



90  
2E  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

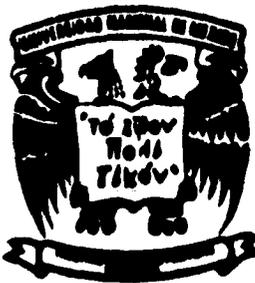
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE UNA  
ECONOMIA ABIERTA: HACIA UNA NUEVA  
ESTRATEGIA DE GESTION EN MEXICO 1983 - 1993.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A:  
FRANCISCO MOYADO ESTRADA

ASESOR DE TESIS: RICARDO UVALLE BERRONES



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*"Tuvimos que aprender de nuevo que las políticas sociales son una inversión de alta rentabilidad económica. Al mismo tiempo, le imponen una condición sustantiva a la democracia: no puede mantenerse un orden de libertades sobre el frágil sustento de la miseria".*

**Carlos Fuentes**

**A MI ESPOSA Y MI PEQUEÑA HIJA**

Dos razones que alimentan cada día mis deseos de superación.

**A MI MADRE**

Por su ejemplo de trabajo y tesón inquebrantables.

**A MIS HERMANOS**

Con quienes comparto el sueño y la lucha por un México justo.

**A MIS AMIGOS**

Por su apoyo y su aliento incondicional.

**A MIS MAESTROS**

Como una pequeña muestra de sus grandes lecciones.

## INDICE

INTRODUCCION	3
<b>I. EL ESTADO Y LA POLITICA DE BIENESTAR EN LA SOCIEDAD MODERNA</b>	<b>9</b>
1.1 EL ESTADO Y LA MODERNIZACION	9
1.2 ESTADO MODERNO, ADMINISTRACION PUBLICA Y POLITICA DE BIENESTAR	12
1.3 CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO	14
1.4 LA POLITICA DE BIENESTAR EN LA SOCIEDAD MODERNA	16
1.5 EL CONCEPTO DE "PROCURA EXISTENCIAL"	22
1.6 GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y POLITICA DE BIENESTAR	26
<b>II. GLOBALIZACION Y APERTURA ECONOMICA INTERNACIONAL</b>	<b>31</b>
2.1 PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA DE MERCADO	31
2.2 ESTADO, ECONOMIA Y MERCADO	33
2.3 GLOBALIZACION Y REGIONALIZACION	35
2.4 EL MODELO DE ECONOMIA ABIERTA	38
2.5 LA IMPLANTACION DEL MODELO DE ECONOMIA ABIERTA EN LATINOAMERICA	40
<b>III. EL NUEVO PERFIL DE LA ECONOMIA MEXICANA: FIN DE LA ECONOMIA DE ESTADO</b>	<b>44</b>
3.1 LA REORGANIZACION DEL SISTEMA ECONOMICO 1917-1934	44
3.2 EXPANSION DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL 1934-1940	48
3.3 LA EPOCA DEL CRECIMIENTO SOSTENIDO 1940-1970	50
3.4 EL AGOTAMIENTO DEL MODELO 1970-1981	52
3.5 HACIA LA ECONOMIA ABIERTA: CRISIS ECONOMICA Y PROCESO DE AJUSTE	54
3.6 ESTRATEGIAS DE ACCION ECONOMICA	56
3.7 ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ESTRUCTURAL	61
<b>IV. EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO 1934-1994</b>	<b>76</b>
4.1 CONCEPTO Y MODELOS DE POLITICA SOCIAL	76
4.2 LA INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL 1917-1940	79
4.3 LA POLITICA SOCIAL LIGADA AL DESARROLLO INDUSTRIAL 1940-1958	82

4.4	LA POLITICA SOCIAL BASE DE LEGITIMACION DEL ESTADO 1958-1982	84
4.5	LAS POLITICAS SOCIALES EN LOS AÑOS OCHENTA	88
4.6	LA TRANSFORMACION DE LA POLITICA DE BIENESTAR: HACIA LA FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	93
4.6.1	EL SECTOR ALIMENTARIO	94
4.6.2	EL SECTOR SALUD	98
4.6.3	EL SECTOR VIVIENDA	99
4.6.4	EL SECTOR EDUCATIVO	100
4.6.5	EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	101
V.	LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL: ALTERNATIVAS PARA SU FORMULACION E IMPLEMENTACION	110
5.1	LOS RETOS DEL MODELO DE INTEGRACION Y APERTURA ECONOMICA	110
5.2	LA PROBLEMÁTICA SOCIAL A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL	112
5.3	DESCENTRALIZACION Y REFORMA DEL ESTADO	114
5.4	CONDICIONANTES PARA LA DESCENTRALIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA	117
5.5	LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL	118
5.6	COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA LA GESTION DE LA POLITICA SOCIAL	123
	CONCLUSIONES	127
	BIBLIOGRAFIA GENERAL	132

## **INTRODUCCION.**

En el marco de la reciente Cumbre de Desarrollo Social, celebrada en Copenhage, Dinamarca, entre el 6 y el 12 de marzo de 1995, se ha dado a conocer que en todo el mundo unos 1, 300 millones de personas viven en la pobreza absoluta. América Latina es la tercera región más afectada, después de Africa y Asia, con 215 millones de personas en situación de pobreza extrema (el 40 por ciento de su población total).

Esta situación ha llevado a plantear la necesidad de intensificar el combate a la pobreza por medio de políticas sociales que contemplen aspectos relacionados con el fortalecimiento de los ingresos, alimentación, vivienda, educación y capacitación, incorporando a las organizaciones de ciudadanos y atendiendo a los grupos más vulnerables en forma prioritaria (mujeres, niños, jóvenes y minorías étnicas)

Mientras tanto, en Estados Unidos la Cámara de Representantes, apenas dos semanas después de esta Cumbre, ha aprobado el recorte de más de 17 millones de dólares del presupuesto para el bienestar social, lo que significa la desaparición de 45 programas federales en materia de vivienda, nutrición y educación para pobres. La iniciativa ha sido promovida por el ala republicana y se ha considerado como "el acta de defunción del Welfare State estadounidense".

El contraste desde luego es preocupante y nos lleva a preguntarnos junto con Carlos Fuentes y Pierre Schori, ¿cuánta pobreza soporta la democracia?, ¿cuánto subdesarrollo tolera la seguridad global?.

Durante la década que va de 1980 a 1990, se instrumentó en los principales países latinoamericanos -Chile, Brasil, Argentina, Venezuela y México- un proceso de restructuración económica que puede dividirse en tres etapas fundamentales: un severo proceso de ajuste, un programa de reforma del Estado y la consolidación de economías abiertas para integrarse en el corto plazo a los nuevos mercados internacionales. Este proceso tenía como fin en principio corregir los desequilibrios fiscales y externos de este conjunto de economías, la implantación de una estructura basada en la libertad de mercado, la transferencia hacia el sector privado de funciones tradicionalmente ejercidas por el sector público y el desarrollo de algunos programas sociales con carácter emergente y focalizado para amortiguar los costos del ajuste.

Desde esta perspectiva, después del ajuste y la reforma del Estado se avanzaría hacia una mayor equidad y reducción de la pobreza al tiempo que se lograría promover la expansión productiva. Así, la feroz crítica emprendida contra el Estado de bienestar, sirvió como plataforma para proponer el modelo de economía abierta como alternativa única frente a la dinámica globalizadora y competitiva del mercado internacional y los "ineficientes mercados nacionales cerrados".

El modelo de economía abierta en México comienza con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y se consolida durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). En este lapso el crecimiento económico pasó a depender del crecimiento de las exportaciones y éstas a su vez del crecimiento económico de los países a los que se exporta. Asimismo crecieron en forma inusitada las importaciones, perdiendo por ello parte del mercado el propio capital nacional.

La economía mexicana ha transitado de un marcado proteccionismo a un esquema de apertura en donde la integración regional y la competitividad se convierten en las principales aspiraciones y ejes fundamentales del nuevo modelo, impulsado por los neoconservadores mexicanos, quienes han promovido tanto la desregulación comercial como el ingreso de México al GATT, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

La integración comercial con Estados Unidos se empezó a delinear desde la década de los ochenta, concretamente con la entrada de México al GATT, en 1986, y la firma del "Entendimiento Bilateral Marco de Principios y Procedimientos de Consulta Sobre Relaciones de Comercio e Inversión" en ese mismo año.

Con la firma del TLC surgen otros problemas: México se integra con dos economías mucho más desarrolladas y dinámicas, las áreas de política en donde se ha cedido capacidad de injerencia unilateral, impedirán la promoción de políticas que obstruyan las relaciones de mercado.

Diversos autores sostienen que al ubicarse el TLC por encima de nuestro sistema jurídico se comprometen acciones de todos los niveles del gobierno, de tal forma que si no se emprenden acciones de descentralización, se perderán las posibilidades de reorientar en un momento determinado, las variables del modelo de desarrollo hacia una estrategia que permita el abatimiento de la pobreza.

Ahora bien, paralelamente al proceso de ajuste, durante esta década se manifestó un crecimiento explosivo de la pobreza y de la pobreza extrema a tal grado que en México se llegó a reconocer oficialmente en 1989, 41 millones de personas en esa situación y de éstas 17 millones en condiciones de pobreza extrema.

A lo largo del proceso de restructuración y apertura económica las políticas de bienestar mostraron un serio deterioro que se reflejó en la disminución del empleo, la contracción del gasto social, la creciente pérdida del poder adquisitivo, el incremento del subempleo y la insuficiencia en la cobertura y calidad de los servicios básicos.

La fuerte caída del gasto social, una de las consecuencias más inmediatas del ajuste, al combinarse con el deterioro salarial y el estancamiento productivo, reflejaron la incapacidad del Estado mexicano para instrumentar políticas sociales que impidieran el estallamiento de la crisis de la pobreza hacia finales de los años ochenta.

Después de 1988 el gobierno mexicano aceleró la apertura económica con el propósito de controlar la inflación y con ello detener el deterioro de las condiciones de vida. Al mismo tiempo diseñó un programa dirigido a combatir la pobreza, dándole un fuerte carácter político, y que estaba destinado a recomponer las bases sociales de apoyo al sistema político: el Pronasol.

La apertura afectó, sin embargo la propia planta productiva y el Pronasol, aunque cumplió con sus objetivos estrictamente políticos, no sabemos hasta donde logró abatir la pobreza, puesto que no existe hasta ahora una evaluación rigurosa y objetiva sobre todas sus vertientes.

En este trabajo nos proponemos analizar la importancia y el carácter de las políticas sociales en el proceso de transición hacia una economía abierta en México, con el propósito de identificar sus limitantes y plantear posibles alternativas acordes con la nueva realidad de integración económica y revitalización del federalismo.

Partimos de las siguientes premisas:

En primer lugar, el reto principal de la política social en este contexto, consiste en superar la desigualdad social, reducir el desempleo, el subempleo y la pobreza. En este sentido el gobierno mexicano está obligado a producir nuevas soluciones para la problemática social que viven las regiones y las localidades, pues si bien es cierto que los problemas de pobreza y marginación tienen su origen en la inequidad de estructuras políticas, económicas y jurídicas, los mecanismos para superarla recaen en manos de los gobiernos y las administraciones públicas a través de la función de desarrollo social.

Esta situación obliga a buscar nuevos conceptos, estrategias, nuevas formas de gestión y modalidades de organización al interior del Estado, que permitan desarrollar una política social más horizontal y menos vertical; es decir una política social plenamente descentralizada que incorpore a estados y municipios en su implementación, con el propósito de hacerla llegar a regiones y grupos sociales prioritarios.

