala en el informe de ese año, cuando anuncia que se erogaron para ese rubro ochocientos cuarenta millones de pesos, específicamente para trabajos de conservación.

Por otro lado, en la capital de la República se continúa la construcción de la red de drenaje, la cual se incrementa en 12.5 kilómetros y se proyecta la continuación sur del Gran Canal, con la finalidad de concluir la obra hacia 1962.

En términos de política alimentaria y producción, se incrementa en 140 inmuebles adicionales las bodegas de ANDSA, con una inversión de ciento cuatro millones de pesos.

Durante la administración que se reporta, se realiza la última inversión extensiva de los ferrocarriles, incrementándose en 337 kilómetros la red de vías férreas y la rehabilitación de 2,176, con una inversión de ochocientos sesenta y cuatro millones de pesos. Es importante mencionar que de esta época es el ferrocarril Chihuahua – Pacífico y que la mayor inversión se realiza en instalaciones de administración y brazos de distribución hacia instalaciones industriales.

Como respuesta a los requerimientos sociales del sector militar, durante 1961 se crea el Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas (ISFAM), homólogo del ISSSTE en su diseño y funciones, bajo la administración exclusiva de las fuerzas castrenses, a las cuales siempre se les ha distinguido con un trato preferencial por su importancia en la conservación de la paz interna del México post revolucionario.

En materia de desarrollo agropecuario si bien no se observan actividades espectaculares relativas a distribución de nuevas tierras, se crean o se consolidan dependencias encaminadas a fomentar un desarrollo de tipo industrial en la materia y en este sentido, se inician las operaciones del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), entre las más importantes.

La capital de la República continuaba recibiendo adecuaciones y obras públicas, con la finalidad de convertirse en una urbe moderna, como las mejores del mundo. En ese sentido, durante 1962 se diseña el Plan Maestro y las primeras obras de construcción del anillo periférico, el cual se conecta con el Viaducto Piedad y que se prolonga desde la calzada de Tlalpan hasta Avenida Ignacio Zaragoza, por destacar la más importante.

Como se apuntó de manera anterior, el puerto de Veracruz seguía siendo la principal instalación dedicada al comercio exterior y el hecho de mejorar las rutas de tránsito serán una prioridad hasta nuestros días. En concordancia con lo anterior, de manera simbólica, el 5 de mayo de ese año se inaugura en su totalidad la autopista México – Puebla, en la cual se invirtieron doscientos treinta y cinco millones de pesos.

En conjunto y congruencia con la política de promoción hacia afuera del presidente López Mateos, se consolidó la creación de importantes polos de desarrollo turístico, principalmente en el puerto de Veracruz, el puerto de

Acapulco y el inicio de los centros turísticos de playa colindantes con el océano pacífico, principalmente. En el mismo tenor del desarrollo hacia el exterior, durante esa administración se realizaron importantes inversiones en las fronteras, principalmente en la norte, en materia de adecuación de infraestructura aduanal, tendiente a la agilización del comercio exterior que ingresaba o salía del país vía terrestre, con destino hacia los Estados Unidos de América o hacia el puerto de Veracruz, con mercancías provenientes o en tránsito hacia el atlántico.

En el mismo tema relativo al intercambio comercial, el gobierno del presidente López Mateos promociona e incluye en la flota mexicana a la marina mercante, con la finalidad de fortalecer el sector.

Durante ese ejercicio fiscal se reporta la inauguración de 26 centros escolares de diferentes niveles educativos, lo que incrementó en 230 aulas la oferta educativa; la construcción de 15 mercados de barrio adicionales, 300 camas de hospitalización ubicadas en tres unidades médicas infantiles, entre otras obras de mantenimiento correctivo y preventivo.

En el interior de la República se construyeron y rehabilitaron hospitales y clínicas en Tijuana, Baja California; La Paz, Baja California Sur; Matamoros, Tamaulipas; Mérida, Yucatán; Guadalajara, Jalisco; Puebla, Puebla; Chetumal, Quintana Roo; Ocotlán, Jalisco y otras, 8 hospitales y 433 consultorios para atender a más de 394 mil derechohabientes, tanto afiliados al ISSSTE como al IMSS y se concluyó la construcción del Centro Médico Nacional, en la capital de la República Mexicana.

Se debe destacar la realización de obras de ampliación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y urbanización en zonas rurales y medio urbanas de las ciudades de Veracruz, Veracruz; Acapulco, Guerrero; Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa en Tamaulipas; Ciudad Juárez, Chihuahua y Nogales, Sonora.

Entre las obras de infraestructura inmobiliaria que se generaron, se construyeron un total de 25 mil viviendas, en las cuales se podría alojar en promedio a 100 mil personas, así como la Unidad Habitacional Presidente Kennedy, ubicada al sur de la ciudad de México y que se bautizó con ese nombre en honor a la visita que realizó el presidente norteamericano en 1962.

Independiente a las obras aeroportuarias de gran calado que se realizan, se destaca para 1963 la construcción de 4 aeródromos por parte del Instituto Nacional Indigenista, a través de las cuales se lleva hasta zonas sumamente apartadas productos de consumo básico, se traslada a profesores rurales y otras actividades para fomentar el desarrollo de esos centros poblacionales. Lamentablemente la experiencia al respecto no funcionó como se planteó al principio de dichas actividades.

En la ciudad de México se destaca la conclusión de la obra correspondiente a la vialidad conocida como Río Churubusco, del Canal de Miramontes, del segundo tramo del Anillo Periférico, Barranca del Muerto, la ampliación la Avenida de los Insurgentes, San Cosme y la calzada Nonoalco. Como se puede observar derivado de la localización de esas vías de comunicación, la ciudad capital crecía de manera acelerada hacia las zonas norte y sur, principalmente, lo que se explica por la localización de las diferentes dependencias de gobierno, las cuales iniciaron su construcción en el centro histórico, para después trasladarse o ampliarse hacia otras zonas del territorio de la zona metropolitana.

Por otra parte, se reporta la construcción de 4,200 kilómetros de nuevos caminos en diversas zonas del país, principalmente diseñadas para mejorar el comercio hacia el norte y los puertos de Mazatlán, Sinaloa y Veracruz, Veracruz.

Se debe destacar la asignación de dos millones doscientos mil pesos para préstamos hipotecarios, los cuales se canalizaron a través del Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda, y que se operó a través de la banca comercial, como una de las primeras experiencias de este tipo y que posteriormente desembocarían, ya en los años setenta, en la manera común para obtener un crédito hipotecario.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Vivienda, concluyó y asignó 1,820 unidades de habitacionales, ubicadas en 10 estados de la República Mexicana, las cuales se adquirieron a través de préstamos otorgados de manera directa en este caso por el ISSSTE, mediante la figura de “sorteos” realizados en las diferentes dependencias gubernamentales por los sindicatos afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Como se dijo en su oportunidad al inicio del presente trabajo, el tema del campo fue uno de los detonadores de mayor peso en la lucha armada de 1910 y en el mismo sentido los gobiernos emanados actuaron en consecuencia en el diseño de sus instituciones, cuando menos en el papel. Hacia 1964 se proyecta la construcción de edificios en la Escuela de Chapingo, los cuales albergarían el colegio de posgraduados y el Centro de Cálculo y Estadística.

En atención al modelo educativo vigente, durante la administración del presidente López Mateos se crea la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito. Por otro lado, se construye el moderno y amplio edificio que hasta la fecha ocupa el Museo Nacional de Antropología e Historia, ubicado en Paseo de la Reforma, frente al Bosque de Chapultepec, diseñado en su totalidad por Pedro Ramírez Vázquez; se remodela el edificio que alberga el Museo del Virreinato, ubicado en Tepozotlán, Estado de México; se construye dentro de la segunda sección del bosque de Chapultepec el Museo de Historia Natural, el cual en su momento se consideró como el más moderno de su tipo en América Latina, por destacar lo más importante en ese ámbito, sin menoscabo a los

avances realizados en materia de construcción, readecuación o remodelación de espacios dedicados a la impartición de clases.

Lic. Gustavo Díaz Ordaz Bolaños
(1964 – 1970)

Nacido en el estado de Puebla, abogado de profesión, inicia su carrera política bajo el amparo de la familia Ávila Camacho, como diputado federal y posteriormente como Senador de la República, en donde coincide y comparte opiniones y amistad estrecha con quien podría haber sido su antagónico natural, Adolfo López Mateos. Curiosamente, antecede y precede al presidente viajero dos personajes más interesados por las entretelas del poder y la administración que de los reflectores.

De sus tiempos de vasconcelista apasionado, López Mateos recibe un toletazo de parte de un policía, lo que a la postre, se dice, le genera un coágulo en el cerebro que le genera aneurismas cerebrales, lo cuales lo llevan a la muerte.

Era casi del dominio público que el presidente López Mateos era atacado por unos intensos dolores de cabeza que lo postraban en cama días y hacia el final de su mandato, semanas, lo cual no le permitía atender las labores de administración que requería la República y por ese mismo problema, el Secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz, gobernó desde entonces y por el siguiente sexenio.

Nuestro país para las fechas de ésta última parte que abarca el trabajo de investigación proyectado, ya se encontraba en el último tramo del período denominado “*desarrollo estabilizador*” con su segundo nombre “*milagro mexicano*” y se encontraba además inmerso en el escenario mundial, como país cabeza de región, por lo que toca a América latina, seguido de cerca desde entonces por Brasil.

“El período que va de 1954 a 1970, fue de prosperidad para los 16 países capitalistas más desarrollados. En esos años, en promedio, su crecimiento económico fue del 5.1% en términos reales y la variación anual de los precios al consumidor fue del 3.3%”³⁷ entonces, “la edad de oro del capitalismo, presentó oportunidades de todo tipo a los países en proceso de desarrollo. México fue uno de esos países que se organizó para aprovechar las que en materia de comercio, inversión, turismo, crédito y muchas otras cosas más ofrecía la acelerada expansión de la economía mundial”³⁸

La idea central del presidente Díaz Ordaz, como su propia personalidad lo indicaba, era el orden en el ejercicio del gasto, las inversiones y el ingreso nacionales.

No obstante a su personalidad austera, el presidente de la República sabía que nuestro país no podía quedarse a la saga en temas tan importantes como la modernización de las vías de comunicación, tanto dentro como fuera de la ciudad capital, por lo cual, para 1965 se aplicó una inversión de cuarenta y seis millones de pesos en la construcción de nuevas instalaciones en los aeropuertos Internacional de la Ciudad de México, Acapulco, Guerrero y Guadalajara, Jalisco para iniciar con los de mayor afluencia, desde entonces. Adicional a esa inversión, se canalizaron recursos para realizar obras de mantenimiento mayor en 59 aeropuertos. Desde el informe que abarca este apartado, se proyecta que para 1967 se habría de dar una inversión total de setecientos sesenta millones de pesos en este tipo de obras y derivado del tamaño del proyecto, se anuncia la creación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que sería la administradora central de toda instalación aeroportuaria nacional.

³⁷ Ver *Estado y Desarrollo Económico...* p 357.

³⁸ *Ibid.* p 359.

En el discurso correspondiente ofrecido en el H. Congreso de la Unión, Díaz Ordaz dice que *“los caminos han impulsado la economía agrícola, favoreciendo la diversificación de cultivos, propiciando la expansión del mercado interno, estimulando una mejor distribución del ingreso nacional y contribuido a la integración social y política de los mexicanos; de ahí que conservar la red existentes, reconstruirla y ampliarla, sea una de las tareas principales de las obras públicas”*³⁹ y en ese sentido, anuncia la construcción de 629 carreteras adicionales y 132 puentes, con una inversión estimada de setenta y cinco millones de pesos, así como otros 29 tramos carreteros, ubicados desde Distrito Federal hacia afuera, en el estado de Guerrero, Tijuana y Ensenada, Baja California; Monterrey, Nuevo León; en diversos puntos del estado de Puebla y Orizaba, Veracruz, así como dos puentes desde el estado de Chiapas hacia nuestra frontera con Belice.

Para continuar con la obra educativa, se construyen 3 edificios de oficinas, 18 escolares con 95 aulas 12 casa de maestros, 5 clínicas, 10 casas para empleados, para llegar a 531 inmuebles para instrucción indígena, particularmente.

Se diseñó un programa de trabajo en dos etapas para construcción de casas habitación, el cual se iniciaría en 1966 para concluir en 1970.

Para el ejercicio fiscal se construyeron 940 casas en 4 estados de la República y por concluir 1,630 inmuebles destinados a la habitación en Ecatepec, Estado de México y Matamoros, Tamaulipas con ciento setenta y tres millones de pesos.

Durante el ejercicio que se reporta se entregaron 2,470 casas, que se adquirieron en abonos por parte de los trabajadores al servicio del Estado. Se reporta además que se construían 4,085 de ellas, con una erogación total de

³⁹ Ver *México a través de los informes presidenciales...*

doscientos sesenta millones de pesos y la regeneración de 5,030 inmuebles por doscientos noventa millones de pesos.

Se construye la terminal de autotransportes de carga en la ciudad de México y 32 edificios públicos adicionales. El servicio telegráfico se fortaleció igualmente con 32 nuevos edificios.

Se otorgaron préstamos para la construcción de edificios sindicales por trescientos treinta millones de pesos y préstamos a corto plazo para la base trabajadora sindicalizada por mil doscientos millones de pesos, con lo cual se continuaba con el control de las principales centrales, a través del apoyo a sus agremiados.

Se terminó la construcción de 2 hospitales, un Centro de Investigaciones Médicas, una Escuela de Enfermeras, 768 departamentos de la Unidad *Presidente López Mateos*, un condominio de 92 departamentos y el edificio central del Instituto (ISSSTE), el cual da servicio hasta nuestros días, ubicado en la Plaza de la República en el DF; un hospital de zona en Torreón, Coahuila; un multifamiliar una tienda y una guardería en Guanajuato, Guanajuato y se instala el equipo adecuado en hospitales ya terminados en San Luis Potosí, ciudad capital y en el puerto de Veracruz. Durante los próximos tres meses se concluirían los hospitales de Monterrey, Nuevo León; Tampico, Tamaulipas; Mérida, Yucatán y Ciudad Juárez, Chihuahua.