En segundo término, lo anterior no podrá lograrse con un Estado débil, sino por el contrario se requiere de un Estado fuerte, con capacidad y sólida legitimidad para hacer confluir en una estrategia de desarrollo global las directrices de la política económica y la

política social, pues hasta ahora las políticas económicas y sus resultados no han sido lo suficientemente efectivos como lo demandan las necesidades sociales.

#### **ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACION.**

El trabajo consta de cinco capítulos; en el primero se analiza la relación entre modernización, Estado y política de bienestar. En el segundo capítulo se establece la relación entre globalización económica, regionalización y economía abierta, así como los mecanismos de implantación de este modelo en Latinoamérica. En el tercer capítulo se analiza el proceso de transición hacia una economía abierta en México, destacando los principales factores internos y externos de ese proceso, así como los instrumentos más importantes en su consolidación. En el cuarto capítulo se analiza el desarrollo de la política social en la posrevolución, contrastando su forma de gestión entre las décadas de crecimiento económico y los años de la crisis, destacando varios programas relacionados con la alimentación, salud, vivienda y educación. Finalmente en el quinto capítulo se presentan algunas propuestas para considerar la descentralización de la política social dentro del nuevo contexto social, económico y político de México.

## **I. EL ESTADO Y LA POLITICA DE BIENESTAR EN LA SOCIEDAD MODERNA.**

### **1.1. EL ESTADO Y LA MODERNIZACION.**

Para referirnos al Estado moderno es necesario señalar que la modernización constituye un conjunto de problemas que enfrentan las sociedades conforme acceden a mayores niveles de progreso social, económico y político. Este conjunto de problemas se relacionan con el avance tecnológico, reacomodamientos institucionales, el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, nuevos conflictos, nuevas racionalidades, así como nuevos valores culturales. La modernización se haya ligada, en este sentido, al cambio pero no se determina sólo por este, sino fundamentalmente por las capacidades que desarrolle el Estado para encauzarlo y servirse de los beneficios que puede ofrecerle.

La modernización política se refiere al cambio del Estado tradicional, al Estado moderno, tránsito que significa el surgimiento de la racionalidad como pauta de acción del hombre y en consecuencia de la autoridad; la sustitución de autoridades tradicionales por autoridades seculares y nacionales; la concepción del gobierno como creación del hombre terrenal, junto a la preminencia de la ley por encima de las sociedades; la soberanía, integración nacional y centralización política son entonces elementos característicos del Estado moderno.

De acuerdo con este planteamiento la modernización política se ubica en una etapa histórica que coincide con el surgimiento de estados soberanos e independientes. La modernización política se liga al surgimiento de una nueva forma de dominación que tiene como base la racionalidad, la integración nacional y la centralización del poder político. Esta nueva forma

de dominación es el Estado moderno. Es decir una forma de organización que aún sigue vigente.

Al respecto Omar Guerrero señala:

El tránsito hacia el siglo XVIII ha sido considerado, con toda razón, como un puente a la modernidad, pues consistió en la formación de un sistema mundial de estados; un hecho singular en la historia. Sin embargo, estos rasgos no aparecieron de golpe, sino gradualmente, y sólo se pueden referir a un tipo específico de organización de dominación si se conjugan en un tiempo determinado.<sup>1</sup>

El Estado moderno es pues, producto de la secularización política, es decir, de la desaparición de los estados confesionales y el surgimiento de estados neutrales, también llamados estados laicos o agnósticos, en relación a las creencias religiosas de los ciudadanos. En el Estado moderno se consuma la diferenciación entre sociedad civil y sociedad política, el fin de privilegios y vínculos feudales y se hace posible la movilización de los bienes y la libertad de intercambio, elementos que distinguen a la sociedad moderna.

En efecto, precisamente la razón es la que identifica al Estado moderno con la etapa del capitalismo. Esto es posible debido a la separación entre propietarios y medios de producción, hecho que permite el desarrollo de una forma del Estado conocida como Estado liberal, en donde la libertad personal, la propiedad privada, la libertad de contratación y la libertad de industria y comercio, son sus bases fundamentales.

Dentro del Estado liberal, el Estado y la sociedad se consideran como unidades autónomas. Al Estado le corresponde garantizar la libertad, la convivencia pacífica, la seguridad de la propiedad y la operación de los servicios públicos. La sociedad se concibe desde una

---

<sup>1</sup> Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. 1992, p. 61.

perspectiva atomística que se asienta en relaciones de competencia, donde se acentúa el individualismo y se elimina la posibilidad de que existan identidades de clase que permitan un comportamiento de grupo para hacer posibles no sólo libertad e igualdad abstractas o formales, sino tangibles y susceptibles de fortalecerse.<sup>2</sup>

El Estado liberal y su abstencionismo frente a las contingencias sociales producidas por el mercado, así como su desapego por los sectores asalariados y su intervención en la economía produce una "dicotomía" entre Estado y sociedad, y al mismo tiempo una "dicotomía" entre política y administración. En este modelo, el Estado sólo es espectador, el mercado es libre y autónomo; el mantenimiento de esa "neutralidad" se considera como garantía del interés general pues el bienestar recae en la responsabilidad individual.

En efecto, el liberalismo enarbola una concepción del Estado según la cual éste tiene poderes y funciones limitados por el respeto a los derechos fundamentales del hombre. De esta forma contraponen el Estado de derecho al Estado absoluto y el Estado mínimo al Estado máximo. Estos son elementos sobre los que volveremos más adelante, pero es importante tenerlos presentes y considerar de donde provienen pues a su alrededor gira actualmente el debate sobre el redimensionamiento del Estado.

La relación Estado-modernidad es propia de la etapa histórica que vivimos, en ella podemos también observar la separación entre medios de administración y quienes los utilizan. Tal separación da origen por un lado a la diferenciación entre sociedad y administración y por otro a la diferenciación entre sociedad civil y sociedad política. Además en medio de estas

---

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia. 1989. p. 7.

vertientes se desarrolla la burocracia como un cuerpo técnico que asume la administración y sirve para el logro de los fines del Estado.

Estatalidad y modernidad van de la mano y tienen, como presupuesto histórico, la separación entre el administrador y el medio de administración. Pero en la medida en que el viejo orden estamental ha sido suprimido la modernidad estatal está representada por la aparición del político y el administrador público como aliados preminentes de los príncipes contra los estamentos.<sup>3</sup>

## **1.2 ESTADO MODERNO, ADMINISTRACION PUBLICA Y POLITICA DE BIENESTAR.**

La administración pública surge con el Estado moderno, después de la Revolución Francesa y fue instituida por la Asamblea Constituyente como consecuencia directa de la construcción de un nuevo orden político y jurídico. Aunque debemos señalar que no existiría ningún tratamiento de ésta como ciencia social hasta 1808, cuando se publican los "Principios de administración" del francés C. J. Bonnin.

Precisamente en esta obra la administración pública se definía como primer órgano vital de la sociedad moderna, se destacaba su diferencia con los conceptos de Estado y gobierno, aunque esto no significaba el establecimiento de ninguna dicotomía.

El autor identificaba el mantenimiento permanente del interés público como el fundamento principal de la administración, en su carácter de institución política. Así, la definía como una potencia ejecutiva cuyo objeto es velar por el bienestar de las personas y sus bienes, "es el gobierno de la comunidad -decía Bonnin- en su acción ejecutiva directa de aplicación"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Guerrero, Omar, *Op. Cit.* p. 76.

<sup>4</sup> Bonnin C. J. "Principios de administración". *Revista de Administración Pública*, Núm. 54, p. 93.

Para García de Enterría<sup>5</sup> el hecho fundamental que permitió a la revolución francesa dar a luz a la administración pública es la división de poderes. Al ocurrir la separación entre poder judicial, legislativo y ejecutivo, este último se revela fundamentalmente como un poder autónomo y reglamentario que a su vez dará origen a un "poder administrativo, poderoso y autónomo".

Al plantearse la construcción de una nueva estructura social y política era necesario contar con un Estado que desarrollara sus poderes e iniciativas y las orientara a este fin; la configuración de las estructuras administrativas permitieron encauzar todas las energías gubernamentales hacia la consolidación del perfil de una sociedad moderna.

Los factores que contribuyen al desarrollo de la administración pública y su estrecha relación con la promoción del bienestar colectivo son las siguientes:<sup>6</sup>

a) La necesidad de transformar el régimen de privilegios y garantizar la igualdad. Es decir, la necesidad de absorber en una sola estructura todo el poder y la autoridad dispersos dentro del antiguo régimen, en una diversidad de figuras e instituciones. La administración pública sustituye así a las clases privilegiadas en la gestión de los asuntos públicos. Asume las funciones de beneficencia, educación, asistencia, registro civil, etc., y los convierte en servicios públicos a los que todos los ciudadanos tienen acceso y derecho.

---

<sup>5</sup> García de Enterría, Eduardo. *Revolución Francesa y administración contemporánea* 1981, págs. 29-43.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Págs. 47-62.

b) La necesidad de centralizar el poder político que configura una administración capaz de vigilar el destino de los individuos, velar por la felicidad de los ciudadanos, proveer su seguridad, cubrir sus necesidades, fomentar sus industrias, funciones que le permiten erigirse en una "administración pública providencial y creadora".

c) La creciente centralización administrativa coadyuva a que la igualdad subsista y se fortalezca, por ello, la administración pública será siempre un medio trascendental para lograr la igualdad.

A partir de lo anterior, el principal fin de la administración moderna es el bienestar de los individuos, principio que impulsó a la escuela cameralista que le precedió. El Estado moderno como eje central de la prosperidad y el bienestar social, tiene en la administración pública el conjunto de capacidades para concentrar y adoptar técnicas de asistencia y fomento y desarrollarlas plenamente.

### **1.3 CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO.**

El Estado moderno posee además una característica fundamental que lo define y lo diferencia de etapas premodernas, esta característica es el desarrollo político, que en términos generales constituye la capacidad de asumir y gobernar el cambio. Bajo esta concepción, la modernización del Estado ha consistido en la configuración de un Estado con amplias capacidades para la centralización del poder político y la diferenciación estructural, capacidades que le permitieron asumir sus responsabilidades sociales y económicas. De esta forma en el contexto de la modernidad el Estado adquiere un grado de desarrollo político que le permite incidir en los acontecimientos socioeconómicos, es por

ello que decimos que puede gobernar el cambio, creando las instituciones que permiten canalizar y solucionar los conflictos.

En suma, el Estado moderno se configura por factores como la soberanía, la capacidad de intervenir racionalmente en la economía, el establecimiento del derecho y la reafirmación de la nacionalidad. Los elementos que caracterizan el proceso de modernización que acompaña al Estado son los siguientes:<sup>7</sup>

1. La racionalidad del ejercicio de la autoridad y el poder.
2. La expansión de los estados nacionales.
3. La especialización del conocimiento científico y la separación entre ciencias exactas y sociales.
4. La tecnificación de los procesos políticos, sociales y económicos.
5. La formación de la división de poderes y la consolidación de la democracia representativa.
6. La creación de instituciones para la protección de los derechos del hombre y el ciudadano.
7. La difusión y expansión de las relaciones de intercambio mercantil.

---

<sup>7</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "Objetivo y alcance de la gerencia pública", *Revista del IAPEM*, 1991, p.92.

8. El desarrollo creciente de las fuerzas productivas y las relaciones de producción

9. El crecimiento y expansión de la vida urbana.

10. El crecimiento de las actividades empresariales y su complejización y tecnificación financiera.

11. La acumulación de capital y su exportación.

12. La expansión de la industria y el mercado como factores de interdependencia internacional.

#### **1.4 LA POLITICA DE BIENESTAR EN LA SOCIEDAD MODERNA.**

El papel del Estado dentro del contexto de la modernización política consiste en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las demandas sociales, la institucionalización de la participación social en las decisiones públicas, como mecanismo democrático para conciliar intereses y reducir el nivel de conflictualidad social, así como crear las bases para emprender un desarrollo autosustentado.<sup>8</sup> Con la ampliación del grado de gobierno<sup>9</sup> y la

<sup>8</sup> El desarrollo autosustentado consiste en la creación de una serie de condiciones económico-productivas que tengan como base las capacidades y los recursos del propio Estado-nación, permitiéndole depender en menor grado de los recursos externos y de las propias condiciones internacionales.

<sup>9</sup> El grado de gobierno se refiere al nivel de aceptación de las decisiones de la autoridad, por parte de los gobernados. Al respecto Huntington señala: "La diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general, comunidad, y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad, y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades". *El orden político en las sociedades en cambio*, 1990, p. 13.

consolidación de los procesos democráticos el desarrollo de la administración pública adquiere una importancia estratégica pues se constituye en el medio indispensable para dar respuesta a las necesidades cambiantes y crecientes de una sociedad moderna.

Una de esas necesidades es la atención del bienestar colectivo, que al ser recogida por el Estado como una función permanente y sistemáticamente articulada, dio paso a la configuración de una etapa superior dentro del Estado, que se identifica como Estado social y democrático de derecho. El Estado social surge a fines del siglo XIX y principios del XX en países como Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y los Estados Unidos; sus primeros rasgos son el desarrollo de una política social sectorial, que busca compensar los desajustes sociales; el establecimiento de ordenamientos jurídicos de contenido social y la promoción de la justicia distributiva.

Al hablar del Estado social debemos considerar que el Estado ha tenido importantes transformaciones y que sin duda, la más trascendental ha sido transitar de un Estado liberal de derecho a un Estado social de derecho. En otras palabras, que mientras el Estado liberal constituyó el ordenamiento jurídico de la sociedad civil que suponía el libre mercado entre individuos iguales y libres; el Estado social vino a constituir una ampliación de la intervención estatal en la sociedad para controlar y equilibrar el desarrollo económico.

El Estado social surge entonces a partir de la crisis que le genera al liberalismo graves problemas de legitimación;<sup>10</sup> problemas que se atenuaron con la transformación del Estado en impulsor del desarrollo económico y promotor del bienestar social. Así las presiones que

<sup>10</sup> El Estado social surge en Alemania después de 1841, cuando se sientan las bases para una legislación con fuerte contenido social, promovida por Bismarck frente a los avances que registra la socialdemocracia en toda Europa. Al respecto ver Maravall, José M. "Las razones del reformismo: democracia y política social" *Revista Leixión*, Madrid.

sufrió el Estado liberal y que el mercado no pudo resolver motivó la modificación de sus fórmulas y prácticas en forma paulatina.

La idea del Estado social surgió en voz de Lorenzo Von Stein<sup>11</sup>, a mediados del siglo XIX, éste consideraba la época como la culminación de las revoluciones y las reformas políticas y el inicio de una etapa de reformas sociales. Para Von Stein, la fortaleza del Estado se halla sujeta al nivel moral y material de la sociedad y su seguridad podría verse amenazada con los movimientos sociales desatados por aquellas clases con niveles de vida paupérrimos. Esta concepción muestra que la corrección de los desajustes sociales y económicos generados por la sociedad capitalista constituye una necesidad histórica para lograr su estabilidad y consecuentemente su reproducción.

El Estado social se ha desarrollado entonces en las sociedades industrializadas y postindustrializadas, es decir, ahí donde las contradicciones sociales generadas por el mercado alcanzan un grado de efervescencia tal que amenazan la estabilidad y la legitimidad del propio sistema.

Bajo esta concepción, el planteamiento del Estado social supone que una sociedad abandonada a los mecanismos "autorreguladores" del capitalismo conduce a la irracionalidad y a los desequilibrios socioeconómicos. Por esta razón, sólo a través del desarrollo de técnicas administrativas y económicas es posible acceder a un desarrollo económico y social más equilibrado.

---

<sup>11</sup> García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. 1977, p.15.

Algunos autores han concluido, mediante el análisis del surgimiento de los mercados, que resulta una utopía la idea del mercado "autorregulado", por lo que siempre ha sido necesaria la intervención estatal para regular su funcionamiento.<sup>12</sup> El surgimiento del Estado social obedece entonces a la incapacidad manifiesta del mercado para regir y autorregular las contradicciones que genera la pretensión por maximizar las ganancias y aun en contra de las tesis liberalistas, el Estado viene a protagonizar el desarrollo capitalista para conservar la unidad y en consecuencia la estabilidad del sistema capitalista.

En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional... a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos.<sup>13</sup>

Al agotarse el modelo del mercado autorregulado, frente a la incapacidad para proporcionar una legitimación derivada de la justicia, surgió la necesidad de fortalecer los derechos sociales, incorporándose éstos en constituciones como la de México en 1917 y la de Weimar en 1919, de tal forma que las aspiraciones de bienestar y justicia social quedaron amparadas en los máximos ordenamientos jurídicos.

Sobre estas bases, desde finales del siglo XIX, el Estado desarrolló una política social orientada a mejorar las condiciones de vida de las clases más pobres. Aunque su carácter fue más bien paliativo, conforme avanzó el desarrollo del capitalismo, esta política se extendió hacia las clases medias y hacia la población en general, cubriendo además de las áreas de asistencia, el bienestar social, la cultura, el esparcimiento, la educación, la vivienda, la defensa del ambiente, etc. "La política social sectorial se ha transformado en política social generalizada, la cual no constituye tanto una reacción ante los acontecimientos,

<sup>12</sup> Polanyi, Karl. La gran transformación, los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo. 1986.

<sup>13</sup> García Pelayo, Manuel. Op. Cit. P. 18.

cuanto una acción que pretende controlarlos mediante una programación integrada y sistemática".<sup>14</sup>

De esta manera el Estado social elimina el paradigma del mercado autorregulado y dispone los elementos técnicos, administrativos, económicos y decisorios para generar cambios de fondo que garanticen el mantenimiento armónico de las relaciones sociales dentro del capitalismo.

La acción del Estado dinamiza la movilidad social en la medida que contribuye a que un mayor número de grupos participen de la dotación de servicios como la salud, la educación y fuentes de trabajo. La idea que impulsa el Estado social es la necesidad de reducir el desempleo y ocupar el mayor número de fuerza de trabajo, de tal forma que la política de bienestar adquiera un carácter complementario de la política estatal, con bases productivas para justificar la redistribución de la riqueza social.

Dentro del Estado social se crean nuevas articulaciones entre Estado y sociedad, uno de los elementos que contribuye a su interacción es la creación de un importante aparato administrativo a través del cual se hace posible una relación dialéctica de estatalización de la sociedad, mayor número de espacios con presencia estatal, y socialización del Estado, mayor presencia de la sociedad en los órganos del Estado.

El sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias, y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid. P. 18-19.

<sup>15</sup> Ibid. P. 25.

Lo que esto nos demuestra es que la política social se ha transformado junto con las formas de participación del Estado al pasar de ser considerada como un paliativo, necesario para eliminar lo que se consideró en principio como "deficiencias transitorias" del sistema, hasta constituirse como una responsabilidad permanente del poder público. En este proceso ha influido sin duda la amenaza permanente de las crisis, fenómeno de ocurrencia periódica que ha causado serios problemas al sistema capitalista en diferentes etapas de su desarrollo.

En efecto la amenaza permanente de la crisis es el factor fundamental que obliga al Estado a gobernar las contradicciones que genera el mercado, las cuales por si mismo no puede eliminar. El binomio sociedad-economía se regula entonces por una razón política que observa la estabilidad social, económica y política como base para la valorización del capital.

Como ha señalado Ugo Pipitone, "la asunción por parte del Estado de un compromiso general frente a la sociedad es la última frontera para salvar al capitalismo de los propios capitalistas".<sup>16</sup>

El Estado social entendido como un Estado activo en la sociedad asume dos funciones generales para conducir el desarrollo: por un lado garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual y por otro, corregir a través de la política de bienestar, los desequilibrios sociales.

No hay que olvidar que los fundamentos que justifican el Estado social son los siguientes: se pretende hacer más efectivos los principios del Estado moderno, tales como la libertad, la

<sup>16</sup> Pipitone, Ugo. El capitalismo que cambia. 1986, p.121.

propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la voluntad estatal a través del voto. En estas condiciones la libertad debe fortalecerse con condiciones mínimas de existencia para su ejercicio real. La propiedad individual tiene ahora sus límites en los intereses de la sociedad; la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley deben complementarse con mínimos de bienestar social. Finalmente la participación en la voluntad estatal debe combinarse con una mayor participación en el producto social a través de las prestaciones sociales.<sup>17</sup>

El Estado moderno aspira a una distribución de la riqueza más equilibrada. Desde esta perspectiva, el Estado no puede concretarse a garantizar el respeto de las reglas del mercado como era el caso del Estado liberal. Por el contrario, asumirá un papel activo con el fin de regular el crecimiento y orientar el proceso económico hacia objetivos específicos que permitan alcanzar mejores condiciones de existencia social.

Hemos transitado así de un Estado "abstencionista" a un Estado gestor, de la justicia conmutativa a la justicia distributiva, de la justicia legal formal a la justicia legal material; en suma, de la protección de la sociedad y el Estado, a la protección de la sociedad por el Estado.

### **1.5 EL CONCEPTO DE "PROCURA EXISTENCIAL".**

Ahora bien el antecedente de la política de bienestar fue el concepto de "procura existencial", acción del Estado muy relacionada con la distinción entre el espacio público y el espacio privado.

---

<sup>17</sup> García Pelejo. Manuel. Op. Cit. P. 26.

Lo anterior se explica así: el hombre se desarrolla en un medio en donde existen ciertas condiciones de existencia que presentan aspectos sobre los que tiene influencia directa y capacidad para influir en su orientación (espacio vital dominado). Por otra parte, en ese mismo medio existen aspectos que le sirven pero sobre los que no tiene control individual, sino que se orientan por lo que conviene a la comunidad a la que pertenece (espacio vital efectivo). El desarrollo del capitalismo y su inherente avance tecnológico van generando una creciente pérdida del control sobre el espacio vital dominado, concretamente impiden al individuo influir directamente en sus condiciones de existencia, mismas que al debilitarse justifican la participación del Estado para asumir la misión de "procurar la existencia" que los individuos ya no pueden asegurarse a sí mismos.

La procura para la existencia rectamente entendida significa crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre.<sup>18</sup>

La procura existencial -concepto acuñado por Ernst Forsthoff-, se promueve en principio entre los grupos más vulnerables, sin embargo en la medida en que la pérdida de dominio del espacio vital se generaliza, aunque con menor intensidad, en ciertos grupos sociales, su cobertura se extiende redituándole mayor estabilidad y legitimidad al sistema capitalista.