El IPN contaba a esa fecha con 53,306 alumnos, 8 mil más que el año anterior. Su Patronato de obras, administrado por la Secretaría de Educación Pública, realiza un programa de construcción por treinta y cinco millones de pesos y de equipamiento de talleres y laboratorios por diecinueve millones de pesos.

Según los resultados presentados, el presidente Díaz Ordaz informa que para ese período *“la actual y futura demanda de servicios es prevista y atendida en la medida de las posibilidades: del primero de septiembre de 1964 al mes de*

marzo de 1965, se inauguraron 57 edificios para servicios médicos, hospitalarios y sociales, ubicados en 18 entidades federativas, para atender a más de 500 mil personas. Se continuó la construcción de 27 obras de cuya edificación, iniciada en 1964, se había concluido un 22%. De ellas quedaron concluidos 4 conjuntos médico – sociales y 5 clínicas, [ubicados en diferentes puntos de los estados de] Jalisco, Nayarit, Veracruz y Sinaloa, que beneficiarían a 102,393 derechohabientes. En la terminación de dichas obras y la construcción de otras 18, se invirtieron doscientos dieciocho millones [de pesos]⁴⁰. Para 1965 quedaron en servicio 14 unidades adicionales, entre las que cabe señalar los conjuntos médico – sociales de Aguascalientes, Aguascalientes y Guadalajara, Jalisco.

En atención como se ha mencionado, al programa de modernización de la aeronáutica nacional, en el ejercicio fiscal de 1966 se puso en operación el programa nacional de aeronáutica civil y en ese marco se concluyeron obras en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Acapulco, Guerrero; Guadalajara y Puerto Vallarta, Jalisco; Ciudad Obregón y Hermosillo, Sonora; Matamoros, Tampico, Reynosa, Tamaulipas; Tijuana, Baja California, así como la construcción del aeropuerto de Mazatlán, Sinaloa.

A la conservación e incremento de la red carretera, la que se conformaba en ese entonces por 60,813 kms., se destinaron mil setecientos noventa y ocho millones de pesos, de ellos, mil trescientos sesenta y seis destinados a pavimento, revestimiento, terracería y construcción de puentes. Puebla – Orizaba; Morelos – Tecamac; Tehuacán – Huajuapán; Monterrey – Monclova y Pátzcuaro – Morelia.

Se invirtieron cien millones de pesos en edificios e instalaciones del sector público, entre ellos el edificio anexo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la conclusión de la Terminal de Autotransportes del Distrito Federal, las instalaciones del Centro Deportivo Olímpico Mexicano, el Centro Nuclear, así

⁴⁰ Ver *México a través de los informes presidenciales...*

como los edificios de correos y telégrafos de Poza Rica, Veracruz y La Paz, Baja California Sur, respectivamente.

Por su parte, la industria de la construcción privada concursó por la asignación de mil veinticuatro millones de pesos por 99 obras públicas en distintos puntos del país. El Instituto Nacional de la Vivienda erogó treinta y nueve millones doscientos mil pesos en la conclusión de obras de la anterior administración; once millones cuatrocientos mil pesos en el mantenimiento y regeneración de unidades existentes; treinta y ocho millones seiscientos mil pesos al pago de créditos y veintitrés millones para pago de servicios administrativos, así como ocho millones seiscientos mil pesos para cubrir otras erogaciones corrientes.

Por su parte algunas entidades transfirieron al mismo Instituto cuatro millones y medio de pesos para la construcción de 176 mil metros cuadrados de viviendas de diferentes dimensiones y se destinaron 2.7 millones de metros cuadrados y veinticinco millones para la construcción de viviendas rurales.

Por otra parte, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda promovió desde el inicio de sus operaciones la construcción de 11,548 viviendas y aprobación técnica para un proyecto de 1,126 adicionales, con la finalidad de alojar 128 mil 500 personas, por un monto de mil quinientos millones de pesos.

“Utilizando recursos provenientes de convenios concertados con la banca privada, el ISSSTE tiene en desarrollo un programa para construir 11 conjuntos habitacionales en los que habrá 2,304 casas y 1,650 departamentos, con una inversión de sesenta y seis millones de pesos. Los préstamos otorgados para la construcción de casas y departamentos en condominio, así como para la construcción del edificio sindical, sumaron doscientos noventa y un millones trescientos mil pesos y los préstamos a corto plazo a los trabajadores ascendieron a mil doscientos cuarenta y tres millones de pesos”⁴¹.

⁴¹ Ver México a través de los informes presidenciales...

Se edificaron 37 jardines de niños con un cupo de 10,200 infantes, 53 escuelas primarias para 79,200 alumnos en dos turnos, de zonas densamente pobladas de las delegaciones políticas de Azcapotzalco, Coyoacán, Iztapalapa, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, particularmente en las zonas de Bodojito y San Juan de Aragón 5 secundarias para recibir a 13 mil alumnos en dos turnos, así como otras también de características similares en unidades habitacionales ubicadas en las colonias Culhuacán, Colonia Obrera, Moctezuma y Jardín Balbuena, erogación que ascendió a ciento noventa millones de pesos, sin especificarse en el informe presidencial correspondiente el volumen de la población objetivo a atender.

Adicional a las inversiones señaladas arriba, se reportan ochenta y ocho millones y medio de pesos, para concluir las obras de construcción concernientes a 11 jardines de niños, 16 primarias y 7 secundarias, todas en el Distrito Federal.

Para el IPN, se otorgó un presupuesto adicional por parte de su Patronato por treinta y cuatro millones de pesos.

En materia de apoyo al comercio y para llevar a los más apartados rincones de la ciudad de México, se reporta la construcción desde cimientos de 8 nuevos mercados para 1,573 locatarios en las colonias Industrial, delegación Gustavo A. Madero; Aquiles Serdán, delegación Azcapotzalco y San Lorenzo Xicotencatl en la delegación Iztapalapa, por treinta millones doscientos mil pesos y la proyección de 5 inmuebles adicionales por trece millones y medio de pesos.

El presidente Díaz Ordaz reporta en el informe del ejercicio fiscal de 1967 la inversión de cuatrocientos dos millones de pesos en la remodelación y conservación de 24 mil trescientos kilómetros de carreteras, de los más de 60 mil con los cuales se contaba hasta ese momento.

Como se observará a través del siguiente párrafo y de otra referencia anterior, la iniciativa privada inicia en estos años un proceso de inversión, principalmente hacia la vivienda, lo cual no se había observado de manera tan importante en otros períodos de gobierno. En este sentido, el capital privado realiza una inversión de cien millones de pesos en la construcción de 3,500 casas en 12 estados del país, asegurados a través de la asignación de dichos préstamos por el ISSSTE y el IMSS. Adicionalmente a esto, se asignan 11,200 departamentos, financiados estos por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

En materia de infraestructura educativa, se concluyeron 9,800 aulas extras en todo el territorio nacional, privilegiando en esta oportunidad el incremento en zonas urbanas de reciente crecimiento, más que en zonas rurales, derivadas del acelerado nivel de expansión de las primeras y la migración de las segundas hacia los centros urbanos, como se anotó en su oportunidad en la introducción del presente trabajo de investigación. Asimismo, se debe destacar la construcción de los museos de Guelatao, Oaxaca y Teotihuacán, Estado de México, en la zona de las pirámides.

Apartado especial: Los XIX Juegos Olímpicos, Ciudad de México

Dos eventos no pueden dejar de mencionarse sobre la administración de Gustavo Díaz Ordaz; uno por supuesto la represión estudiantil que culmina en el evento sangriento de Tlatelolco y la celebración de los XIX Juegos Olímpicos en nuestra ciudad capital.

Sin menoscabo del evento de Tlatelolco, el cual será un recuerdo perenne de la administración 1964 – 1970 y la posterior, derivado de que el responsable de la política interior de México sucedería a Díaz Ordaz en la presidencia de la República y que se le atribuye la responsabilidad compartida con el jefe del ejecutivo y su responsabilidad posterior en el llamado *Jueves de Corpus*, en

junio de 1971, el trabajo de investigación que se presenta, no tiene por objeto analizar las causas, eventos y consecuencias de ambos episodios, lamentables por supuesto, de la vida nacional.

Hacia principios de 1967 se inician las primeras obras de generación de infraestructura para recibir a los atletas que participarían en la XIX edición de los Juegos Olímpicos modernos. Para el informe que se refiere, se dan a conocer detalle sobre las diversas obras que se realizan para la construcción de la pista de canotaje de Cuemanco.

Se realizan inversiones para los puertos en materia de mantenimiento por veinticinco millones de pesos. Primeras inversiones para mantener la infraestructura realizada en administraciones anteriores.

El año de la Olimpiada

Con la vista puesta en la visita de miles de participantes y turistas a los Juegos Olímpicos, se realiza una serie de inversiones, no solo en infraestructura deportiva, sino en varios rubros y en este sentido, el jefe del ejecutivo anuncia la inversión en remodelación y modernización de 25 Aeropuertos por trescientos sesenta y cinco millones de pesos, así como un incremento desde 1964 del 15% en el número de usuarios.

En el mismo sentido y de manera extraordinaria, se informa sobre la inversión de mil trescientos sesenta y cuatro millones de pesos en nuevas carreteras, 2,080 kilómetros adicionales, para contar con una red carretera de 64,800 kilómetros para finales de 1968.

Como se mencionó con anterioridad, la joya de la corona de la administración de Díaz Ordaz fue la realización de los Juegos Olímpicos. La generación de infraestructura para ese evento, como sucede en todos los países que han realizado eventos similares, es monumental y se mantienen para la posteridad,

ya que no solo se construyen para la ocasión, sino para el entrenamiento posterior de atletas y la realización de otros certámenes a lo largo del tiempo.

El presidente de la República en su informe de ese año, describe que para obras de construcción de infraestructura para las Olimpiadas, se destinaron mil doscientos setenta y seis millones de pesos, con lo cual se construyó la Villa Olímpica, el Centro de Prensa, el Club de Internacional, los edificios de Administración, Control y Gobierno de la propia Villa, el Palacio de los Deportes, la Alberca Olímpica, el Velódromo, la pista de canotaje de Cuernavaca, acondicionamiento del Estadio Olímpico y la construcción de la torre de transmisiones.

Una obra pública se destaca por encima de muchas a lo largo de la historia de la ciudad de México y se realizó durante esa administración, aunque fue proyectada con anterioridad y es la construcción y puesta en operación del Sistema de Transporte Colectivo, Metro, el cual en sus inicios llevaba el nombre del tren subterráneo de la ciudad de México, en el cual se erogaron dos mil quinientos treinta millones de pesos, hasta la construcción de las líneas 1, 2 y 3, aunque no en su totalidad como las conocemos hoy en día.

El final de la fiesta Olímpica y del desarrollo estabilizador

Los dos años posteriores a 1968, el final de la administración del presidente Díaz Ordaz, se reportan de manera somera y únicamente se destacan datos sobre la inversión realizada, la cual se distribuye para el mantenimiento mayor, preventivo y correctivo de diversas instalaciones hospitalarias, educativas, comerciales y aeroportuarias, objetos de análisis del presente trabajo.

En este sentido, se reporta la erogación de ciento sesenta y cinco millones de pesos en la remodelación de calzadas y banquetas, principalmente en las ciudades de mayor concentración poblacional, tales como ciudad de México, Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; Toluca, Estado de México y

Querétaro ciudad capital, así como la inversión de cuarenta y cinco millones de pesos en alumbrado público nacional, destacándose que mucha de esa cifra reportada, correspondía al cambio de luminarias que en algún momento habían dejado de funcionar.

En materia de remodelación aeroportuaria, se reporta la inversión y gasto de trescientos setenta y cinco millones de pesos en obras de mantenimiento. Para mejorar además la red carretera, se invirtió en la construcción de 2,000 kilómetros adicionales de carreteras, dos mil doscientos millones de pesos, hacia el fin de la administración que se reporta.

Por lo que toca al sistema educativo nacional, se incrementa el número de aulas en 7,710, lo que tuvo un costo durante el ejercicio de doscientos veinte millones de pesos. Los nuevos inmuebles se construyeron principalmente en la ciudad de México, así como en comunidades fuera de las capitales de los estados de Jalisco, Michoacán y Veracruz.

Por su importancia histórica y su gran calado, es necesario destacar sobre el inició en la construcción del Hospital General en la ciudad de México, el cual daría servicio a personas de bajos recursos, quienes no tuvieran derecho a contar con algún tipo de atención médica, por no aportar cuotas a alguna de las dependencias que contarán con ello, tales como el IMSS, ISSSTE, ISFAM y otros de la zona metropolitana de la ciudad de México y hasta del interior de la República.

Hacia el final de la administración en 1970, se destaca la inversión de cuatrocientos millones de pesos extras en construcción y remodelación de aeropuertos; mil novecientos treinta y seis millones de pesos en mantenimiento de una red carretera de 70,244 kilómetros y la construcción de 6,623 nuevas aulas.

Se destaca la construcción de la Casa Hogar para Niñas, en la cual se erogaron treinta y siete millones cuatrocientos mil pesos, la cual se ubica en el sur de la ciudad, en terrenos contiguos a la Ciudad Universitaria y que da servicio hasta la fecha.

Para finalizar, en inversión hospitalaria, el presidente informa a la nación que el IMSS ejerció durante el sexenio cuatrocientos dieciocho millones de pesos y el ISSSTE, ochocientos treinta y ocho millones de pesos.

Resumen del período

Como se observa en la descripción de los diferentes períodos presidenciales, se pueden aglutinar las necesidades en tres grandes rubros: a) Transporte, b) infraestructura social y c) infraestructura industrial.

Transporte.- corresponde a la construcción de carreteras; pavimentación de caminos, construcción de caminos vecinales, conocidos como terracerías; inversión en ferrocarriles e instalaciones aeroportuarias.

Infraestructura social.- Construcción, mantenimiento y adecuación de inmuebles destinados a hospitales, escuelas de todo nivel, centros penitenciarios y aquellos edificios destinados a recibir oficinas de diversas dependencias gubernamentales que ofrezcan o no algún servicio a la sociedad.

Infraestructura industrial.- Corresponde a la construcción, adecuación y mantenimiento de todo tipo de instalaciones de generación de electricidad, obras de riego mayores, extracción de hidrocarburos y todas aquellas que utilice la industria, tanto estatal como privada, para generar bienes o servicios.

En este orden de ideas, el propio período de estudio se puede dividir a su vez en otras porciones, en las cuales se privilegió la construcción de uno u otro conjunto de inversiones, dependiendo de la parte histórica de la cual se describe.

Así, es posible destacar que durante los gobiernos inmediatos posteriores a la lucha armada, es decir, durante las administraciones de los presidentes desde Plutarco Elías Calles hasta Lázaro Cárdenas del Río y el ejercicio del presidente Manuel Ávila Camacho, existió la necesidad imperante de reconstruir un país que había sido devastado por una guerra civil que cobró más de un millón de vidas, según los cálculos más conservadores y que

adicional a semejante matanza, había mermado de manera importante o había frenado el desarrollo y el crecimiento de manera total.

Aquellos ferrocarriles que habían llevado la civilización al norte, le habían regresado la revolución al general Díaz, habían sufrido severos daños, derivado del uso intensivo de la dinamita por todos los bandos participantes en la gesta armada y que hubo que sustituir por nuevas vías férreas; los cables telegráficos, único medio conocido en ese entonces para comunicarse a grandes distancias en tiempos reducidos, igualmente sufrieron daños que tendrían que repararse en algún momento. Los caminos, antes vigilados y resguardados por el ejército federal o en casos extremos por guardias rurales, de uso tan recurrente en el Porfiriato, ahora eran asolados por toda clase de bandidos, abigeos y otras bandas, disfrazados de revolucionarios para llenar sus arcas personales, habían minado el intercambio comercial en el país, ya que como se describe en relatos de la época y recogidos por autores especializados, el intercambio de mercancías se hacía de manera prácticamente regional, muy lejos de la imagen actual de la distribución nacional, resultado por supuesto, de la falta de caminos suficientes y seguros.

Al término de la lucha armada, fue necesario además incrustarse de manera acelerada en el concierto mundial y los avances tecnológicos derivados, de manera que fue necesario modernizar la planta industrial, adquirir otro tipo de maquinaria para mejorar e incrementar la producción del campo y de otras ramas industriales, continuar con la reconstrucción de las vías férreas y realizar la adecuación de caminos para ampliar su cobertura hacia los centros comerciales, cada vez más dinámicos, además de iniciar la construcción de nuevos centros de distribución de transporte tales como aeropuertos y puertos de mayor calado.

Especial atención representa la construcción de instalaciones para la entonces naciente y pujante industria de la aviación, la cual no solo se especializó en el transporte de pasajeros, sino que el transporte postal se benefició de manera

importante, generando una división especializada, la cual utilizaba la aviación como medio de transporte.

Es durante las gestiones de Cárdenas y Ávila Camacho, particularmente con el primero, que se gesta y se consolida de alguna manera el modelo político mexicano que imperará hasta finales del siglo XX, aunque irá perdiendo fuerza de manera acelerada a partir de 1982, ya que el agotamiento del propio sistema y el cambio en el modelo económico, no beneficiará el mantenimiento de un modelo cimentado en los sectores que se han mencionado durante el desarrollo de la investigación, a la par con un modelo económico restrictivo en materia de presupuesto público y grandes períodos con un déficit presupuestal importante.

A mi juicio, un tercer momento en la conformación del modelo, según mi opinión, es el período que abarca las administraciones de Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruíz Cortines y Adolfo López Mateos, durante los cuales se transitó por el modelo denominado desarrollo estabilizador, con su etapa de sustitución de importaciones, aunque no son del todo temas de análisis del presente trabajo.

Durante esas tres administraciones se construyen la mayoría de las sedes de las nuevas secretarías de estado o en su caso la modificación de funciones de algunas de las ya existentes, o como en el caso particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el incremento exponencial de sus funciones, hasta convertirse en una suerte de vicepresidencia financiera y con esto, la necesidad de inmuebles para oficinas, ventanillas recaudadoras y todo lo necesario. Se debe destacar también la creación de otro tipo de oficinas para Petróleos Mexicanos, Almacenes Nacionales de Depósito, Hospitales Regionales tanto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como de manera posterior, ya en el sexenio del presidente López Mateos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

De este período se destaca en el presente trabajo, que tendría que ser un apartado especial o una tesis por su dimensión, el diseño, construcción, equipamiento y puesta en operación de la Ciudad Universitaria, de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual se trató de una obra monumental en la cual se construyeron una serie enorme de edificios, en los cuales se albergaría y se alberga hasta nuestros días, la mayoría de todas las entonces escuelas y facultades que en algún momento se ubicaron en el barrio universitario, en el centro histórico de la ciudad de México⁴².

En su construcción, intervinieron los principales arquitectos y diseñadores de la época, así como los más reconocidos artistas plásticos, quienes plasmaron su obra y lo siguen haciendo, en los muros y auditorios de Ciudad Universitaria. Se destacan por su importancia los murales y otras obras plásticas realizadas en la Torre de Rectoría, la Biblioteca Central, el Estadio Olímpico Universitario o la Facultad de Medicina, todas estas obras de carácter monumental.

Si bien la obra fue inaugurada por el presidente Miguel Alemán, las obras de Ciudad Universitaria no concluyeron sino hasta inicios de la administración de Adolfo López Mateos, aunque como sabemos, en todo momento desde su puesta en operación, se ha continuado con obras de remodelación y/o construcción de nuevas sedes para institutos y otras instalaciones, en los diferentes Campus de la Universidad Nacional, como en otros puntos de nuestro país, e incluso del mundo, lo cual es parte de un estudio aparte, por su importancia en la educación superior en nuestro país.

Asimismo durante estas administraciones, se apoyó de manera decisiva a otras instituciones públicas de educación media y superior, tales como el Instituto Politécnico Nacional y la Escuela de Agricultura de Chapingo, hoy Universidad

⁴² Salvo el caso particular de la Escuela Nacional de Artes Plásticas, la cual usó como sede un predio ubicado en la zona de Tepepan, al sur de la Ciudad de México, que en su momento donó a un grupo de artistas una de sus mecenas, Dolores Olmedo Patiño y éstos a su vez a la Universidad Nacional Autónoma de México para instalar esa Escuela, la cual tuvo su sede en el actual Museo de San Carlos, hasta que se mudó a dicho inmueble.

Autónoma de Chapingo, y el apoyo para la construcción y equipamiento de las Universidades Autónomas de los diferentes estados de la República Mexicana.

Para el análisis del período, ocupa un momento particular el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, habida cuenta de los cambios tan importantes que en materia social se dieron, lo que indica el inicio en el agotamiento del modelo político y por consecuencia económico de los gobierno de la revolución.

Si bien el presidente Díaz Ordaz se formó en la escuela de los antiguos políticos militares emanados de la lucha armada de 1910, posteriormente ungidos como caciques en el estado de Puebla, su formación como político civil lo mantuvo en una línea perfectamente equilibrada entre los asuntos castrenses y civiles. Es durante su administración cuando comienzan a ingresar en el servicio público aquellos jóvenes universitarios, en su mayoría de la Universidad Nacional, pero también de otras escuelas privadas, como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y del Instituto Tecnológico Autónomo de México, empiezan a retornar de realizar estudios de posgrado en el extranjero, principalmente formados en la escuela neoclásica del pensamiento económico y la salida en mayor número de estudiantes a realizar estudios en otras partes del mundo, lo cual no indica que fueran las primeras experiencias, pero se debe destacar que la corriente de pensamiento imperante, tomaba una fuerza inusitada en el mundo.

Como se pudo notar en la descripción de la obra pública generada durante el sexenio 1964 – 1970, en su mayoría las obras realizadas se enfocaron en el mantenimiento de cierta parte de la monumental obra realizada en las administraciones anteriores, tanto en el terreno de las comunicaciones, como en materia hospitalaria y de generación de infraestructura para la educación básica. Se destaca por ejemplo la construcción del hospital infantil del Instituto Nacional para la Protección de la Infancia (INPI)⁴³, ubicado al sur de la ciudad, sobre la avenida de los Insurgentes, en el cual también se instaló un internado

⁴³ Antecedente inmediato del Instituto Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el DIF, fundado hacia la administración del presidente López Portillo y que da servicio hasta nuestros días en toda la República Mexicana.

para niñas huérfanas, los cuales dan servicio hasta el día de hoy, siendo dos de las instalaciones hospitalarias y de apoyo más importantes del país.

En este sentido, durante la administración de Díaz Ordaz se observa un intento hacia la disminución del gasto público, extrañamente acorde con la idea neoliberal de mantenerlo controlado y otorgar a la empresa privada la responsabilidad de realizar la inversión, sin intermediación estatal. Durante la descripción del período en el apartado anterior, se destacó como un punto para el análisis, que en materia de construcción de vivienda para los trabajadores, tanto al servicio del estado como para vivienda de interés social a crédito, se contó con importantes montos de inversión por parte de empresas privadas, las cuales a través de la banca comercial y de las propias financieras gubernamentales, garantizaban el retorno de la inversión.

A lo largo de los informes presidenciales revisados para ese período, se observa una participación mayor en otros ámbitos de inversión privada, como en el caso de las adecuaciones aeroportuarias, construcción de carreteras, las cuales usufructúan privados, tras realizar inversiones en conjunto con el gobierno de la república.

Sin duda la obra de mayor importancia durante la administración de Díaz Ordaz fue la adecuación y/o construcción de la infraestructura necesaria para la celebración de los XIX Juegos Olímpicos, lo cual fue un sueño acariciado desde tiempos del presidente López Mateos, quien además fungió como presidente del Comité Organizador de los mismos, aunque de manera casi honoraria, derivado de su precario estado de salud, como se indicó en algún momento del presente trabajo. Para la celebración de tal evento, se levantaron desde los cimientos la mayoría de las obras en las cuales se realizó la instalación de las sedes olímpicas⁴⁴, como el caso de la alberca olímpica, el

⁴⁴ El caso particular del estadio universitario, se realizaron obras de estacionamiento, adecuación de campos, mejoramiento de la pista, instalación del pebetero, iluminación, entre otras obras. En ese caso, no se realizó una obra pública integral, como sería el caso de la villa olímpica o la pista de canotaje de Cuernavaca.

centro de entrenamiento del alto rendimiento, al palacio de los deportes y otras descritas con anterioridad.

Es conveniente mencionar que cuando se destaca la participación de la iniciativa privada en la generación de infraestructura gubernamental, significa que los privados realizan inversiones bajo su costo y riesgo, utilizan sus constructoras y participan con el gobierno para recuperar las inversiones realizadas, no de simple contratación de privados para generar aquella infraestructura que genera y paga el estado. Esta aclaración es conveniente para el análisis en el siguiente capítulo, sobre la participación de las empresas en algunos esquemas modernos, de corte abiertamente neoclásico, en el cual temas tan importantes para la soberanía nacional, como los centros penitenciarios, escuelas o instalaciones de generación de energía se realizan bajo responsabilidad de empresas privadas.

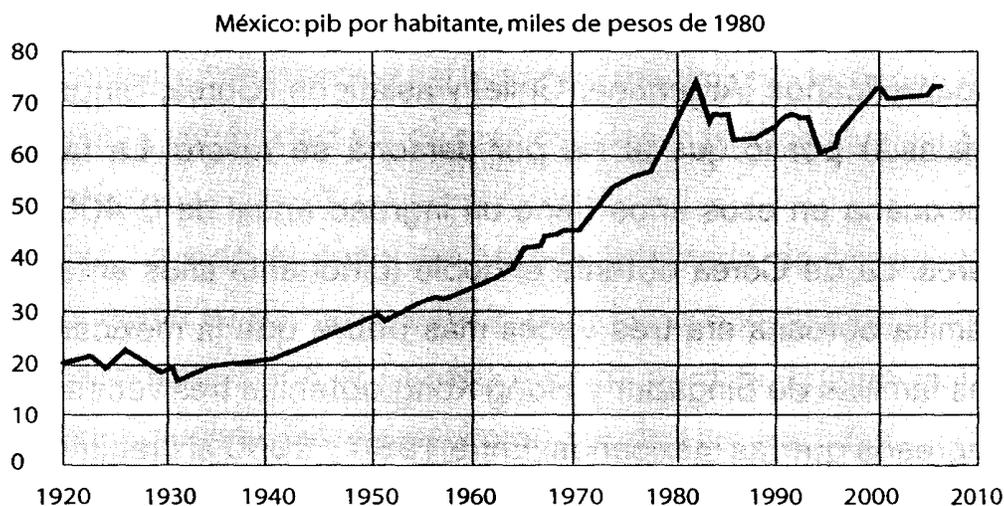
Capítulo III Cómo se llega y que son los Proyectos de Prestación de Servicios.

Del término del período de estudio en adelante, lamentablemente no se aprovechó en toda su dimensión los recursos derivados del proceso de sustitución de importaciones que se diseñó y se aplicó a partir de los años cuarenta en adelante, obteniéndose resultados importantes, en materia de tasas de crecimiento, distribución del ingreso, por destacar los elementos más importantes a mi juicio.

Particularmente a partir del inicio de los años ochenta, México abandona de manera acelerada el modelo de intervención directa de Estado en la economía, adoptando medidas de ajuste de corte abiertamente neoliberal, con la finalidad de revertir el proceso de crisis iniciado a partir de la segunda mitad de la década de los setenta. Se abandonada lamentablemente el modelo económico que durante el desarrollo estabilizador, había logrado la construcción intensiva y extensiva de infraestructura para el desarrollo, tanto económico como social y había logrado que una parte importante de las familias mexicanas, tuviesen oportunidades de ascenso social, a través del trabajo y particularmente de la educación.