En función de las condiciones de gobernabilidad<sup>19</sup> que genera la procura existencial al disminuir las distensiones y contradicciones sociales que crea la lógica de la acumulación

<sup>18</sup> Ibid. P.28

<sup>19</sup> "Puede entenderse por gobernabilidad el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental. Expresados de esta manera imprecisa, ambos conceptos apenas tendrían que ver, en principio, con la forma política existente que definiera las reglas de funcionamiento del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. Únicamente concernían a la esfera gubernamental, entendida como el medio donde se formulan y se ponen en marcha las decisiones políticas

capitalista, los conflictos de clase y la radicalización de los actores políticos, el Estado institucionaliza un sistema de prestaciones sociales, empleos y servicios básicos. Pero como señala Habermas, no hay que olvidar que la intervención del Estado para cubrir las disfuncionalidades sociales del mercado, encuentra sus límites en las condiciones mínimas para asegurar la dinámica y el funcionamiento de la economía capitalista.<sup>20</sup>

Al ampliarse a las clases asalariadas el derecho a la ciudadanía, el problema de la indigencia se traslada del individuo a la sociedad, la responsabilidad de la política de bienestar es asumida por el Estado lo que motivó un importante desarrollo de las administraciones y las técnicas de gestión social. El Estado social aparece en la escena para complementar los principios de libertad e igualdad. Es en este sentido que Habermas considera al Estado social como el "contenido político de la democracia de masas", el cual conforma sus "ofertas de legitimación", a través de los programas sociales.<sup>21</sup>

Al institucionalizarse la política de bienestar se acompaña de varias medidas aplicadas a través de la administración, con objeto de ejecutar en forma permanente diversas acciones encaminadas al mejoramiento constante de las condiciones de vida de la sociedad:

---

que afectan al conjunto de la sociedad". Alcántara Saez, Manuel, "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Cambio político y gobernabilidad, 1992, págs. 19-55.

<sup>20</sup> "Las intervenciones del Estado, tienen, pues, que respetar la división del trabajo entre una economía dependiente del mercado y un Estado económicamente improductivo. Se pueden distinguir tres dimensiones centrales de esta intervención: el aseguramiento militar y jurídico-institucional de las condiciones de existencia de la forma de producción, el influjo sobre la coyuntura económica y una política de infraestructura tendiente a mantener las condiciones de realización del capital. En las tres dimensiones las intervenciones del Estado mantienen la forma indirecta de una manipulación de las condiciones de contorno de las decisiones de las empresas privadas y la forma reactiva de estrategias de evitación o compensación de efectos laterales". Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa II, crítica de la razón funcionalista, 1987, p. 486.

<sup>21</sup> Ibid., p. 491.

- a) Creación de sistemas de control de las políticas públicas de bienestar social.
- b) Diseño de mecanismos de apoyo frente a contingencias socioeconómicas.
- c) La obligatoriedad constitucional de brindar prestaciones sociales tales como un salario mínimo, generación de empleos, protección de quienes se encuentran incapacitados para emplearse temporal o permanentemente.
- d) El establecimiento de una distribución de los ingresos justa y de servicios sociales efectivos y eficientes.

La función esencial del Estado moderno es la distribución y redistribución de la riqueza social, precisamente por ello debe instrumentar políticas para la producción y reproducción constante de esa riqueza. Así al institucionalizarse la política de bienestar y desarrollarse una estructura legal y burocrática para sustentar su ejercicio, el Estado se convierte en un Estado administrativo que tiene como tarea fomentar y crear las condiciones para orientar el desarrollo y el crecimiento económico hacia objetivos con carácter social en general.

En este orden de ideas el Estado cuida los siguientes aspectos:

- a) Discriminar adecuadamente entre fines sociales y económicos no compatibles o contradictorios.
- b) Diseñar políticas estatales flexibles y sustentadas en las demandas sentidas y manifiestas de la sociedad, para garantizar el consenso.

c) Imprimir racionalidad al aspecto político, económico y administrativo para generar una interacción positiva entre los tres sistemas en relación al impacto de la política estatal.

d) Coherencia y consistencia en las políticas con la problemática social y la eficacia de la estructura administrativa.

La administración se desarrolla ahora en creciente vinculación a las necesidades sociales y en función de una nueva legitimidad que depende de su eficacia y funcionalidad para proporcionar los servicios públicos, las prestaciones sociales y atender el reclamo de las organizaciones sociales. Estos son factores de los cuales dependerá en adelante la legitimidad del Estado en relación a la sociedad.

#### **1.6 GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y POLITICAS DE BIENESTAR.**

El desarrollo de la política de bienestar contribuye a la "unidad nacional" en la medida que permite a distintos grupos sociales el disfrute de la riqueza socialmente producida. La movilidad social, la reducción de los conflictos de clase y la satisfacción de las necesidades básicas contribuyen a la integración social y permiten un mayor grado de gobernabilidad en las sociedades modernas.

El Estado social se comprende como una etapa superior del Estado moderno en donde la integración social, la política de bienestar y la función de distribución adquieren importancia estratégica. La participación del ciudadano en la voluntad estatal se produce a través de sus organizaciones; así las políticas públicas tienen una vinculación constante con las

organizaciones sociales. Es en este sentido, que el Estado se nutre con procesos democráticos propiciando la participación de los diferentes actores sociales en la voluntad política.

No obstante en las últimas dos décadas el Estado social en su carácter de promotor del bienestar colectivo ha sido blanco de la crítica del neoconservadurismo. Desde comienzos de los años setenta se ha difundido la idea de que las políticas de bienestar constituyen una traba para el desarrollo del sistema productivo y una carga que inhibe el despliegue de las capacidades en los sistemas económicos. Las clases dirigentes han acumulado durante estos años fuerzas ideológicas y políticas para reorientar el rumbo del desarrollo social, político e institucional que amenazó en algún momento sus posiciones de poder.<sup>22</sup>

Si antes el desarrollo productivo estuvo comprometido con el desarrollo de la sociedad, a partir de la crisis de los años setentas se invierten los papeles; ahora las sociedades deben sujetarse a las necesidades operativas de los sistemas productivos. Para los sectores dominantes el Estado social ha tenido un costo demasiado elevado que se traduce en los siguientes aspectos negativos:

***a) Rigideces derivadas de las garantías sociales.***

Para estos sectores las garantías que se han establecido y que impiden los despidos y la movilidad del trabajador, así como las cargas fiscales constituyen elementos negativos con lo cual se niegan algunas de las funciones esenciales que caracterizan al Estado moderno.

---

<sup>22</sup> Pipitone Ugo. *Op. Cit.* P. 135.

**b) Debilitamiento de los espacios de decisión.**

Otro de los aspectos centrales de la crítica neoconservadora es el surgimiento de prácticas corporativas que convierten al Estado en un espacio de negociación entre diferentes fuerzas políticas. Para las clases dominantes el Estado debe recobrar las áreas de decisión estratégicas. De tal forma que como señala Pipitone refiriéndose a Huntington, "El Estado social ha hecho avanzar demasiado la democracia y esto ha producido un déficit de gobernabilidad que necesita ser recuperado con el avance de nuevas formas de control y exclusión social".<sup>23</sup>

El problema de la gobernabilidad adquiere otro matiz pues visto desde la perspectiva neoconservadora, la dinámica participativa que crea el Estado social entre las organizaciones sociales, se convierte en un obstáculo para el cumplimiento eficaz de sus funciones normales por lo que se manifiesta por un Estado exclusivista. Un Estado con orden y disciplina para limitar las demandas sociales y la intervención de los actores en los ámbitos de decisión del Estado.

**c) Politización de la economía.**

Otro de los aspectos negativos según el neoconservadurismo es la difícil delimitación entre los sistemas económico y político. Considera que la extensión de las funciones del Estado debilita el funcionamiento del mercado y hace más transparentes las relaciones del poder. Por ello propone la disciplina con el fin de obtener la subordinación de los ciudadanos a un orden que debe considerarse como natural: la economía de mercado.

---

<sup>23</sup> *Ibid.* P.33.

***d) Contradicciones dentro del aparato administrativo.***

También se alude a la creciente regulación que fortalece los espacios de acción discrecional de la burocracia, como consecuencia de la presencia institucional en múltiples aspectos de la vida social. En este marco la burocracia crea "variables de comportamiento" de acuerdo a sus intereses; se produce así la lucha por intereses internos, sus diferenciación y autodefensa sectorial, factores que impiden al Estado regular "equilibradamente" los procesos económicos y sociales.

Estas cuatro vertientes críticas conforman lo que Pipitone llama "el asalto al Estado de bienestar", que constituye un intento por detener el crecimiento de los espacios de socialización del Estado y recuperar asimismo los espacios de decisión estratégicos, debilitando a las organizaciones de la sociedad, de los sindicatos y prescindiendo de los acuerdos corporativos. En esta perspectiva, nos dice el autor, los ataques de la burguesía no son en contra del Estado sino en contra de las prestaciones sociales, por la reducción de los espacios democráticos y en contra de la fortaleza que en algún momento alcanzaron los trabajadores y que hoy en día se consideran dentro de los factores de ingobernabilidad de la democracia.

El discurso del repliegue del Estado gravita entre el resurgimiento de la mano invisible de Adam Smith y el darwinismo social, pero el problema no es el Estado en sí, sino que las funciones que adquiere debiliten la influencia de los hombres que poseen el poder económico, el cual como se sabe no siempre se combina con el poder político.

En conclusión la crisis del Estado de bienestar no hay que buscarla en supuestas ineficiencias estructurales, sino en la apertura que alcanza hacia la sociedad ya que el bienestar de los ciudadanos depende menos de su capacidad en el mercado y más de su capacidad de presionar para la ampliación de la función distributiva del Estado.

**Es así como se explican las propuestas neoconservadoras, para separar al Estado de la sociedad, reduciendo sus funciones de distribuidor de la riqueza social. Para ello se aprovecha la debilidad de los trabajadores producto del creciente desempleo y la restructuración de los sistemas productivos, reduciendo las posibilidades de reclamar al Estado la atención de las demandas sociales y convirtiendo al mercado en "el instrumento exclusivo (natural) para el avance de los individuos desde el punto de vista de su estatus social".<sup>24</sup>**

Bajo esta lógica se trata de reducir las demandas sociales y hacerlas depender de las capacidades en el mercado en donde al no conseguirse su satisfacción difícilmente se podrá asociar el hecho con un rechazo político.

Ciertamente los fracasos del Estado benefactor no deben conducir al abandono del Estado social como sistema de organización política y como etapa de mejores condiciones del bienestar colectivo. Sin duda, los modelos de política social no escapan a la influencia y determinación de los nuevos paradigmas y modelos de desarrollo, sin embargo debe buscarse una complementación entre política económica y política social como dos caras de una misma moneda.

---

<sup>24</sup> Ibid. P.139.

## **II. GLOBALIZACION Y APERTURA ECONOMICA INTERNACIONAL.**

La globalización es un proceso directamente relacionado con la internacionalización de la economía capitalista. Se refiere a una nueva etapa de la economía internacional en donde la economía de libre mercado pareciera no encontrar ningún obstáculo para penetrar en todas las regiones del mundo y generar una enorme red de interrelaciones e interdependencia entre los países a través del comercio internacional. En este proceso la apertura de las economías nacionales y sus mercados aparece como la única estrategia viable para incorporarse al mercado mundial y aprovechar los beneficios que le ofrece la globalidad

Sin embargo analicemos cada uno de los aspectos que intervienen en este nuevo contexto para comprender la lógica a la cual responde el impulso de los modelos de economía abierta y cuáles son sus principales características.

### **2.1 PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA DE MERCADO.**

Para los defensores de la economía de libre mercado, las relaciones de intercambio entre los individuos son relaciones voluntarias que se producen en la búsqueda de beneficios mutuos. Por tanto para que el mercado funcione en perfecta armonía es necesario eliminar todo tipo de interferencia o mecanismo de coerción.

Al respecto Milton Friedman señala: "La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí sin la acción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político... La combinación del poder político y económico en las mismas manos es una fórmula segura para llegar a la tiranía".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Friedman Milton, Libertad de elegir, hacia un nuevo liberalismo económico. 1980, p. 17.

A partir de estos planteamientos se va configurando un rechazo abierto a la interferencia de la dirección del gobierno ilustrando su inconveniencia con ejemplos extremos de planificación centralizada, países como China y Rusia, con los cuales se intenta demostrar que el Estado tiene que ser árbitro y no jugador en el sistema económico.

Para Friedman a partir de la gran depresión de los años treinta, la idea del fracaso del capitalismo de libre mercado se ha confundido con el fracaso de la intervención del Estado en la política monetaria, lo que ha recreado la concepción del Estado como "padre que tiene el deber de obligar a algunos a ayudar a otros".

En realidad a medida que avanzamos en el análisis de las categorías más concretas del paradigma neoconservador, asistimos a una amplia argumentación en contra de la intervención del Estado en la economía. Para el neoconservadurismo la acción del Estado se circunscribe a la protección de la sociedad, tanto en el interior como en el exterior, la administración de la justicia y la vigilancia del respeto a las leyes del mercado.

nada nos impide -concluye Friedman-, si queremos edificar una sociedad que se base esencialmente en la cooperación voluntaria para organizar tanto la actividad económica como las demás actividades; una sociedad que preserve y estimule la libertad humana, que mantenga al Estado en su sitio, haciendo que sea nuestro servidor y no dejando que se convierta en nuestro amo.<sup>2</sup>

En suma, el paradigma neoconservador<sup>3</sup> promueve la idea de fortalecer al mercado como espacio autónomo de interrelación entre compradores y vendedores; reducir la intervención del Estado en la economía; defender la igualdad de oportunidades pero rechazar la igualdad de condiciones sociales, es decir rechazar la figura del Estado de bienestar; promover la

---

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 61.

<sup>3</sup> *Modernismo y la modernidad*, 1991, págs. 111-126.

estabilidad de precios, los estímulos a la inversión y la competitividad internacional, y someter al funcionamiento del mercado a todos los actores del sistema económico.<sup>4</sup>

## **2.2 ESTADO, ECONOMIA Y MERCADO.**

La influencia del Estado se reproduce en múltiples ámbitos de la vida social y esos ámbitos interactúan sin poder pensarlos como unidades autónomas; por tanto sociedad, economía y cultura son partes de una complejidad dirigida por el Estado.

En efecto, el Estado es además de la estructura social suprema y la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país, una estructura institucional con capacidad autónoma para generar iniciativas económicas y políticas, en función de un proyecto o modelo de desarrollo.

El mercado se puede definir como el espacio en donde entran en contacto compradores y vendedores, en el marco de una serie de precios de intercambio, pero como se ha señalado, "El mercado no da nada a cambio de nada; quien no tiene medios para pagar no puede satisfacer en el sus necesidades. Es cierto sin embargo que el obstáculo se puede esquivar haciendo intervenir a la administración pública, no para suprimir el mercado, sino para proporcionar a los que tienen menos, subsidios con que pagar el precio del mercado".<sup>5</sup>

En esta última afirmación descansa la necesidad de que el Estado regule el funcionamiento del mercado para eliminar los desequilibrios que le son inherentes y que por sí sólo no podría eliminar. Sin embargo para el neoconservadurismo dicha intervención representa una serie de "interferencias" que van en contra del propio orden natural.

<sup>4</sup> Ibarra, David. Privatización y otras sustracciones de los economías del poder entre Estado y mercado en América Latina, 1990, págs. 17-24.

<sup>5</sup> Ricossa Sergio. Diccionario de economía, 1990, págs. 377-383.

Aun cuando el planteamiento del libre mercado remite a un escenario de ganadores y perdedores, la figura del perdedor se considera -en el paradigma neoconservador- como consecuencia de una ineficiencia productiva y no como consecuencia de la lógica eficientista del mercado, es decir como un problema estructural.

Como señala Robert Kurtz, "El problema del perdedor aparece como una cuestión relativa... como la destrucción productiva de sectores que se volvieron irrentables, los cuales se podrían sustituir, sin embargo, por nuevos procedimientos, nuevas producciones y empresas con tal de que incluso la economía nacional prosperará".<sup>6</sup>

El neoconservadurismo pretende que el libre mercado se instale en la mayoría de las economías del mundo, con una economía privatizada y desregulada, y un Estado que se limite a implementar la política monetaria y vigilar el orden. Bajo esta lógica se promueve también la integración de las economías nacionales al mercado mundial a fin de abrir nuevos mercados a los capitales de los países altamente industrializados, avanzando hacia la consolidación de un nuevo orden internacional.

La internacionalización del mercado capitalista ha seguido las siguientes etapas:<sup>7</sup>

1. La primera fue la época de los descubrimientos y las colonizaciones; se desarrolló fundamentalmente bajo el liderazgo de la Gran Bretaña. En esta etapa las "economías nacionales" se ligaron al mercado internacional bajo el colonialismo.

<sup>6</sup> Kurtz Robert, "Las luces del mercado se apagan", en *Investigación Económica*, 1993, p.326.

<sup>7</sup> *Ibid.* Págs. 324-325.

2. La segunda fue la época de la descolonización, esto es entre fines del siglo XIX y la primera parte de la segunda mitad del siglo XX. En esta etapa aunque la conexión al mercado mundial creció, se fortalecieron el proteccionismo y las economías nacionales propiamente dichas.

3. La tercera etapa se inicia con el fin de la guerra fría y la bipolaridad, el avance de la globalización de la economía se acompaña de la constitución de bloques regionales y el establecimiento de los modelos de economía abierta; se amplía el mercado mundial y crece la importancia del comercio exterior en el Producto Interno Bruto.

### **2.3 GLOBALIZACION Y REGIONALIZACION.**

El impulso que cobró la extensión de la economía capitalista se debió al colapso del socialismo real a finales de la década de los noventa. De un orden internacional caracterizado por la bipolaridad y la confrontación latente entre dos sistemas de desarrollo político-social; el sistema internacional ha transitado a otro con multipolaridad basado en la competencia comercial como pauta para la ampliación y reafirmación del poderío económico. De esta forma la economía de libre mercado pudo consolidarse a nivel internacional al desaparecer su principal modelo de confrontación: la economía planificada.

Pero la globalización es también consecuencia de los cambios experimentados por la economía internacional, tales como los avances tecnológicos y su incorporación a los procesos productivos, la revolución en las comunicaciones y la nueva división internacional del trabajo, factores que sin duda han contribuido a fortalecer la presencia de la economía capitalista a nivel mundial.

Aludir a la globalización, en suma, significa referirse a un alto grado de internacionalización de la producción y el comercio en términos capitalistas. Como proceso económico encierra los siguientes elementos: el comercio internacional y su nivel alcanzado en términos de países y regiones incorporadas; la preminencia de las empresas multinacionales; la unificación de los mercados internacionales y nacionales en bloques regionales y los primeros intentos de coordinación permanente de las políticas económicas entre las principales potencias del mundo.<sup>8</sup>

La globalización entonces desplaza a los mercados nacionales como espacios centrales en las relaciones comerciales y configura un mercado mundial en donde las empresas y los capitales diseñan nuevas alianzas estratégicas para trascender; asimismo las principales economías del mundo inician un proceso de integración regional a fin de mantener un área de influencia que les permita competir en forma eficaz. Así ha surgido una nueva tripolaridad entre bloques regionales económicos: Asia del Pacífico-América-Europa, alrededor de los cuales se mueve la economía internacional, comandados por los principales países del mundo.<sup>9</sup>

La integración regional tiene lugar en principio atendiendo al factor geográfico, en segundo lugar en función del factor económico y en tercer lugar de acuerdo con el factor político. En este orden de ideas un conjunto de países pertenecientes a una misma área geográfica se integran y coordinan para ejercer una estrategia económica común en ciertas políticas, productos y principios comerciales, a fin de competir con el resto del mundo.

<sup>8</sup> Debat Alejandro y Rivera Ríos Miguel A., "Las transformaciones de la economía mundial", en *Institución Económica*, 1993, págs. 137-138.

<sup>9</sup> "Un bloque en el sentido estricto de la palabra, surge cuando un conjunto de países establece acuerdos explícitos de colaboración y comercio y asume una política común con respecto al resto del mundo...", Córdoba Gutiérrez, Alberto, et al. *La globalización de la economía: de la formación de bloques económicos a la internacionalización de la economía mexicana*, 1992, p. IX.

Con el proceso de globalización, la integración al mercado mundial supone la apertura comercial de las economías nacionales y la compatibilización de los sistemas financieros, jurídicos y laborales, a partir de las pautas establecidas en los acuerdos comerciales al interior de los bloques regionales correspondientes. Una vez que cualquier economía entra en este proceso, la dinámica de su desarrollo pasa a depender fundamentalmente de su capacidad para exportar, abatir costos y dominar el mercado.

La experiencia permite concluir que el principal problema de la regionalización es armonizar las relaciones comerciales y económicas en general, entre países avanzados y países en vías de desarrollo, esta distensión genera lo que se ha llamado "relaciones asimétricas existentes", que son en la actualidad fuente de fricciones intergubernamentales.<sup>10</sup>

Diversos autores han considerado que globalización y regionalización son procesos que se contraponen ya que la integración de mercados regionales y áreas de libre comercio, significan la discriminación de las economías no incluidas en los "agrupamientos comerciales preferenciales" y el establecimiento de nuevas y sofisticadas formas de proteccionismo ante la intensidad de la competencia internacional.<sup>11</sup>

Sin embargo, globalización y regionalización son dos tendencias que aunque contradictorias, caracterizan a la economía internacional en este fin de siglo y hay que entenderlas para explicarnos de que manera se articulan e influyen en la configuración del nuevo orden mundial. La globalización es una realidad que enfrenta la economía capitalista internacional, al derrumbarse los obstáculos geopolíticos e ideológicos que impedían su penetración en todos los rincones del orbe. La regionalización o integración en bloques regionales es una estrategia que adoptan los países desarrollados para controlar el mercado regional y

<sup>10</sup> *Ibid.* P. 25.

<sup>11</sup> Álvarez Bejar, Alejandro, "El Estado nacional y el mercado: mitos y realidades de la globalización", en *Avanzamiento Económico*, 1994, p.159.

fortalecerse en el contexto de la competencia con el resto del mundo, "pues una economía que funciona como centro de crecimiento en un proceso de integración, en primer lugar atrae hacia sí a las demás, pero sobre todo pasa a controlar de manera más estrecha las acciones cruciales en la política económica de la propia periferia".<sup>12</sup>

#### **2.4 EL MODELO DE ECONOMIA ABIERTA.**

La apertura comercial como estrategia de crecimiento económico cobró un fuerte impulso a partir de 1965, por parte de los cinco países más industrializados: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia e Inglaterra. En el periodo 1965-1990 al consolidarse como economías exportadoras su importancia en la economía internacional pudo mantenerse y aun fortalecerse.