En el cuadro siguiente⁴⁵ se observa de manera clara cómo se redujo la tasa media de crecimiento anual de nuestro país, contra los niveles de 6% y mayores que se habían obtenido durante toda el lapso del desarrollo estabilizador, situación que se haría aún más grave, hacia mediados de la década de los ochenta, cuando incluso se observan tasas negativas de crecimiento, en parte, por los golpes económicos derivados del terremoto de 1985 y la crisis del petróleo de esos años.

⁴⁵ Ver *Estado y Desarrollo...* pp 628



Fuente: "¿Por qué no crecemos? Hacia un consenso para el crecimiento en México" Reflexiones de 54 economistas. Grupo Huatusco, 2004.

De los años ochenta y en adelante, la economía mexicana se caracterizó lamentablemente por presentar escasos niveles de crecimiento; creciente desigualdad en la distribución del ingreso, hacia esos años, por lo menos 50% de la población se encontraba ya en niveles de pobreza alarmante; reducción de ingresos fiscales, insuficiente infraestructura básica y niveles salariales cada vez más bajos, aunado a índices de inflación galopante, lo que provocó una migración hacia los Estados Unidos de América mayor a la observada en todas las décadas anteriores.

Hacia inicios de los años ochenta, en su primer informe de gobierno, el presidente De la Madrid dice que *"el nuevo gobierno encontró una economía caracterizada por el desplome y el retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y del circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, deuda externa de magnitud sin precedentes y la*

virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de nuestras relaciones económicas con el exterior”⁴⁶

En este contexto general de la economía, posterior al período de estudio, ya no fue posible financiar a través del Estado la generación de infraestructura ni básica ni superior, ni aplicar el mantenimiento preventivo y correctivo que requería toda la inversión realizada desde hacía más de cuarenta años, por las razones que se acaban de esgrimir y que incluso la experiencia empírica puede explicar.

Adicionalmente, derivado aparentemente de algunas deficiencias observadas a través de los años en materia de construcción, equipamiento y posterior mantenimiento, tanto preventivo como correctivo de los inmuebles públicos, y supuestamente motivado por crecientes procesos de corrupción en los procesos de construcción, no solo en nuestro país, sino en el mundo, la iniciativa privada ha diseñado una serie de modelos tendientes a ofrecer a través de la figura de concesión, algunos de los servicios que es responsabilidad absoluta del Estado ofrecerlos.

En muchas partes del mundo, principalmente en Europa, se han puesto en operación estos modelos con el nombre genérico de Proyectos de Prestación de Servicios, los cuales operan a través de una figura jurídica similar a la concesión, pero manteniendo el Estado, en teoría, la operación y la responsabilidad de esos servicios. En una explicación simple y general, el Estado ofrece la construcción por ejemplo de un centro educativo; la empresa obtiene el terreno, construye el inmueble, lo equipa y proporciona su mantenimiento, con la finalidad de que la calidad del servicio ofrecido sea la misma a través del tiempo, quedando como responsable absoluto, dado que recibe una “renta” o iguala a través de un tiempo pactado, sin embargo, los empleados del centro educativo, en este caso hipotético, son personal al servicio del Estado, con sueldos y salarios cubiertos por éste.

⁴⁶ Ibid. p 634

Al final del contrato, el Estado puede renovarlo o adquirir el inmueble, menos la depreciación contable respectiva. De esta manera funcionan de manera general este tipo de proyectos, los cuales se describirán de manera extensiva a continuación.

Descripción de los Proyectos de Prestación de Servicios

Como se señaló con anterioridad, los costos derivados de la construcción y diseño de infraestructura, si bien fueron necesarios durante el proceso de construcción integral del nuevo orden emanado de la Revolución Mexicana, en pocas décadas se ha observado que las erogaciones derivadas del mantenimiento de dichos inmuebles y equipos fueron creciendo de manera exponencial, al grado de que en la actualidad, muchos de esos servicios, tales como hospitales, escuelas, centros deportivos y otros, presentan un grado de deterioro, en algunos casos, cercano a la inutilidad, derivado de una planeación estatal deficiente, a partir de los años setenta.

Existen casos documentados tales como el del edificio que hoy ocupa la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se proyectó originalmente la instalación de un hospital de especialidades y que por deficiencias en el diseño, particularmente en el grosor de los muros, no se pudo instalar el área de radiología; otro caso importante de mencionar son las oficinas que hoy ocupa el Servicio de Administración Tributaria, igualmente de la Secretaría de Hacienda, en las cuales al menos una cuarta parte de las mismas estuvieron destinadas al resguardo de valores y metales del Banco de México de manera física y que al convertirlas años después en oficinas, éstas presentan importantes problemas de ventilación, facilidades de acceso, servicios sanitarios y por supuesto deficientes instalaciones de servicio al público en general, lo cual se convierte en relevante, al ser estas oficinas de uso frecuente del contribuyente.

Casos similares se presentan en las escuelas, principalmente de nivel básico y en algunas de nivel medio superior que administra la Secretaría de Educación Pública, las cuales no han recibido mantenimiento en décadas y que se ha tenido que recurrir a la buena voluntad de las sociedades de padres de familia para realizar acciones de mantenimiento menor, tal como pintura de muros y pupitres y en algunos casos reparación de aulas, cambios de pizarrones,

puertas de acceso y otros servicios indispensables para el funcionamiento de un centro educativo.

Una mención particular requiere el caso de los servicios de salud que proporciona el Estado, tanto en mantenimiento de los inmuebles, como en la obsolescencia del equipamiento de los mismos en algunos casos, aunque hay ejemplos muy importantes en los cuales se ha mantenido actualizada toda la tecnología y el personal de dichos centros de atención médica, lo que demuestra que es posible contar con servicios de calidad, aún cuando todo se administre directamente a través de dependencias gubernamentales.

Como se mencionó de manera somera al inicio del capítulo, con la supuesta finalidad de resolver esta problemática, se diseñó un modelo de inversión tal que permite que el Estado continúe proveyendo a la sociedad de todo tipo de servicios, sin disminuir la calidad de los mismos y sin realizar la inversión millonaria que supone la obra pública y el equipamiento de las instalaciones, denominado Proyecto de Prestación de Servicios.

Este modelo se diseñó con la finalidad de que inversionistas privados diseñen, construyan, equipen y operen diversos de los servicios que ofrece el Estado a la sociedad, tales como hospitales, escuelas, centros de readaptación social, instalaciones policíacas, entre otros, a través de la figura jurídica de concesión. No obstante las justificaciones que se hacen al modelo, la principal crítica y por lo cual no ha fructificado de manera eficiente en nuestro país, es el hecho de que se deja a la opinión de privados muchas de las decisiones que deberían tomar los responsables del otorgamiento de esos servicios, particularmente en la construcción de instalaciones de prevención y readaptación social o instalaciones policíacas, aún cuando uno de los argumentos a favor sea el beneficio al consumidor final, en términos de condiciones materiales de los establecimientos públicos.

Para el caso de algunas obras realizadas a través de esta modalidad en México, se ha contado en principio con la asesoría de una instancia de cooperación pública y privada del Reino Unido denominada Partnerships UK (PUK), la cual ha sido la responsable de diseñar, implementar y coordinar el funcionamiento de este tipo de esquemas tanto en ese país, como en otros de la Unión Europea.

Para tal efecto, en México se conformó un equipo de trabajo interdisciplinario coordinado y operado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que físicamente operó en la estructura de la Unidad de Inversiones de esa dependencia; derivado lo anterior de las facultades de dicha instancia para emitir lineamientos, revisar toda clase de documentación relativa al marco normativo de los proyectos y promocionar el esquema ante otras dependencias del gobierno federal.

Sobre el punto anterior, las dependencias que han decidido desarrollar este tipo de proyectos de inversión, han generado equipos de trabajo internos, asesorados en todo momento por el personal de la SHCP, para acelerar el diseño del instrumento, sin menoscabo en la calidad y transparencia del mismo.

Diseño

El esquema general de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) es similar en todos los casos y que se describe a continuación:

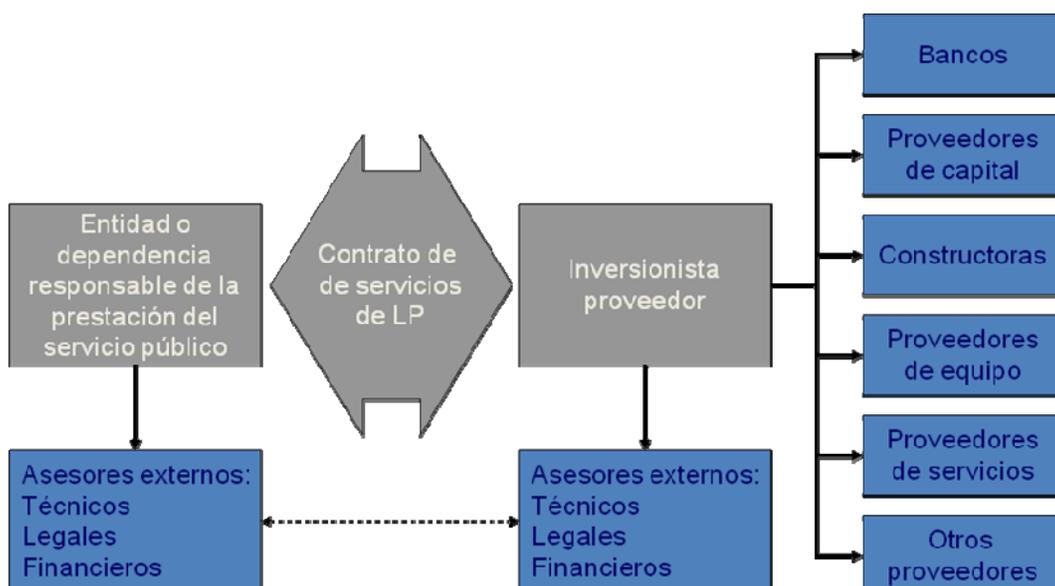
- Se suscribe un contrato de largo plazo en el cual se definen de manera amplia y detallada los servicios que prestará el inversionista; los niveles de calidad que se requieren, según el caso; los estándares de desempeño y mecanismos de deducción de pago.

- El inversionista será el responsable de la consecución del inmueble y/o predio, en su caso, que será sede de la dependencia o instalación derivada de la firma del contrato, así como del equipamiento de la misma, dentro del marco del contrato suscrito.
- Adicionalmente a lo anterior y en el caso de instalaciones de uso militar, policíaco, de readaptación social o que de alguna manera comprometa temas de seguridad nacional, la empresa responsable suscribirá un instrumento jurídico de confidencialidad por el tiempo del contrato o más, según la importancia de la instalación. Por su parte, la dependencia reservará la información por el tiempo máximo permitido en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo que corresponde a temas de seguridad nacional.
- A cambio de la prestación en tiempo y forma de los servicios acordados, el inversionista proveedor recibe un pago, el cual el gobierno federal registrará como gasto corriente y el cual, derivado de la importancia del mismo, tendrá prioridad durante el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- En términos de desarrollo, una de las ventajas en el diseño de este tipo de instrumentos es que se posibilita el financiamiento a través de capital propio o bien de la banca comercial, lo que dinamiza aún más al sector, así como la participación en gran medida de las instituciones de banca de desarrollo.
- Una de las principales particularidades en este instrumento, es que tanto los inmuebles como casi la totalidad de los equipos, salvo aquellos circunscritos a la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, son propiedad y responsabilidad absoluta de la empresa prestadora del servicio, de tal manera que toda actualización, mantenimiento preventivo y correctivo,

reposición y/o cambio de los mismos, será a cuenta y costo del proveedor.

- Al finalizar el contrato, el gobierno federal podrá adquirir las instalaciones o ampliar la temporalidad del contrato, incluyéndose otros requerimientos, con la finalidad de mantener siempre actualizados los equipos y en perfecto estado de operación las instalaciones.

Esquema de Funcionamiento de un PPS en México



En un ejemplo sencillo del funcionamiento de un Proyecto de Prestación de Servicios, se ejemplificará a continuación con el caso hipotético de la generación de un instrumento de estas características para una entidad educativa dependiente del Estado.

Servicios que proporciona el sector privado.

- 1.- Diseño, construcción y/o MODERNIZACIÓN de un centro escolar.

- 2.- Administración general y mantenimiento de los edificios y equipos.
- 3.- Mantenimiento preventivo y correctivo de muebles y otros sistemas neurálgicos (sistemas eléctricos, hidráulicos, cableado estructural, voz y datos, entre otros).
- 4.- Proveer servicios de limpieza, mantenimiento y vigilancia.

Propietario del Inmueble

- 1.- Gobierno Federal o Sector Privado

Servicio que proporciona el Estado

- 1.- Prestar servicios educativos a la población,

Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en el, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- I. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;
- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la Ley señale.

- IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

- V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas – incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

- VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la Ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:
 - a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

 - b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley;

- VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este Artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y

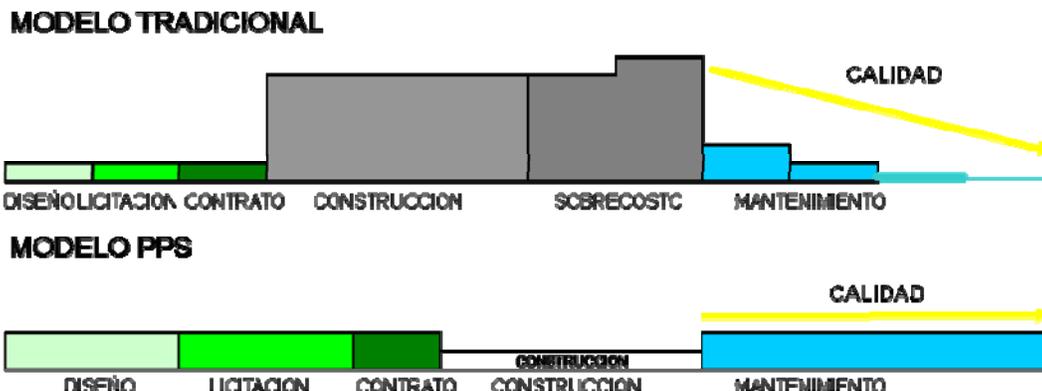
administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado a del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

- VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la Republica, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En este marco se circunscribirá el acuerdo correspondiente, lo cual supuestamente se aplicará en todos los casos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes colaterales y Reglamentación correspondiente, dependiendo del servicio público en el cual se pretenda incursionar y por la temporalidad que financieramente convenga a ambas partes.

Es de primordial importancia acotar que la responsabilidad de proveer cualquiera de los servicios finales a los usuarios, recaea exclusivamente en el sector público, de manera que aquellos empleados quienes sean los responsables de las diferentes áreas que contenga el inmueble en comento, serán servidores públicos, quienes deberán recibir la capacitación que corresponda a un servicio de calidad hacia el usuario final.

Cronograma Genérico



Tal y como lo indica el gráfico anterior, el Proyecto de Prestación de Servicios presenta beneficios a la vista, los cuales se reflejan en lo particular en lo que a calidad física de los servicios se refiere, sin embargo se observa una cortina de humo importante, ya que si bien en el proceso de construcción es en donde se han observado reiteradas prácticas de corrupción en materia de asignación de contratos, las áreas de auditoría especializadas del gobierno federal son las responsables de observar de manera puntual e inmediata todos los procesos durante el período de construcción.

Por otra parte, se pone un acento especial en materia de mantenimiento deficiente de las instalaciones, lo que se asegura con un contrato de este tipo. Como se ha observado a lo largo del segundo capítulo del trabajo, a partir de la segunda mitad de los años cincuenta en materia de construcción de infraestructura, se dedicaron rubros especiales a las tareas de mantenimiento de los nuevos inmuebles, situación que se comenzó a dejar de lado, como se mencionó con anterioridad, a partir de la década de los setenta y por una tarea de planeación deficiente, imputable directamente a las áreas de servicios generales y obras de las diferentes dependencias gubernamentales, tanto en sus órganos centrales, como en sus organismos descentralizados y las entonces empresas paraestatales o de participación gubernamental.

En un área genérica de Obra Pública o Infraestructura de la administración pública, el proceso de diseño del inmueble, aún cuando existes áreas de proyectos, regularmente este se subroga a otras empresas, derivado de la falta de personal capacitado, falta de materiales, equipos y hacia los primeros años noventa en adelante de software especializado, entre otras limitantes.

En algunos casos, las dependencias se acercan a Universidades o centros educativos públicos y/o privados, con la finalidad de apoyar a la población estudiantil a generar la experiencia necesaria en el mercado laboral formal, sin embargo, esa misma falta de experiencia trae consigo que el tiempo en el proceso de diseño y proyección se incremente de manera importante, así como los gastos accesorios del proceso.

Se observa que los procesos de diseño y licitación resultan mayores en el caso del PPS, sin embargo, éstos se compensan en los pasos de firma de contrato y tiempo de construcción, derivado de la sencilla explicación de que a partir del contrato, todos los gastos corren por cuenta del sector privado y de la existencia de un contrato específico, sobre el cual se pueden aplicar incluso penas pecuniarias, como está previsto en la Ley de Obras Públicas vigente.

Por lo que toca al mantenimiento y sus costos, en el contrato respectivo la empresa responsable se compromete a cobrar un monto fijo mensual, incluyéndose los incrementos acordados anualmente, por concepto de inflación u otras causas para elevar de manera razonable el costo de la renta o iguala respectiva,

Durante el proceso de construcción, intervienen la empresa constructora como tal, una empresa dedicada a la supervisión de obra y el área de obras públicas de la dependencia que corresponda, de tal manera que la empresa supervisora, como especialista en la materia, observa, autoriza y vigila que el proceso de construcción, la calidad de los materiales y los acabados, sean

aquellos que se contrataron en un principio y evalúa si los incrementos de precios que acompañan a la construcción sean acorde a las presiones inflacionarias o al posible cambio de algunos materiales, los cuales que por decisión unilateral del proveedor salgan del mercado por obsolescencia o cambio en los catálogos.

En el caso del PPS, la empresa supervisora reportará directamente al responsable que por parte del sector privado se cuente y se retira por completo la necesidad de contar con un área de obras públicas por parte de la administración pública, ya que las oficinas dedicadas al mantenimiento y conservación de inmuebles, resultaría obsoleta en un modelo de estas características, así como la de diseño y obras en particular.

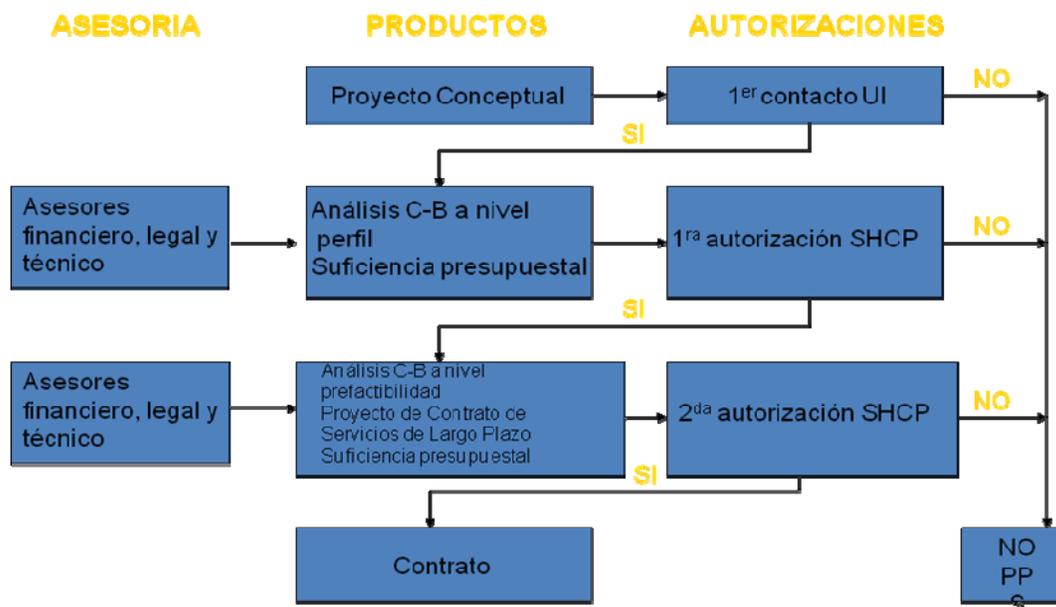
Esto en términos de transparencia, es necesario para evitar actos de peculado, tal y como ocurre en la mayoría de los países menos desarrollados, como sería el caso de nuestro país.

Un Proyecto de Prestación de Servicios, además deberá obtener su marco legal de una serie de elementos jurídicos básicos y otros particulares, dependiendo de la naturaleza del sector. En general, se deberá considerar para el diseño los siguientes:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.
- Reglas para la Realización de Proyectos de Prestación de Servicios, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública y los

- Lineamientos y Metodologías Complementarias, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esquema general de autorización



Aún cuando a través del tiempo las administraciones federales han impulsado la generación de proyectos de este tipo, el proceso de autorización ha representado el principal cuello de botella en cuanto a los requisitos indispensables para su puesta en operación. Es necesario aclarar que la principal oposición a la realización de este tipo de proyectos es la materia relativa a los temas que se pretenden, ya que las principales propuestas realizadas son en materia de cárceles, instalaciones policíacas y generación de energía, temas delicados en términos de soberanía de seguridad nacionales.

En primera instancia, se requiere que un grupo de asesores especializados quienes deberán ser contratados por la dependencia que se encuentre en posibilidad de realizar un proyecto con estas características, con la finalidad de asegurar que el contrato respectivo cubrirá absolutamente todos los

requerimientos en el largo plazo, principalmente, en los temas relativos a la actualización de equipos e instalaciones del inmueble.

Por otra parte y con la finalidad de contar con un margen de transparencia mayor, la empresa asesora, debe realizar la evaluación de las diferentes empresas proveedoras para asegurar que se adquiere un servicio con las especificaciones necesarias sin menoscabo de la calidad, pero con el mejor precio que se pueda obtener del mercado, como lo indica la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Uno de los candados que prevé la Ley de Adquisiciones en materia de obra pública, es la prohibición expresa de contratar con un mismo proveedor la totalidad de los bienes, servicios y equipos necesarios para la realización de una obra pública o el concepto denominado **“llave en mano”**, el cual supone que al contratar la obra, al final se entregará al comprador la totalidad de los bienes que deberá contener el inmueble. En el caso del PPS, se solventaría dicha prohibición, habida cuenta de que se contrata un servicio como en el caso de suministro de energía eléctrica y el cual está perfectamente tipificado en el Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal, en su capítulo 3000, Servicios Generales.

Según los especialistas en el tema, existen algunos elementos clave para lograr la autorización de un PPS, los cuales se detallan a continuación.

Análisis costo / beneficio.

- Evaluación socio-económica del proyecto que muestra el beneficio social de llevarlo a cabo. Esta parte se deberá detallar de manera extensa, de ahí la necesidad de contar con asesores verdaderamente experimentados; los beneficios a corto, mediano y largo plazos de la generación de un proyecto de estas características; población a la cual está dirigido el proyecto y los beneficios ofrecidos a ésta; experiencias

históricas previas, así como una proyección extensa sobre los resultados que se obtendrán al final del contrato, en materia económica.

- Evaluación económica del proyecto que muestra el beneficio en términos monetarios de contratar un esquema de PPS, comparado con la mejor alternativa disponible. Sobre el particular, es menester detallar con un estudio comparativo el costo detallado de una obra pública tradicional, incluyéndose los costos derivados de mantenimiento, sueldos y salarios del personal que realice dicha actividad, materiales y otros en el lapso de duración del posible contrato a realizar con el sector privado, a través de un PPS.

Sustentabilidad presupuestaria

- Análisis del impacto del gasto derivado del PPS en el presupuesto de la dependencia o entidad contratante y su sustentabilidad en el largo plazo. Según los diseñadores de este tipo de modelos, este apartado es de capital importancia y está estrechamente ligado al inciso anterior, derivado de que es posible que a simple vista el gasto se observe oneroso, sin embargo, se deberá anotar en el detalle aquellos costos accesorios al mantenimiento, tales como la robusta estructura que supone un área propia de obras públicas y servicios derivados de las mismas, tanto en materia de recursos humanos como materiales y financieros, el propio costo del mantenimiento del inmueble que alberga a las áreas de obras; vehículos, combustibles y en general, toda la serie de recursos indispensables para operar.

Viabilidad jurídica

- Revisión de la congruencia del PPS, del contrato de servicios y demás actos jurídicos dentro del marco normativo de la entidad o dependencia responsable. En este sentido, se mencionó más arriba la salvedad que

se logra con respecto a la Ley de Adquisiciones y la pertinencia para poder recibir bienes inmuebles **“llave en mano”**. Este sencillo ejemplo sirve para observar cómo se deben engranar los diferentes instrumentos jurídicos y de normatividad vigentes, con la finalidad de no transgredir ninguno de estos principios.

Es importante señalar que aún cuando hay en México y en el extranjero proyectos claros y en operación, las limitantes institucionales y normativas, no han permitido que estos instrumentos se realicen a gran escala. Es de conocimiento general que el sector de la construcción reviste la mayor importancia en términos de porcentaje de participación en el producto interno bruto (PIB) y la generación de infraestructura por este medio, según los principales impulsores de los PPS, sería de gran apoyo para la economía nacional.

Por otra parte, se explica regularmente en las presentaciones de este tipo de proyectos, el hecho de contar con áreas de obras públicas en el 96% de las dependencias o de mantenimiento de inmuebles, resulta innecesario si se contase en todas ellas con una serie de contratos similares, perfectamente coordinados y con todas las medidas de transparencia que el caso requiere.

Como se mencionó con anterioridad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolló una serie de lineamientos específicos para la generación de este tipo de proyectos, los cuales sin menoscabo del respeto irrestricto a la normatividad vigente que en materia de adquisiciones y obras públicas existe, determinan algunos puntos que se enunciarán a continuación, así como una fórmula con la cual se determinará pertinencia de llevar a cabo un PPS, y el límite de capacidad presupuestaria con la que cuente la dependencia en estudio.

Las presentes Reglas tienen por objeto regular la realización de proyectos para prestación de servicios. Las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal interesadas en realizar proyectos bajo esta modalidad deberán observar estas Reglas, sin perjuicio de los demás ordenamientos legales que le sean aplicables.

De los proyectos para prestación de servicios

Para ser considerados como tales, los proyectos para prestación de servicios deben cumplir con lo siguiente:

a.- Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios a largo plazo y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo.

b.- Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que la misma tiene asignados conforme a los establecido en las disposiciones aplicables y en el Plan Nacional de Desarrollo y,

c.- La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya o provea, con base en lo requerido por la dependencia o entidad correspondiente y de conformidad con el contrato de servicios a largo plazo.

5.- Las dependencias y entidades deberán especificar los servicios que pretendan recibir a través de la realización de un proyecto para la prestación de servicios. Dentro de estos servicios se podrán incluir aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para dar cumplimiento a las funciones y los servicios públicos que tienen encomendados. Quedan excluidos los servicios públicos que, de acuerdo a las leyes, deban ser proporcionados, de manera exclusiva, por el sector público.