Ante esta situación el desarrollo de la economía internacional empezó a caracterizarse, entre otras tendencias, por una transición de la producción para el mercado interno hacia la producción en gran escala para el mercado externo. Las economías de orientación al mercado interno se agotaron en función de las necesidades de rentabilidad del capital, el avance tecnológico y la gestación de una nueva división internacional del trabajo.

El proceso de globalización y regionalización económica ha descansado en la implantación de los modelos de economía abierta que significa la liberalización de las economías nacionales al comercio exterior y el adelgazamiento del aparato estatal para fortalecer el funcionamiento del mercado como espacio que gobierne las relaciones económicas. Así se ha roto el cerco de los mercados nacionales cerrados y de las economías de invernadero.

---

<sup>12</sup> *Ibid.* P. 161.

En efecto, el impulso del modelo de economía abierta descansa en la premisa clásica de que el libre comercio constituye el motor fundamental del crecimiento económico, pues al producirse un comercio sin restricciones, es decir sin aranceles, se garantiza la elevación de los ingresos y la reducción de las diferencias existentes entre países pobres y ricos.<sup>13</sup>

Dentro de este modelo se busca inducir el control de un conjunto de instrumentos de política económica tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los tipos de impuestos y el nivel de recaudación, el monto y destino del gasto público, la desregulación de la inversión extranjera y la política salarial, con el fin de permitir el funcionamiento del mercado y una mejor distribución de los recursos en la economía para elevar la producción, los ingresos y en consecuencia los niveles de vida.

El modelo de economía abierta no sólo pretende abrir a las sociedades al comercio internacional, sino que busca también el libre flujo de capitales desde aquellos países en donde son abundantes, hacia aquellos países en donde son escasos y permiten obtener elevadas tasas de ganancia. Por otra parte se busca que los países se especialicen en la producción de bienes que les representen en relación al exterior ciertas "ventajas comparativas", de tal manera que puedan beneficiar a sus consumidores con la entrada de productos nuevos y más baratos.

El modelo es abiertamente antiintervencionista, puesto que propone la existencia de un Estado pequeño y sostiene que la iniciativa individual y la capacidad empresarial privada constituyen las bases del crecimiento económico. Con la asunción de dicho modelo (conocido también como modelo neoconservador y caracterizado como "el consenso de Washington"), sobrevino el ataque al Estado social en su matiz más extremo: el Welfare State. Al mismo tiempo se promovió el desmantelamiento de las instituciones sociales y a

---

<sup>13</sup> Ibid. Págs. 162-164.

partir del esquema de integración en bloques regionales se ha venido limitando la capacidad de los estados nacionales para implementar políticas que obstruyan el libre juego de las fuerzas del mercado.

Con la implementación de este modelo los estados nacionales caracterizados por la intervención del Estado en la conducción del desarrollo, la conformación de un importante sector de empresas públicas, la integración de amplios sistemas de seguridad social y fuertes aparatos burocráticos, se están transformando en estados mínimos, subordinados al mercado con criterios de eficiencia y solidarismo social.<sup>14</sup>

## **2.5 LA IMPLANTACION DEL MODELO DE ECONOMIA ABIERTA EN LATINOAMERICA.**

Los acontecimientos ocurridos durante la década de los ochenta, en el plano político y económico internacional han llevado a pensar en el cambio como suceso permanente y el cambio significa que nada hoy garantiza permanencia, de ahí que después de dos décadas de crisis de la economía mundial, aun exista incertidumbre sobre el modelo a seguir para superarla.

No obstante, la crisis en el campo económico es tan solo un indicador de todo un proceso que afecta el devenir histórico de la humanidad en este fin de siglo, y el cual tiene varios cuadrantes: la crisis de la economía capitalista mundial; el colapso del socialismo real; la crisis ambiental y la desaparición del viejo orden mundial bipolar.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Aquí no hay contradicción pues en la medida en que se da preminencia al mercado, el Estado renuncia a ser el único agente que desarrolla la política social. Solidaridad no es igual a obligatoriedad, por lo tanto el Estado renuncia a una cobertura universal de la política de bienestar, misma que se limita, desarrollando acciones principalmente con los grupos que "menos tienen".

<sup>15</sup> Debat, Alejandro y Rivera Ríos, Miguel A. *Op. Cit.* P. 124.

Las consecuencias de la actual crisis económica internacional son, entre otras, la pérdida del liderazgo industrial y financiero de los Estados Unidos, que ahora comparte con Alemania y Japón. El incremento del desempleo estructural; el deterioro de las condiciones de vida de los grupos más desprotegidos: mujeres, niños, jóvenes y minorías étnicas.

En los países en desarrollo la crisis ha hecho sentir sus efectos más atroces durante la década de los ochenta frente al incremento de las tasas de interés y el cese de financiamiento a los países endeudados, situación que conocimos como la crisis de la deuda.

La deuda externa significó una verdadera sangría para estos países, mismos que se vieron obligados a implantar "dolorosos" ajustes financieros, promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por lo que se redujo el empleo, el ingreso, el consumo, el gasto público y la inversión productiva.<sup>16</sup>

América Latina junto con Africa fueron los continentes más afectados por la crisis de la deuda, por ello durante la década de los años ochenta con el afán de superarla, se instrumentaron políticas de reestructuración productiva, apertura comercial y reforma del Estado, que en medio de un alto costo social, ayudaron a renegociar la deuda, controlar la inflación y aparentemente recuperar el crecimiento.

El proceso de establecimiento de economías abiertas siguió en los países latinoamericanos las siguientes etapas:

Una primera etapa se dirigió a lograr la estabilidad macroeconómica; se dio prioridad a la búsqueda de una mayor eficiencia en el sector público, reduciendo el gasto y elevando la

---

<sup>16</sup> *Ibid.* P. 127.

recaudación. Esto implicó luchar contra la evasión, aumentar las bases gravables y reducir las exenciones.

La reducción del gasto público tuvo los siguientes objetivos:

- Concentrarlo en los sectores más necesitados y en la lucha contra la pobreza.
- Reformar la administración y el sector público.
- Exigir mayores niveles de eficiencia al sector empresarial.

La segunda etapa tuvo como fin la liberación interna y externa: una vez que se avanzó hacia el equilibrio macroeconómico y el control de las presiones inflacionarias se aplicaron reformas estructurales tendientes a:

- Modificar la estructura de incentivos al sector privado, estimular las exportaciones y desregular las tasas de interés, limitando el crédito, dirigido a inversiones con objetivo social prioritario.
- Alentar la competencia por medio de la desregulación del mercado: reducir la distribución administrativa de cuotas y licencias, eliminar las barreras arancelarias y flexibilizar los mercados laborales.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cúrbelo, José Luis, "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo", en Comercio Exterior, Núm. 9.

Los casos más ilustrativos son Chile, Brasil, Argentina y México, países que respondiendo al "consenso de Washington", introducen una serie de políticas de estabilización y ajuste durante la década de los ochenta.<sup>18</sup>

En suma, los principales países latinoamericanos durante la última década han vivido un proceso de transformación, basado en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y la liberación interna y externa, a través de la desregulación de los mercados, con el fin de consolidar economías abiertas que les permitan una mejor integración a la dinámica globalizadora y competitiva del mercado internacional. En el capítulo siguiente analizaremos las características de la transición mexicana hacia una economía abierta.

---

<sup>18</sup> Tavares, María Concepción, "Las políticas de ajuste en Chile, Argentina, México y Brasil: los límites de la resistencia", en *Investigación Económica*, 1993, págs. 13-15.

### **III. EL NUEVO PERFIL DE LA ECONOMIA MEXICANA: FIN DE LA ECONOMIA DE ESTADO.**

Para comprender, en términos generales, la transición de la economía mexicana en la década de los ochenta, es necesario analizar las principales características de su configuración y desarrollo, en el presente siglo, a efecto de ubicar el papel del Estado y los diferentes agentes económicos en cada etapa. De ninguna manera pretendemos hacer la historia económica del país, sino ilustrar sobre las condiciones y los aspectos que perfilan a la economía mexicana en la era posrevolucionaria. Para lograrlo se divide el análisis en tres periodos: 1917-1934, 1934-1982 y 1983-1994; consideramos que a grandes rasgos esta periodización permite destacar los principales cambios que ha experimentado el desarrollo económico de México.

#### **3.1 LA REORGANIZACION DEL SISTEMA ECONOMICO 1917-1934.**

El proceso revolucionario que se inició en 1910 destruyó el régimen autoritario y oligárquico que se había implantado en los años del porfirismo. Entre 1910 y 1917 es difícil sostener que existía un Estado nacional; ciertamente se había logrado la centralización del poder y la estabilidad política se había sostenido durante más de treinta años, sin embargo las bases de este régimen entraron en descomposición y en este lapso asistimos a la gestación de las bases para la refundación del Estado mexicano, que recogería en su marco constitucional los preceptos para consolidar un país con justicia y democracia.

Con el fin del proceso revolucionario, a partir del Congreso Constituyente de 1917 se dotó al Poder Ejecutivo de amplias facultades para emprender medidas de política económica y social que ayudaran a mejorar la situación de los grupos más desfavorecidos. La idea promovida por el carrancismo era lograr la consolidación de un gobierno fuerte que luchara

por el bienestar de las mayorías.<sup>1</sup> Las demandas sociales de la revolución al llevarse a la nueva Constitución se convirtieron en la base jurídica para concentrar un amplio poder en manos del Presidente de la República.

Durante los gobiernos de Alvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928), se inició la implementación de nuevas políticas de fomento y reconstrucción de la infraestructura, así como la reorganización del sistema económico, aspectos que servirían para impulsar la industrialización en las siguientes décadas.

La reanimación de la economía durante los años veinte, se acompañó del fomento de la actividad industrial, fundamentalmente a través de ramas como la alimentaria y la textil. Aunque el desarrollo industrial de estos años no es realmente significativo se destaca para indicar el tránsito de la economía "hacia una forma distinta de inserción en la división internacional del trabajo, cuyo esquema previo se derrumbará violentamente con la crisis de 1929, y a un ajuste concomitante en las formas y las condiciones de la acumulación interna, que se irá centrando crecientemente en el sector industrial."<sup>2</sup>

Entre 1917 y 1934 el gobierno mexicano puso en marcha un amplio programa de obras públicas: destinó el 25 por ciento de la inversión federal a la construcción de carreteras y obras de irrigación. A partir de 1920 los gastos para actividades de fomento pasaron del 16.3 por ciento al 24.8 por ciento. Estos datos ilustran sobre la nueva orientación del gasto público, las prioridades de la política gubernamental y la participación que adquiere el Estado en todo el proceso de reorganización económica.

---

<sup>1</sup> Ayala José y Blanco José, "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas en México 1877-1930", en Cordera Rolando, Desarrollo y crisis de la economía mexicana, 1981, págs. 30-32.

<sup>2</sup> Velasco Ciro, "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", Ibid. p.45.

En efecto, el Estado promovió la construcción de infraestructura y el impulso del mercado interno, elementos que ayudarían a recuperar el crecimiento y sostenerlo durante la década de los veinte. Entre 1921 y 1930 el Producto Interno Bruto (PIB) creció en un 18.7 por ciento. Sectorialmente la minería alcanzó un 39.6 por ciento más que en 1910, el petróleo descendió y las manufacturas crecieron desde 1922, llegando a representar en 1930, el 13.2 por ciento del PIB.<sup>3</sup>

En este mismo período se crearon 12 empresas estatales, en congruencia con el propósito de reorganizar la economía y recuperar el crecimiento. Entre estas instituciones destacan: el Banco de México, Nacional Financiera, el Banco Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, Talleres Gráficos de la Nación, Compañía Importadora y Exportadora, etc.<sup>4</sup>

La realización de este conjunto de acciones implicó un proceso paralelo de modernización del aparato estatal, para adecuarlo a las nuevas necesidades del desarrollo capitalista del país. De esta forma se reorganizaron las secretarías de Hacienda y Economía. En la primera se centralizó el sistema impositivo, debido a que existía un serio desorden entre los impuestos existentes, además, se creó el impuesto sobre la renta, lo cual serviría para financiar las nuevas tareas del Estado. De esta forma se logró instrumentar una política de ingresos y egresos con objeto de financiar el desarrollo y el creciente gasto público.

El Banco de México fue también sujeto de una reorganización interna, que permitió dar coherencia a la política monetaria, financiar el desarrollo y fomentar la inversión privada. Asimismo se impulsó una política crediticia a través de la organización de un sistema

---

<sup>3</sup> Los datos que se presentan tienen como fin orientar sobre la dinámica que adquiere el desarrollo económico, más que presentar una evolución estadística detallada.

<sup>4</sup> Marum Espinoza, Elia. "Intervencionismo estatal y transformación del sector empresa pública en México", en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.). *El nuevo Estado mexicano*. 1992, T. 1, p. 204.

nacional de crédito rural y popular, la formación de sociedades industriales de crédito y el otorgamiento de estímulos para consolidar el desarrollo.

Todas estas acciones se desarrollaron bajo el acertado supuesto de que la revolución no había modificado la administración pública, de modo que lo tendría que hacer ahora, resultaba evidente pues que la revolución institucionalizada (el capitalismo mexicano) sin ese pie no podría caminar.<sup>5</sup>

Este proceso de modernización fue considerado como una "revolución administrativa" y permitió una importante participación del Estado en la conducción y recuperación del crecimiento económico durante los años veinte, claro está sobre nuevas bases políticas y sociales.

En general entre 1917 y 1934 se recupera la dinámica del desarrollo económico y se produce una diversificación industrial que sentará las bases para impulsar en las décadas subsecuentes el crecimiento hacia adentro y la propia consolidación del desarrollo industrial. Los aspectos que sobresalen en este periodo son los siguientes:

- a) Se logró establecer un gobierno fuerte e institucionalizar la lucha por el poder.<sup>6</sup>
- b) Se limitó la entrada al capital extranjero.
- c) Se crearon las instituciones financieras del Estado.
- d) Se amplió el mercado interno.

<sup>5</sup> Ayala y Blanco, *Op. Cit.* Págs. 36-37.

<sup>6</sup> Con la Constitución de 1917 y la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.

### **3.2 EXPANSION DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL 1934-1940.**

Durante la década 1930-1940, las actividades industriales continuaron su expansión adquiriendo una mayor importancia dentro de la dinámica del desarrollo de la economía mexicana. Durante estos años la industria manufacturera alcanzó el mayor peso dentro del ingreso nacional, superando a la actividad agrícola y colocándose sólo por abajo de la actividad comercial.

La etapa del cardenismo (1934-1940) contribuyó con factores determinantes para afianzar la estrategia de desarrollo industrial tales como: una mayor participación del Estado en la economía; la consolidación del Estado como árbitro de los conflictos sociales; el control del movimiento obrero y el control de las organizaciones empresariales.

En efecto, el periodo del cardenismo resulta crucial en la dirección que adquiere el desarrollo económico y el papel que asumió el Estado posrevolucionario, cuya intervención económica "Pasó a ser más directa, extensa y diversificada, lo cual puede percibirse en la refuncionalización de las instituciones existentes y la creación de otras nuevas".<sup>7</sup>

El primer Plan Sexenal (1934-1940), constituyó un instrumento orientador del desarrollo, en éste se marcó la necesidad de impulsar la reforma agraria, promover la construcción de infraestructura, fortalecer el gasto público y sentar las bases para una nueva relación Estado-sociedad. Aunque se puede sostener que no hubo un cambio drástico en la tendencia política social del Estado, los factores mencionados permitieron afianzar la estructura económica y recuperar el crecimiento, mismo que se había visto sujeto a los vaivenes de la crisis de 1929.

---

<sup>7</sup> Ayala Espino, José. Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana (1920-1992), p.33.

En este periodo el número de empresas estatales llegó a 57 y su finalidad principal era la construcción de infraestructura y el establecimiento de directrices para el desarrollo.<sup>8</sup> Entre las empresas públicas más representativas de la época podemos señalar las siguientes: Ferrocarriles Nacionales; PEMEX; el Banco Nacional de Crédito Ejidal; la Comisión Federal de Electricidad; el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Comisión de Fomento Minero. El gobierno de Lázaro Cárdenas promovió un importante desarrollo institucional que permitió al Estado controlar e impulsar el desarrollo en las siguientes cuatro décadas.

Sobre un nuevo conjunto de bases jurídicas, administrativas e institucionales la economía mexicana inició la etapa del desarrollo sostenido que duraría de 1940 hasta 1970. En ese lapso creció en un promedio de 7.5 por ciento, básicamente en razón del impulso a la industria manufacturera y la construcción de infraestructura de comunicaciones y transportes.

La importancia que adquiere el sector público se puede apreciar en el crecimiento de la participación del gasto público en el PIB, misma que pasa de 5.56 por ciento en 1925 a 58.5 por ciento en 1970. Por otra parte, mientras que en los años veintes los gastos del Estado se orientaron principalmente a apoyar las áreas de administración y defensa; a fines de la década de los setenta se orientaron a apoyar la producción y el bienestar social. En 1925 las áreas con mayor presupuesto fueron: defensa nacional, comunicaciones, hacienda, educación pública, agricultura y relaciones exteriores. En tanto para 1982 las secretarías con mayor participación en el gasto fueron: hacienda, educación pública, patrimonio y fomento industrial, agricultura, comunicaciones y comercio.<sup>9</sup> Las áreas de defensa, relaciones exteriores y agricultura, perdieron importancia dentro de las prioridades del gasto público, entre las cuales se colocaron áreas eminentemente económicas.

<sup>8</sup> Maran Espinoza, Elia. *Op. Cit.* P. 204.

<sup>9</sup> Ayala Espino, José. *Op. Cit.* Págs. 24-25.

Dentro de la composición del gasto público la inversión pública registró una importante participación en el mismo periodo, debido a la intervención del Estado en el proceso de industrialización, la construcción de infraestructura para el bienestar social, la inversión en áreas estratégicas de escasa rentabilidad o alto grado de incertidumbre.

### **3.3 LA EPOCA DEL CRECIMIENTO SOSTENIDO 1940-1970.**

Entre 1940 y 1954 el Estado impulsó con mayor intensidad el proceso de industrialización. El segundo Plan Sexenal 1940-1946, fue el marco para establecer la necesidad de lograr un crecimiento más equilibrado, reducir la dependencia del exterior, desarrollar el mercado interno, crear industrias nuevas y fortalecer las existentes y promover la modernización de la infraestructura.

La agricultura constituyó la base de la industrialización pues al incrementar sus exportaciones permitió financiar importantes volúmenes de bienes de capital que se requerían para una industria en expansión. En los años cincuenta la industria de la construcción, el petróleo, la electricidad y la siderurgia experimentaron junto con las manufacturas un rápido crecimiento, así la industria se consolidó como el motor principal del crecimiento económico en México.

Aunque este periodo se considera de alto dinamismo, es importante hacer notar que la economía experimenta un crecimiento inestable e inflacionario. Lo anterior porque el índice de precios creció al 10 por ciento anual y porque también creció el desequilibrio externo que no pudo corregirse a pesar de la devaluaciones de 1948 y 1954.<sup>10</sup> Sin embargo, el crecimiento de los precios y la política salarial favorecieron la acumulación de capital en la industria; entre 1940 y 1953 los salarios cayeron en un 13 por ciento y en ese mismo periodo

---

<sup>10</sup> Ibid. P. 37.

la rentabilidad en la industria creció considerablemente. Los salarios bajos constituyeron al final un estímulo para las nuevas inversiones.

El Estado se comprometió a la conservación y ampliación de la infraestructura necesaria para una economía en expansión. La inversión pública en este rubro tuvo un comportamiento dinámico. El monto y la inversión pública mostraron un importante dinamismo junto con un cambio de interés, pues se dio creciente preferencia a aquellas áreas que apoyaban la producción en detrimento de rubros vinculados a la administración pública, la defensa y el bienestar social.<sup>11</sup>

También en este periodo el gasto público observó una reorientación dirigiéndose principalmente a comunicaciones, educación pública y salubridad. El gasto para el campo se canalizó a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos. En el área industrial además de la Secretaría de Industria y Comercio, se crearon para el apoyo del sector: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En este lapso el número de empresas estatales llegó a 158, creándose diversas entidades para apoyar el despegue industrial, apoyar la sustitución de importaciones y promover la formación de capital.<sup>12</sup> Entre las empresas creadas destacan: Altos Hornos de México; Guanos y Fertilizantes; Compañía Industrial del Atenuique y Ayutla; Carbonífera de Pachuca; la Comisión del Papaloapan; Río Fuerte y Grijalva; Ferrocarriles del Pacífico; el IMSS y el ISSSTE.

En el periodo que va de 1954 a 1970 la inversión extranjera penetra los sectores que apuntalan el crecimiento económico, combinándose con la participación del Estado en la conducción del desarrollo. El modelo de sustitución de importaciones colocó al sector industrial en el centro de la estrategia económica subordinando a éste los demás sectores

---

<sup>11</sup> *Ibid.* P. 38.

<sup>12</sup> Marum Espinosa, Elia, *Op. Cit.* P. 204.

productivos. El sector agrícola fue uno de los más rezagados ya que entre 1965 y 1970 mostró un severo estancamiento en la superficie cosechada. El sector industrial registró tasas de crecimiento cercanas al 8 por ciento anual, destacando ramas como la de los energéticos, las manufacturas, productos químicos, materiales metálicos, bienes de capital, equipo eléctrico y automóviles.

La estrategia del desarrollo estabilizador era el impulso del "desarrollo hacia adentro" por medio de la sustitución de importaciones y un sector industrial fuertemente protegido -con barreras arancelarias y no arancelarias-, fomento de la inversión extranjera directa, mantenimiento de una tasa de inflación baja y endeudamiento externo menor. En este contexto el Estado se introdujo en el área de la fabricación del transporte, la industria metalmeccánica y la minería. En este mismo periodo se registraban ya 491 empresas estatales entre las que destacan: la Comisión Nacional de Valores, el INFONAVIT, PRONASE, IMECAFE, Compañía Minera de Cananea, Avíos de Acero, CORDEMEX, Minerales Monclóva, Hules Mexicanos, Siderúrgica Lazaro Cárdenas las Truchas, etc.<sup>13</sup>

Con el desarrollo estabilizador se mantuvo un cierto control en el ejercicio del gasto público, a fin de evitar desequilibrios financieros, sin embargo el agotamiento de la sustitución de importaciones y los desequilibrios fiscal y externo que se habían generado desde años atrás, terminaron por debilitar el modelo de desarrollo frente a la escasez de financiamiento.