6.- Las dependencias y entidades que pretendan realizar proyectos para la prestación de servicios, deberán contar con las autorizaciones de la SHCP que a continuación se indican:

a.- Previo al inicio del procedimiento de contratación correspondiente, la autorización del proyecto para prestación de servicios en términos del título VI de estas Reglas y

b.- Una vez satisfecho lo establecido en la fracción anterior, la autorización para suscribir un contrato de servicios de largo plazo en términos del Título VII de estas Reglas.

7.- La SHCP al emitir las autorizaciones a que se refiere el numeral anterior, determinará si el PPS es una forma conveniente para contar con los servicios requeridos por la dependencia o entidad que solicitó dichas autorizaciones, con base en la revisión del estudio costo beneficio respectivo y el impacto en las finanzas públicas de las obligaciones de pago que pretendan establecerse en el contrato de servicios a largo plazo correspondiente.

8.- En los casos excepcionales de PPS cuya realización implique llevar a cabo obras públicas para construir parte de los activos con los que serán prestados los servicios, las dependencias y entidades, en la programación, presupuestación, contratación y ejecución de dichas obras, deberán observar lo establecido en las disposiciones aplicables.

9.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se señalarán las obligaciones de pago previstas en los contratos de servicios de largo plazo vigentes tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Las dependencias y entidades darán prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones que se contraigan en los ejercicios fiscales correspondientes mediante contratos de servicios a largo plazo, con fundamento en lo establecido en los artículos 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

10.- Las dependencias y entidades no deberán realizar pago alguno al inversionista proveedor antes de recibir los servicios objeto del contrato de servicios de largo plazo, salvo que la SHCP autorice pagos anticipados conforme a los términos y condiciones establecidos en el contrato respectivo. Los pagos que realicen las dependencias y entidades como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato de servicios de largo plazo se registrarán como gasto corriente, los que incluirán en su caso, cualquier erogación accesorio derivada de actos jurídicos o de administración que se requieran para el PPS y que puedan considerarse como gasto corriente, identificando la partida correspondiente. La SHCP podrá emitir, en el ámbito de su competencia, disposiciones relativas al tratamiento contable y presupuestario para el pago y entero de dichas erogaciones.

La contraprestación podrá denominarse en moneda nacional o extranjera, conforme a lo que se determine en el procedimiento de contratación correspondiente en términos de lo establecido en la Ley de Adquisiciones vigente. Los incrementos se calcularán con base a las fórmulas que para el efecto se diseñen para el contrato particular.

11.- Será obligación del inversionista contratar los seguros, coberturas y garantías que prevean las partes en el propio contrato de servicios de largo plazo para hacer frente a riesgos que, de materializarse, impidieran la prestación total o parcial de los servicios convenidos.

12.- Las dependencias y entidades podrán contratar los servicios de asesoría que requieran para desarrollar un proyecto para prestación de servicios en los términos de las disposiciones aplicables, cubriendo a sus respectivos presupuestos autorizados los gastos necesarios para tales efectos.

Administrador del proyecto y del comité consultivo

13.- Por cada PPS que se pretenda realizar, los titulares de las dependencias y entidades o el servidor público designado por éstos, deberán nombrar un administrador del proyecto, para lo cual se tomará en consideración las facultades de los servidores públicos designados, contenidas en las disposiciones internas de la dependencia o entidad respectiva.

14.- El administrador del proyecto será el responsable de:

a.- Organizar los trabajos que se requieran para llevar a cabo el PPS, incluyendo la celebración del contrato de servicios a largo plazo correspondiente.

b.- Realizar o hacer que se realice, el análisis costo y beneficio del PPS a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas, asegurándose de que la información utilizada para la elaboración de los proyectos y su análisis veraz y confiable;

c.- Presentar las solicitudes para obtener las autorizaciones a que se refiere el numeral 6 de estas Reglas;

d.- Encargarse de que el PPS se apegue a las disposiciones establecidas en estas Reglas y en las demás disposiciones aplicables, procurando obtener en todo momento las mejores condiciones de contratación para la dependencia o entidad, y

e.- Presentar la información, documentos y aclaraciones que le sean requeridos relativos al PPS, por parte de la Secretaría de la Función Pública.

La dependencia o entidad a cargo del PPS correspondiente, podrá crear un comité consultivo cuando a su juicio lo considere procedente para la adecuada evaluación y agilización de los aspectos legal, técnico y financiero del proyecto. En dicho comité participarán, entre otros, al menos un representante de la Secretaría de la Función Pública.

Análisis costo y beneficio

15.- Las dependencias y entidades deberán realizar el análisis costo y beneficio de los PPS conforme a los lineamientos que al efecto emita la Unidad de Inversiones de la SHCP, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

En el análisis costo y beneficio se deberá mostrar si el PPS genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto de referencia.

Adquisición de activos en los proyectos para prestación de servicios

16.- En el caso de que los activos con los que se prestarán los servicios materia del contrato de servicios de largo plazo serán propiedad del inversionista proveedor o de un tercero, diferente a la dependencia o entidad contratante, éstas podrán convenir en el contrato correspondiente la adquisición de dichos activos. Los pagos que las dependencias o entidades efectúen para realizar esta adquisición deberán ser cubiertos con cargo a sus respectivos presupuestos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente. En ningún caso el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos con los que se prestarán los servicios a largo plazo.

17.- El contrato de servicios de largo plazo deberá contener, en su caso, las condiciones para ejercer la adquisición de activos a que se refiere el numeral anterior. Si durante la vigencia del contrato respectivo se presentare alguno de los supuestos convenidos para dicha adquisición, ésta quedará sujeta a las disposiciones aplicables en el momento de la operación, y a los plazos previstos en dichas disposiciones.

18.- Para la adquisición de los activos a que se refiere este Título, la dependencia o entidad deberá dar aviso a la Unidad de Inversiones, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, indicando el precio, condiciones de pago, tipo de actividad y el uso que se dará al mismo.

19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación hará mención especial de los compromisos contingentes que se deriven de los contratos de servicio a largo plazo en los que las dependencias y entidades podrían adquirir bajo ciertas condiciones.

Procedimiento de autorización de proyectos para prestación de servicios.

20.- Las dependencias y entidades deberán presentar las solicitudes de autorización de PPS ante la SHCP, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales. En el caso de entidades sectorizadas, la solicitud deberá ser presentada por la dependencia coordinadora de sector y, en el caso de las entidades no sectorizadas, la solicitud deberá presentarse por la entidad, directamente a las citadas Direcciones Generales.

La autorización a que se refiere este Título se entenderá otorgada exclusivamente para efectos de que la dependencia o entidad pueda presentar a la SHCP un proyecto de contrato de servicios de largo plazo en los términos del Título VII de las presentes Reglas.

21.- Las solicitudes a que se refiere el numeral anterior deberán acompañarse de la siguiente información:

a.- La descripción del proyecto para prestación de servicios que se pretende realizar;

b.- La justificación de que el proyecto es congruente con los objetivos y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan a la dependencia o entidad solicitante;

c.- Para el caso de las dependencias, la opinión favorable de sus áreas jurídicas y presupuestarias competentes y, para el caso de las entidades, la opinión favorable de su órgano de gobierno y, en su caso, de la coordinadora de sector;

d.- El análisis costo y beneficio a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas;

e.- El procedimiento de contratación que se seguirá, y

f.- Los elementos principales que contendrá el contrato de servicios de largo plazo que se celebraría entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista proveedor, incluyendo la descripción de los servicios que prestará el inversionista proveedor; la duración del contrato y los riesgos que asumirán tanto la dependencia o entidad contratante como el inversionista proveedor.

La solicitud de autorización a que se refiere este Título se presentará ante la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial correspondiente durante cualquier día hábil del año.

En caso de que no se cumpla con alguno de los requisitos señalados, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales deberán

requerir por escrito a las dependencia o entidad, dentro de los 3 días hábiles siguientes a las fecha de presentación de la solicitud correspondiente, para que presente la información faltante o haga aclaraciones pertinentes. En caso de que dentro del plazo de 3 días hábiles siguientes a la recepción del requerimiento de información, la dependencia o entidad no cumpla con la presentación de la misma, la solicitud de autorización se tendrá por no presentada. Lo anterior se hará del conocimiento de la dependencia o entidad correspondiente mediante escrito dirigido a la misma.

22.- Cuando la solicitud presentada cumpla con los requisitos establecidos en el numeral anterior, la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda remitirá, en un plazo no mayor a 3 días hábiles a partir de su recepción, copia de la documentación respectiva para obtener la opinión de:

a.- La Unidad de Política y Control Presupuestario, respecto del impacto futuro del gasto sobre las finanzas del sector público federal derivadas del contrato de servicios de largo plazo que suscribiría la dependencia o entidad con el inversionista proveedor y,

b.- La Unidad de Inversiones, respecto al cumplimiento de los lineamientos en materia de análisis costo y beneficio del proyecto para prestación de servicios de que se trate.

23.- Las opiniones a que se refiere el numeral anterior deberán remitirse a la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, en un plazo no mayor a 15 días hábiles posteriores a la recepción de la documentación que haya enviado dicha Dirección General. Transcurrido este plazo sin que las unidades administrativas referidas emitan las opiniones, se entenderá que estas son favorables, por lo que deberán ser emitidas en ese sentido y a la brevedad, sin que dicha emisión afecte el plazo de 5 días hábiles

señalado en el numeral 25 de estas Reglas para otorgar la autorización correspondiente.

24.- La unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversiones podrán solicitar, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, información adicional o aclaraciones respecto a los documentos que contenga la solicitud respectiva, en cuyo caso, el plazo de 15 días hábiles señalado en el numeral que antecede comenzará a correr a partir de la fecha de recepción en dichas unidades administrativas de la documentación faltante o aclaración que haya sido requerida.

25.- Cuando se cuente con las opiniones de la Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversiones, la SHCP, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, emitirá la resolución correspondiente en un plazo no mayor de 5 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de las opiniones mencionadas en el numeral 22 o, en su caso, al plazo señalado en el numeral 23 sin que se hayan recibido las opiniones de referencia. En caso de que se otorgue la autorización, la SHCP podrá establecer, a su juicio, condiciones específicas adicionales con base en su competencia legal. La autorización a la que hace referencia este numeral se otorgará, en su caso, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

Procedimiento de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo.

26.- Previo al inicio del procedimiento de contratación respectivo, las dependencias y entidades deberán presentar la solicitud de autorización del proyecto de contrato de servicios a largo plazo a la SHCP, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda. En el caso de entidades sectorizadas, la solicitud deberá ser presentada a

través de la dependencia coordinadora de sector, y en caso de las entidades no sectorizadas, la solicitud deberá presentarse por la entidad, directamente a las citadas Direcciones Generales. Se deberá contar con la autorización del proyecto de contrato antes de la adjudicación respectiva.

27.- A la solicitud de autorización, las dependencias y entidades deberán anexar los siguientes documentos:

a.- El proyecto de contrato de servicios a largo plazo el cual deberá contener entre otros términos y condiciones, aquellos establecidos en la fracción VI numeral 21, así como indicar el plazo para dar inicio a la prestación de los servicios; una estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la dependencia o entidad contratante, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes. Los montos deberán presentarse en la moneda prevista para su contratación y en su caso, en la equivalencia en moneda nacional; la forma y condiciones de pago así como posibles anticipos que se pretendas otorgar; condiciones para modificación o prórroga del contrato; las garantías, coberturas y seguros que serán contratados obligatoriamente por parte del inversionista, así como la metodología y fórmulas para evaluar el desempeño del proveedor y los métodos de resolución de controversias.

b.- Copia de la autorización de la SHCP para realizar el PPS.

c.- Para el caso de las dependencias, la opinión favorable de sus áreas jurídicas y la autorización de sus áreas presupuestarias correspondientes y, para el caso de las entidades, la autorización de su órgano de gobierno o coordinadora de sector.

d.- La justificación de que la celebración del contrato de servicios a largo plazo se apegará a los objetivos y metas establecidos en los documentos que se presentaron para obtener la autorización para realizar el PPS.

e.- En su caso, la actualización del análisis costo y beneficio a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas, en términos de los lineamientos emitidos por la SHCP, a través de la Unidad de Inversiones.

f.- Un documento que demuestre que, en su caso, la obligación de pago para el ejercicio fiscal vigente al contar con la provisión correspondiente.

g.- Comunicación oficial, suscrita por el titular de la dependencia o entidad contratante, o por el funcionario de nivel jerárquico inmediato inferior que aquel designe, que establezca que en la formulación de los anteproyectos de presupuesto y de conformidad con las disposiciones presupuestarias aplicables, se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante el contrato de servicios a largo plazo y,

h.- En el caso de PPS en donde se convenga la adquisición de activos bajo ciertas condiciones, los compromisos contingentes que se establecerías en el contrato de servicios a largo plazo.

28.- Las solicitudes presentadas, contarán con un plazo de 3 días hábiles para contar con toda la información, así como 15 para completar el expediente en su totalidad.

Procedimiento de contratación

29.- En los procedimientos de contratación de servicios a largo plazo, las dependencias y entidades deberán apegarse a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

30.- El contrato de servicios a largo plazo se adjudicará al participante cuya propuesta sea solvente y presente la oferta económica de menos cuantía calculada en términos de valor presente, de acuerdo a la metodología que al

efecto emita la SHCP por conducto de la Unidad de Inversiones o, en su caso, a la mejor oferta de acuerdo a un mecanismo de puntos y porcentajes, conforme al artículo 36 de la Ley de Adquisiciones o la oferta que más beneficie al Estado mexicano.

Evaluación del desempeño

31.- El contrato de servicios de largo plazo deberá contener una metodología específica que permita el desempeño del inversionista proveedor. En caso de que el desempeño del inversionista, evaluado mediante la metodología prevista en el contrato de servicios de largo plazo, sea inferior al convenido, se aplicará un descuento al pago que deberá realizar la dependencia o entidad contratante o alguna otra forma de penalización por deficiencia en el desempeño. El cálculo del descuento o la determinación de la penalización se hará conforme a las fórmulas que al efecto se establezcan en el contrato de servicios a largo plazo.

Información

32.- Las dependencias y entidades deberán enviar a la SHCP, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, a más tardar el último día hábil de septiembre, la actualización de los montos correspondientes a obligaciones de pago para ejercicios fiscales subsecuentes que se hayan sumido en los contratos de servicio a largo plazo.

33.- A partir del inicio de la vigencia de los contratos de servicios a largo plazo, las dependencias y entidades deberán reportar, a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, la información que especifique la SHCP, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas que se hayan establecido cuando se solicitó la autorización de realizar el PPS correspondiente.

34.- La Secretaría de la Función Pública, por conducto de la unidad administrativa que corresponda, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán solicitar en cualquier momento información relativa a los PPS y a los contratos de servicios de largo plazo, con el objeto de conocer su situación y el avance en la ejecución de los mismos.

Legislación aplicable e interpretación

35.- Las presentes Reglas se aplicarán sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Adquisiciones y su Reglamento; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente; el Manual de Normas Presupuestarias, y demás ordenamientos que, por virtud de la naturaleza y alcance de los contratos de servicios a largo plazo, deban observarse.

36.- En el contrato de servicios de largo plazo se deberá establecer que, en caso de cualesquiera diferencias entre las partes, previamente a la posibilidad de invocar las causas de terminación anticipada o de rescisión del contrato, aquellas podrán dirimirse mediante mecanismos de solución de controversias, previstos en la Ley de Adquisiciones y otras disposiciones aplicables.

37.- La SHCP, a través de la Unidad de Inversiones, y la Función Pública, en el marco de sus respectivas atribuciones, aplicarán e interpretarán para efectos administrativos lo establecido en las presentes Reglas, sin perjuicio de la competencia que las disposiciones legales determinen para otras unidades administrativas de dichas dependencias.

Capítulo IV.- Asociaciones Público Privadas vs Inversión pública responsable.

El principal objetivo del presente trabajo de investigación es demostrar que una administración responsable y eficiente de los recursos públicos en la generación de infraestructura es viable, posible y considerando las condiciones actuales de nuestro país, incluso necesaria.

En el apartado correspondiente al marco teórico, se expresó de manera clara que la teoría keynesiana, con su postulado básico sobre la intervención directa del Estado en la economía, es un camino ideal para obtener el crecimiento y por supuesto el desarrollo de una economía, pero no solo para mejorar los grandes agregados macroeconómicos, sino para mejorar en una primera instancia la economía del consumidor de manera particular. En este sentido, a pesar de las supuestas ventajas comparativas que suponen los proyectos de inversión pública y privada, es incluso observable cómo desde los años setenta, con la intervención directa de grupos empresariales en la construcción de vivienda de interés social, no solo se encareció, sino que la calidad de la misma retrocedió de manera dramática, como lo indica incluso la propia experiencia empírica.

En el marco mundial, existen diversas experiencias en las cuales la intervención del Estado en la economía fue el detonador del crecimiento que se observó en los años treinta al sesenta, aproximadamente. Inicialmente por supuesto, el caso de la economía de los Estados Unidos de América, en la cual se aplicó de manera contundente el modelo keynesiano, a través del New Deal del presidente Franklin Delano Roosevelt, con el cual se logró dar el impulso que se necesitaba para impulsar hacia fuera de la crisis de los mercados financieros, denominada como la gran depresión de los años 1929 – 1933.

En las experiencias internacionales sobre la participación activa del Estado en la economía, se puede destacar el modelo nacional socialista alemán, que más

allá de la justificada crítica que en lo político merece dicho régimen, antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial, el camino elegido fue justamente la intervención del Estado de manera absoluta en la economía, en materia principalmente de construcción de infraestructura y armamento. Una particularidad muy importante a considerar, es que, derivado de los costos que tuvo para ese país la primera gran guerra, el poder adquisitivo de su moneda era prácticamente nulo, de modo que el intercambio comercial se dificultaba, entonces, la política comercial de Alemania en el tiempo de entre guerras, se dio principalmente a través del trueque con otros países y alguna cantidad de metales preciosos.

Un tercer ejemplo importante que se debe destacar, es la economía de China, la cual con un régimen político diferente al capitalismo como lo conocemos en el mundo, un capitalismo de Estado, los resultados obtenidos a través del tiempo son evidentes y contundentes en materia económica, más allá del análisis que obligadamente se tiene que realizar sobre el modelo político de ese país asiático, para determinar aquellas fortalezas que le han permitido el avance observado.

En el caso de la economía japonesa de la posguerra, también la intervención del Estado en la economía jugó un papel crucial en su proceso de reconstrucción nacional y reactivación en todos los ámbitos de la vida de ese país asiático, en el cual *“el control estatal de la demanda no se limitó a un esquema de intervención coyuntural, sino que pasó a adquirir rasgos propios de un empeño también estructural. Este tipo de política de bienestar implicaba que el Estado animase la demanda de bienes de consumo duradero, a los que apoyaba también a través de la ampliación de la infraestructura correspondiente. Implicaba asimismo la creación, por parte del Estado, de una demanda de bienes de uso colectivo, introducidos por él en la economía a través de la organización de servicios adecuados. También Japón fue configurándose progresivamente a partir de 1945 como una sociedad de consumo. Al igual que en Europa, en este país la sobrepoblación relativa y el*

*excedente de mano de obra había determinado también que los beneficios de la industrialización hubiesen ido en una primera etapa sobre todo al factor de capital. Pero si en la Europa posterior a la segunda guerra mundial, ante la escasez de fuerza de trabajo, la acción de los sindicatos y partidos de obreros contribuyó decisivamente a la instauración de un gigantesco mercado interior de productos industriales, en Japón este papel lo jugó ante todo la actitud paternalista de las grandes empresas modernas.*⁴⁷

Los ejemplos sobre la intervención del Estado en la economía para dinamizarla son variados y extensos, derivado en general de procesos de luchas armadas, fallas en el mercado, crisis de salud pública entre las causas más recurrentes. El modelo keynesiano ha demostrado su efectividad en el plano real, de tal manera que *“la experiencia adquirida durante los años de la Gran Depresión y la segunda guerra mundial, respecto a las limitaciones de la mano invisible para equilibrar al sistema económico, más la extraordinaria aportación de Keynes, fueron elementos de enorme utilidad para el advenimiento de la más emblemática figura de la era dorada: La economía mixta”*⁴⁸.

En ese orden de ideas el Estado debe utilizar el gigantesco potencial de poder de que dispone a partir de los impuestos y la política de gasto público y monetaria para contener la inestabilidad del sistema de mercado, como se analiza en la propia *Teoría General...*, con la finalidad de conseguir una distribución más justa de la renta y de la ampliación de las prestaciones sociales por parte del Estado, como ocurrió en el caso mexicano posterior a la lucha armada revolucionaria, aún cuando, como se mencionó, el diseño del modelo económico mexicano realizado por los gobiernos desde Calles y hasta Cárdenas, fue anterior incluso a la publicación de la magna obra de Keynes, sin embargo, la claridad en la aplicación de un modelo de economía mixta, permite analizar el caso nacional desde la óptica de ese autor.

⁴⁷ Herman van der Wee, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio 1945 – 1980*, en *De Keynes a Keynes*, pp 274

⁴⁸ Ver *De Keynes a Keynes...*

En el México emanado de la Revolución Mexicana, se debía conseguir que si las inversiones privadas no bastaban para llegar al pleno empleo, *“la mano pública debía gastar más en el sistema educativo y sanitario, en la construcción de viviendas sociales y en la atención a los pobres a fin de mantener la demanda efectiva global en el nivel deseado. El Estado debía velar, a través de medidas de control, corrección y estímulo, para que las decisiones económicas fuesen las apropiadas para el logro de los objetivos macroeconómicos como el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios, el bienestar social y el equilibrio de la balanza de pagos. Keynes se atenía en su elaboración teórica al principio del libre mercado, pero complementándolo de manera significativa con las funciones de dirección y control atribuidas al Estado”*.⁴⁹

La cita inmediata anterior, si bien está dedicada a la economía de los Estados Unidos de América, ubicada en el tiempo de la crisis de 1929 – 1933, resulta completamente compatible con la situación emanada de la guerra de 1910, con los resultados que conocemos y lo más perturbador, por llamarlo de alguna manera, con la situación del México de inicios del siglo XXI en muchas regiones del territorio nacional, como en el caso de los tarahumaras en Chihuahua; zonas de alta marginación de las principales capitales del país o la situación tradicional de varios de los estados del sureste, ya que como se señala a continuación “ [se] había olvidado la lección duramente aprendida durante los años treinta [en los Estados Unidos de América]: que el capitalismo nos puede proporcionar el mejor de los mundos posibles, pero solo lo hace si es el gobierno el que establece las normas y actúa como árbitro”⁵⁰

A todo lo largo del capítulo dedicado extensamente al análisis del tipo de obra pública generada desde el Maximato y hasta el gobierno de Adolfo López Mateos, más allá de la enorme derrama económica que supone el proceso de construcción de las obras monumentales que se realizaron en una parte muy importante del territorio nacional, se debe destacar puntualmente que el sentido

⁴⁹ Ver *De Keynes a Keynes...*

⁵⁰ George A. Akerlok y Robert J. Shiller, *Animal Spirits*, op. Cit. 283 284, en *De Keynes a Keynes*, pp 171

de realizar inversiones de ese calado obedecía estrictamente a mejorar las condiciones de vida de la población en general, a través de dotarles de servicios de salud, educativos, lúdicos, etcétera, como ocurrió en el caso del vecino del norte y cito: “En el caso del régimen de Franklin Roosevelt, las instituciones originadas por el Nuevo Trato, no era más que el reconocimiento de la indispensable intervención del Estado, tanto en el ámbito económico cuanto en el social”⁵¹.

México fue de alguna manera ajeno a las guerras que asolaron Europa a principios del siglo XX, tanto la revolución rusa que emanó a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, como a la propia Primera Guerra Mundial, en ambos casos porque no suponían una amenaza real a nuestro principal socio comercial, no así para la segunda gran guerra, donde incluso, de manera tangencial, participamos de manera activa con el envío del legendario escuadrón 501 al frente de batalla y de manera directa con los inmigrantes ilegales que con la promesa de nacionalidad y apoyo social, pelearon por los Estados Unidos de América en los diversos frentes.

Hacia el final de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos de América y los principales países europeos, iniciaron una “migración” de modelo hacia la intervención del Estado en la economía, derivado de que “varios factores influyeron en la orientación de este nuevo orden: a) el malestar social acumulado tras un extenso período de depresión económica seguido de la Segunda Guerra Mundial; b) el temor de regresar a las condiciones de depresión de entre guerras, una vez consolidada la paz; c) la necesidad de reasignar los recursos productivos a una economía civil; d) las necesidades de reconstrucción de las economías europeas (las no comunistas) y la japonesa; e) el temor de la expansión del comunismo como forma alternativa de organizar las actividades económicas, tanto en los países industrialmente avanzados en sus condiciones de momento, lamentables en muchos de ellos, como en los

⁵¹ Ibid. p 166

países atrasados, algunos recientemente independientes, con sus grandes aspiraciones de progreso.

Durante las administraciones analizadas, se observa que de manera responsable y contundente la economía mexicana y la del mundo⁵² incrementaron sus niveles a tasas impresionantes del 6% o incluso mayores, como lo señalan autores de las más diversas corrientes del pensamiento económico, de modo que incluso el análisis empírico indica que la economía mixta es un camino viable para fomentar el crecimiento y el desarrollo, aunque, como lo explica Carlos Tello “Desde luego que no fue una época libre de problemas económicos y conflictos sociales, por el contrario, estos abundaron. Tampoco significó bienestar material extendido para todos por igual en los diferentes países. Pero fueron años de innegable progreso y de generación de expectativas optimistas, aunque éstas incluso no se hubieran materializado aún para muchos sectores de la sociedad”⁵³.

Y continúa:

“Para Keynes el Estado tiene que intervenir para corregir los desequilibrios en las economías cuando estas se presentan. Sostuvo que no necesariamente lo que es bueno y útil para el individuo tiene que ser bueno para el conjunto de la sociedad pues, fácilmente, las virtudes privadas pueden ser, al generalizarse, vicios públicos”⁵⁴.

Un punto importante a considerar, es volver tal vez la mirada hacia un modelo de crecimiento tendiente hacia la socialdemocracia, de tal manera que como en algunos países europeos, “la socialdemocracia se plantea el cómo lograr un **capitalismo decente**, un **capitalismo responsable**, más que modelos

⁵² “Así transcurrió en muchos países de Europa y América y algunos de Asia y Oceanía un período de casi tres décadas de elevado, en realidad inusitado crecimiento económico, el más alto en la historia registrada, que permitió lograr mejoras importantes en las condiciones generales de existencia de la población e importantes progresos en la reducción de la desigualdad económica”. Tello Macías, Carlos. *La revolución de los ricos*, Facultad de Economía, UNAM México, 2012, pp 24 y 25

⁵³ Tello, Carlos, *La revolución de los ricos*, Facultad de Economía UNAM, México, 2012 p 35

⁵⁴ Ibid. p 52

alternativos para hacer frente a la muy seria problemática del desempleo y la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso⁵⁵

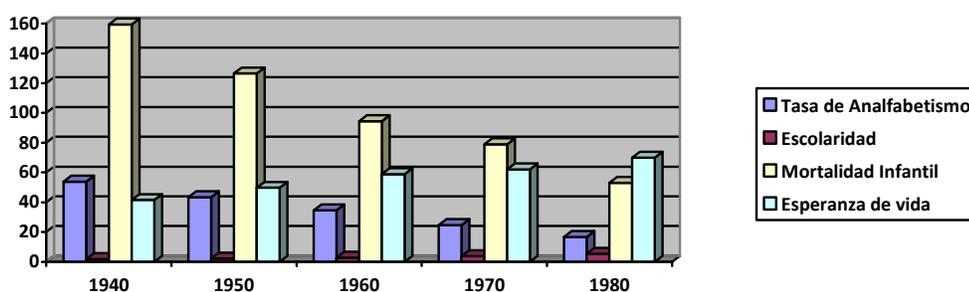
⁵⁵ Ibid. p 84

Conclusiones

Se ha explicado de manera profusa desde la óptica de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero de Keynes la importancia de la intervención decidida del Estado en la economía, con la finalidad de regular e incluso mejorar su funcionamiento, en el caso de este estudio, desde la óptica de la generación de infraestructura a través de la construcción de obra pública; se ha señalado también extensamente sobre la enorme cantidad de obras realizadas para otorgar, principalmente, servicios de salud, educativos y de transporte para dinamizar la economía mexicana, devastada por la lucha armada de 1910 y reactivada por los gobiernos posteriores.

Los adelantos observados en materia de crecimiento y desarrollo no se limitan al plano meramente empírico, sino que existe una serie de indicadores y datos que constatan desde el punto de vista monetario, que el modelo de economía mixta que se operó en México desde la post Revolución y cuando menos hasta la primera mitad de los años setenta, arrojó resultados favorables para la población.

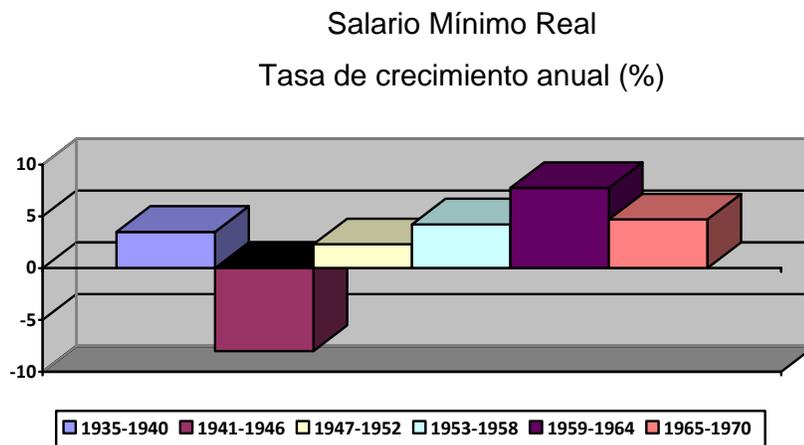
Indicadores de bienestar social⁵⁶



En el cuadro anterior se puede observar cómo los principales indicadores de bienestar social mejoraron de manera contundente y como se señaló en la descripción de la generación de obra pública, el proceso se acompañó de la

⁵⁶ Tello, Carlos, *Sobre la Desigualdad en México*, Facultad de Economía UNAM, México, 2012, p 243

construcción de los inmuebles necesarios para ofrecer los servicios señalados anteriormente.



Acompañado a lo anterior, es importante destacar el comportamiento que tuvieron los salarios durante el período, toda vez que aportan un componente adicional de suma importancia en el tipo de análisis que se realiza en el presente trabajo, ya que el centro de la teoría keynesiana, es justamente alcanzar niveles de pleno empleo, donde el salario es la expresión monetaria del trabajo. En la gráfica anterior se observa que el comportamiento de los salarios sufrió un retroceso importante en el quinquenio correspondiente a la Segunda Guerra Mundial, derivado en parte de la depresión obvia que sufrieron los mercados internacionales y la operación de la planta internacional en todo el mundo.

Por lo que hace a la composición del gasto público, otra variable que considero conveniente destacar, se nota en el cuadro que sigue, que a partir de la culminación, cuando menos de manera “formal” de la lucha armada, el gasto militar disminuyó de manera acelerada, mientras que los emolumentos destinados al gasto social, económico y administrativo, se incrementan de manera muy importante.

Como se observa de manera clara y en concordancia con el desarrollo del trabajo de investigación, los datos se incrementan o descienden en función del

análisis realizado del tipo de obra que se realizó durante el período de estudio, de tal manera que si bien el gasto social se incrementó de manera paulatina, lo que incluye construcción de escuelas y hospitales, principalmente, el rubro económico recibe un incremento verdaderamente sustancial, derivado del apoyo recibido para el proceso de sustitución de importaciones, generación de empresas nuevas y necesarias, ambos rasgos determinantes del desarrollo estabilizador y del llamado “milagro mexicano”.

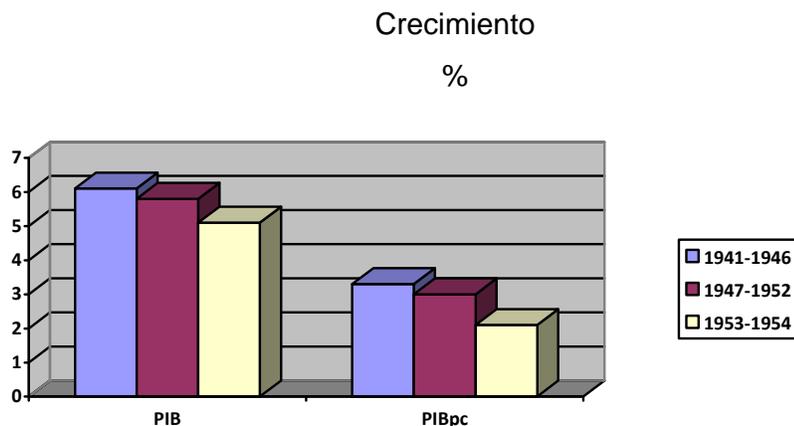
Composición del gasto público
(%)⁵⁷

Año	Económico	Social	Militar	Administrativo
1924	18.4	11	42.6	28
1928	23.1	11.7	32.3	32.9
1929	23.2	12.9	37.3	26.6
1934	23.2	15	22.7	39.1
1935	31.6	17.3	20.9	30.2
1936	42.6	16.9	17.3	23.2
1937	41.9	17.4	17.4	23.3
1938	37	19.9	16.7	26.4
1939	38.2	18.4	15.8	26.6
1940	34.1	19.7	19.7	26.5
1945	41.4	17	15	26.6
1947	45.8	15.9	12.9	25.4
1952	56.9	11.2	7.2	24.7
1954	57.9	12.7	8.1	21.3
1955	50.5	12.8	8	28.7
1958	51	16.4	7.3	25.3
1965	45.1	21.6	4.5	28.8
1970	41.8	22.3	4.9	31

En este sentido, al observar los datos sobre crecimiento que se acompañan en el cuadro que añadido a continuación, se puede observar claramente que gracias al modelo de intervención del Estado en la economía, claramente descrito como economía mixta, en términos de la *Teoría General...* el crecimiento tanto del PIB real como del PIB per cápita, experimentan avances importantes, sobre todo si además, se incluyen datos relativo al déficit del sector público, el cual durante todo el período tiene avances marginales, salvo durante la segunda

⁵⁷ Datos de cuadros obtenidos de Tello, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920 – 2006*, Facultad de Economía UNAM, México, 2010.

parte del sexenio del presidente Díaz Ordaz, resultado en parte de la administración deficiente, la cual no es posible dejar de lado ni dejar de analizar de manera seria. No obstante, nuestro país durante el período de estudio tuvo un repunte respecto al resto de los países de la región y de otros continentes, que no se ha observado de nueva cuenta en los años recientes.



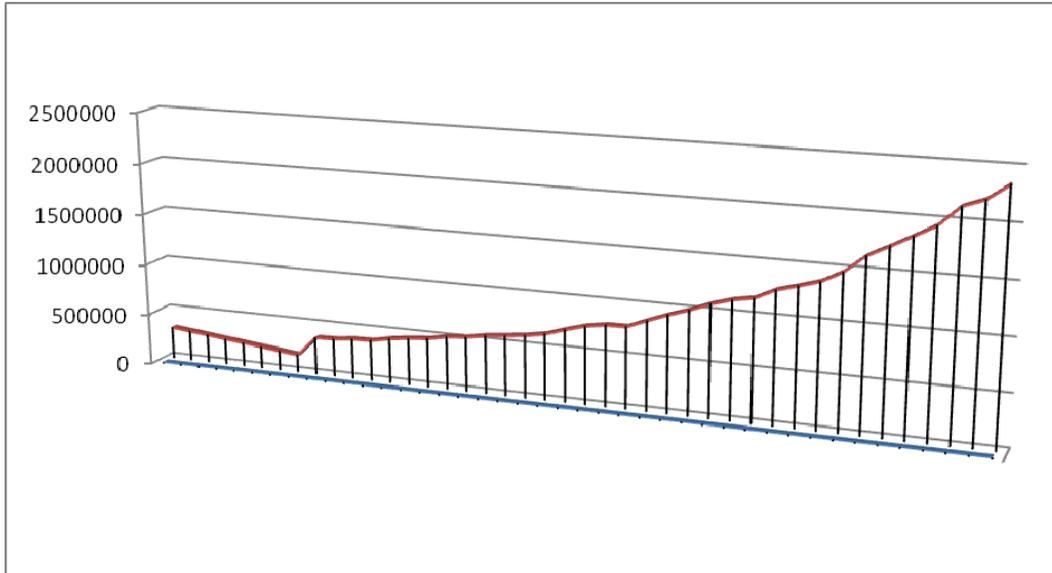
De manera puntual, a continuación expongo un cuadro que describe la composición sectorial del PIB, en el cual se observa cómo fue perdiendo fuerza el sector primario, base y razón de ser de la lucha armada, “Tierra y Libertad” decía el postulado zapatista y que perdió fuerza a través de los primeros años, posteriores a la Revolución, apenas al inicio del período del presidente Alemán y que se nota de manera clara en los datos duros de los sistemas de cuentas nacionales.

Composición Sectorial del PIB
(Porcentajes)⁵⁸

Período	Primario	Secundario	Servicios
1921-1926	21.31	24.13	54.56
1926-1932	21.14	23.36	55.5
1932-1936	22.43	23.22	54.35
1936-1940	20.18	25.29	54.53
1940-1951	18.91	25.32	55.77
1951-1962	17.07	27.93	55.01
1962-1968	13.57	30.77	55.66
1968-1977	10.52	32.37	57.11

⁵⁸ Márquez, Graciela, “Evolución y estructura del PIB, 1921 – 2010”, en *Historia Económica General de México. De la Colonia a nuestros días*. El Colegio de México, 2010, p 558

Evolución del PIB real
(Base 1980)
1929 - 1970



Datos INEGI

Como se observa de manera integrada en las dos herramientas estadísticas anteriores, en ningún momento se comprometió el PIB o el desarrollo, derivado de la intervención frontal y decidida del Estado en la economía y al contrario, en todo el análisis que se realiza en el capítulo correspondiente relativo a la inversión realizada en obra pública, se menciona la manera en la cual se apoyó a que sectores y/o grupos poblacionales. Aunque no se añade, la experiencia histórica posterior en términos estadísticos, no fue de las mejores proporciones, contándose con el boom petrolero de los años setenta y ochenta y la gran crisis de mediados de los años ochenta, período que se caracteriza por un cambio decidido del modelo económico hacia el neoliberalismo, acompañado de tasas incluso de decrecimiento y los impactos negativos hacia la industria nacional, derivado según mi opinión en parte del ingreso al GATT.

Los datos con los que se cuentan y la propia experiencia empírica posterior al período de estudio, muestran que un modelo de economía mixta es viable, con particularidades que se deberán analizar en su momento. Las experiencia de

las economías emergentes de los BRICS, señalan que es factible la economía mixta, si consideramos los casos específicos de Brasil y China, principalmente, con su enormes tasas de crecimiento, sus reservas internacionales y su poder sobre el resto de las economías del mundo.

El modelo económico vigente hasta finales de los años ochenta e inicios de los noventa, demostró que esa no era una vía eficiente para garantizar el desarrollo y crecimiento económicos, no obstante dieron la pauta para que surgieran justamente algunas de las economías que se señalaron con anterioridad y que dieron paso al modelo siguiente, que bien podría iniciar a experimentar nuestro país: el capitalismo de Estado.

Bibliografía

Ayala Espino, José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Esfinge Grupo Editorial, México, 2005.

Cordera Rolando, Tello Macías, Carlos, *La Disputa por la Nación*, Siglo XXI Editores, México 2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

Girón Alicia, Correa Eugenia, Rodríguez Patricia (Coordinadores), *Pensamiento poskeynesiano*, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010.

Harrod R.F., *La vida de John Maynard Keynes* Fondo de Cultura Económica, México 1985.

Huerta González, Arturo, *Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2009.

<http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Krauze, Enrique, “Biografía del Poder: caudillos de la revolución mexicana” (1910 – 1940), Tus Quets, México, 1997.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940 – 1996)*, Tus Quets, México, 1997.

Kuntz, Ficker, Sandra (Coordinadora), *Historia Económica General de México: De la Colonia a nuestros días*, El Colegio de México, Secretaría de Energía, México, 2010.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

Lineamientos y Metodologías Complementarias, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Moreno Lázaro, Javier, Romero Ibarra, María Eugenia, *El éxito del gachupín, empresas y empresarios españoles en México, de la Revolución a la Globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2011

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica”, México, 1993.

Novelo Urdanivia, Federico, *De Keynes a Keynes*, Universidad Autónoma Metropolitana – Abate Faria, México, 2011

Novelo Urdanivia, Federico, *Invitación a Keynes*, Fondo de Cultura Económica – Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997.

Prebisch, Raúl, *Introducción a Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Reglas para la Realización de Proyectos de Prestación de Servicios, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

Romero Sotelo, María Eugenia, “La ortodoxia frente al desarrollismo mexicano (1934 – 1945)”, *Economía UNAM*, número 26, mayo – agosto 2012.

Secretaría de Obras Públicas – Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La obra pública* Tomo 9, México 1976.

Tello Macías, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920 – 2006*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2006.

Tello Macías, Carlos, *La Revolución de los ricos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2012.

Tello Macías, Carlos, *Sobre la desigualdad en México*, Facultad de Economía UNAM, segunda edición, México, 2012