#### **3.4 EL AGOTAMIENTO DEL MODELO 1970-1981**

Diversos autores coinciden en señalar que a partir del inicio de la década de los setentas el "proyecto industrializador y proteccionista", que impulsaron el Estado y el sector privado a

---

<sup>13</sup> *Ibid.* P. 205.

partir de los cuarentas, entra en un periodo de crisis en que habrán de confluir aspectos no sólo económicos, sino principalmente sociales y políticos

Después de más de tres décadas de crecimiento y expansión industrial, se empezó a perder dinamismo principalmente en las manufacturas. El eje conductor del desarrollo del capitalismo mexicano se trasladó del sector industrial al sector petrolero y de la inversión privada al gasto y la inversión pública. Si bien se había mantenido el control de las finanzas públicas en los años del desarrollo estabilizador, ahora el sector público pasó a una situación de creciente déficit fiscal.

En el periodo 1978-1982 se buscó recuperar la expansión económica de todos los sectores, principalmente la industria petrolera y las manufacturas, sin embargo la breve etapa de crecimiento de 1978 a 1981, no fue suficiente para reestructurar la organización productiva, ante la falta de inversión en sectores que reanimaran el conjunto de la economía, continuaron los "cuellos de botella", el ascenso del déficit público y el déficit del sector externo. Este conjunto de factores al combinarse con la caída de los precios internacionales del petróleo y la escasez de financiamiento externo hicieron caer a la economía en una de las crisis más profundas de su historia.<sup>14</sup>

El auge petrolero que vivió el país a partir de 1978, hizo confiar a los gobernantes mexicanos quienes dejaron crecer el sector público y con ello al propio déficit fiscal sin tomar algunas precauciones frente a posibles contingencias. En 1979 al descubrirse nuevos yacimientos de petróleo e incrementarse los precios internacionales del mismo se obtuvieron magníficos resultados en términos de la estrategia de crecimiento: el PIB creció en promedio 8.4 por ciento, la inversión aumentó 16.2 por ciento y el empleo se expandió a 5.7 anualmente. No obstante el déficit público siguió creciendo -junto con el déficit de la balanza

<sup>14</sup> Ayala Espino José. Op. Cit. Págs. 406-407.

de pagos- y fue financiado con prestamos externos confiando en el incremento constante de los precios internacionales del petróleo y la baja de las tasas de interés externas. El problema fue que sucedió exactamente lo contrario; al caer los precios internacionales del petróleo en 1981 la fuga de capitales no se hizo esperar, el gobierno mexicano intentó cubrirla con prestamos del exterior alcanzando con ello un endeudamiento asfixiante que haría mucho más complicada la coyuntura, fue así como llegó la devaluación y la crisis de la deuda con graves consecuencias para el conjunto de la economía.<sup>15</sup>

No obstante que durante el periodo 1934-1982, el desempeño de las variables económicas fue notable, el modelo de desarrollo caracterizado por un creciente intervencionismo estatal y una industria sobreprotegida con barreras arancelarias y no arancelarias, estuvo imposibilitado para desarrollar una industria nacional eficiente y competitiva, de tal forma que los límites del modelo se desbordaron en 1982 con quiebras masivas, incremento del desempleo, inflación y recesión económica.<sup>16</sup>

Entre 1970 y 1982 el número de empresas de propiedad del Estado creció inusitadamente, hasta el último año sumaban 1155, con un auge durante la década de los fideicomisos públicos, los consejos y las comisiones, de tamaño diverso y en diferentes áreas.

### **3.5 HACIA LA ECONOMIA ABIERTA: CRISIS Y PROCESO DE AJUSTE.**

A partir de 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó un nuevo proyecto que pretendía ajustar el tamaño del Estado y alentar una mayor participación del sector privado para revitalizar la economía. En realidad este nuevo proyecto significaba una ruptura con el

<sup>15</sup> Lustig, Nora. México: hacia la reconstrucción de una economía. 1994, págs. 38-46.

<sup>16</sup> Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. 1993, p. 112.

tipo de relaciones económicas existentes y el surgimiento de un nuevo modelo económico para el país.

Los gobiernos sucesivos abandonaron la anterior estrategia dirigida por el Estado, a través de la sustitución de importaciones; se instrumentaron reformas microeconómicas de amplio alcance con el objeto de revitalizar la estructura de incentivos económicos.<sup>17</sup>

De esta forma, a partir de 1983 se inició un proceso de ajuste que tenía como fin consolidar un nuevo estilo en el manejo de las variables del desarrollo. Dicho proceso se caracterizó fundamentalmente por la austeridad financiera, además de que los cambios emprendidos pretendían lograr la estabilidad de precios y sentar las bases para un crecimiento autosostenido. En general se planteó la redefinición del Estado y la transformación de una economía sobreprotegida y fuertemente regulada hacia una economía abierta, orientada al mercado externo.<sup>18</sup>

Si bien la transición hacia una economía abierta puede analizarse a través de sus diversos instrumentos es necesario señalar que ha seguido tres líneas fundamentales:<sup>19</sup>

- a) En primer lugar el establecimiento de políticas macroeconómicas de estabilización para eliminar desequilibrios y recuperar el crecimiento.
- b) En segundo lugar una serie de reformas estructurales para la liberación de precios y la liberalización del comercio, y
- c) Finalmente un proceso de privatización de las industrias y servicios que se encontraban en manos del Estado.

<sup>17</sup> Estudios económicos de la OCDE, México 1992, 1992.

<sup>18</sup> Ibid. P. 26.

<sup>19</sup> Trudeau Perre, Elliot, "Economías en transformación". NEXUS, 1991, p. 56.

El cambio estructural propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se definió como una estrategia de modernización del aparato productivo y su vinculación con la economía internacional para incrementar el rendimiento de los factores de la producción, crear empleos, distribuir mejor el ingreso y alcanzar el desarrollo tecnológico propio. En dicha estrategia el motor del crecimiento descansaría en la exportación de manufacturas.<sup>20</sup>

Desde 1983 la política económica se orientó a reducir el déficit del sector público por medio de la restricción del gasto, limitación de la inversión y subsidios, así como una fuerte política de contención salarial. Se buscaba de esa manera reducir la inflación y avanzar hacia un proceso de apertura fundado en la reducción del sector paraestatal y la desregulación comercial.<sup>21</sup>

### 3.6 ESTRATEGIAS DE ACCION ECONOMICA

En 1983 se implementó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con objeto de ajustar el presupuesto público y cumplir con los compromisos de la deuda externa. En este contexto se aplicó una reforma en las finanzas públicas y una política monetaria y salarial fuertemente restrictiva. El gasto público se redujo fundamentalmente en el área del gasto social e inversión pública, también se incluyó el cierre de varias empresas públicas.

Los resultados sin embargo fueron poco reconfortantes: la producción no sólo se detuvo sino que incluso decreció; el equilibrio externo registró un fuerte superavit contrario a la reducción esperada. La tasa de inflación sólo se redujo a la mitad de los puntos porcentuales planeados. Además los sismos de 1985 y la caída de los precios del petróleo, junto con la

<sup>20</sup> Ampudia Noria, Claudia, "Los efectos de la liberalización comercial en el empleo", en *Investigación Económica*, 1988, p. 127.

<sup>21</sup> Urquidí Víctor L. "Economía de mercado y bienestar social", *Seminario Internacional Justicia y Libertad en las Sociedades Modernas*; 3 de junio de 1993.

disminución de las exportaciones, motivaron el incremento del déficit público. El apoyo del Fondo Monetario Internacional, canalizado a través de las políticas del PIRE se detuvo. La devaluación, la fuga de capitales y la inflación se dispararon nuevamente. Los objetivos cambiaron y se tuvo que cambiar la estrategia.<sup>22</sup>

Los cambios en la estrategia pueden observarse en el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que sucedió al PIRE entre los mecanismos para afrontar la crisis. En este nuevo programa se puso mayor énfasis en la necesidad de crecer para cumplir con los compromisos de pago del endeudamiento externo; se pretendía incentivar la inversión extranjera directa y se presentaba la inflación como un elemento secundario a fin de dar un manejo político al pago de los intereses de la deuda externa.<sup>23</sup>

Por otra parte, ya desde 1985 se había iniciado un importante proceso de desregulación y apertura comercial que contempló la reducción de aranceles, la eliminación de restricciones comerciales cuantitativas y posteriormente negociaciones bilaterales para establecer acuerdos comerciales con varios países del continente. Durante estos años "Se dieron los primeros pasos hacia una integración más abierta de la economía mexicana a la internacional, creando entre otras cosas, la posibilidad de mayor competitividad comercial dentro y fuera del país. El sector público intensificó su proceso de adelgazamiento económico".<sup>24</sup>

En 1986 con la caída de los precios del petróleo, el país vio reducida la tercera parte de sus exportaciones y la cuarta parte de sus ingresos fiscales. Tales desajustes debieron superarse por medio de créditos del exterior obtenidos bajo condición de acelerar el proceso de

<sup>22</sup> OCDE, *Op. Cit.*, Págs. 33-34.

<sup>23</sup> Guadarrama Sisto, Roberto, "Política económica y proyecto nacional", en Pérez Germán y León Samuel, *17 Años de un programa*, 1987, págs. 48-50.

<sup>24</sup> Urquidí L. Victor, *Loc. Cit.*

adelgazamiento estatal y desregulación, para avanzar hacia una economía abierta a la inversión privada nacional y extranjera.

Estas iniciativas abrieron una importante etapa de restructuración económica que buscaba dinamizar la economía, hacerla más competitiva y reinsertarla en el mercado internacional. Entre 1986 y 1988 el proceso de ajuste se acelera, intentando lograr una mayor eficiencia del aparato productivo para hacerlo más competitivo, captar mayores ingresos para el Estado y productores también más eficientes en el plano internacional, no obstante esta dinámica estaba orientada a "configurar un esquema de producción menos protegido y por lo mismo una economía más inestable, dadas las fluctuaciones de la economía internacional."<sup>25</sup>

Durante 1987 se evaluaron diferentes mecanismos desarrollados en países como Brasil, Argentina, Israel y Bolivia para el abatimiento de la crisis. Considerando las principales limitantes de los programas de ajuste en aquellos países se diseñó una nueva estrategia de estabilización fundada en la concertación, el ajuste fiscal y la reducción de transferencias al exterior.<sup>26</sup>

Así, el nuevo programa de estabilización planteó un acuerdo entre los dirigentes de los sectores económicos, con lo cual el 15 de diciembre de 1987, a siete meses de las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988, el gobierno federal y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), mismo que tenía como objetivo fundamental disminuir la inflación, además de:

#### 1. Corregir las finanzas públicas.

<sup>25</sup> Ruiz Durán, Clemente, "La transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, una agenda de discusión para los años noventa", en *Inventación Económica*, 1988.

<sup>26</sup> Aspe Armella, Pedro, *Op. Cit.* p.29.

2. Reducir el tamaño del sector público.
3. Privatizar las empresas no estratégicas.
4. Establecer una política monetaria restrictiva
5. Corregir la inercia salarial.
6. Definir acuerdos sobre precios en sectores líderes.
7. Apertura comercial.
8. Control de la inflación y negociación de los precios líderes.
9. Control de precios negociados.

Un instrumento como este era en realidad muy importante e introducía un elemento nuevo al comprometer a las cúpulas sectoriales en la lucha por el control de los factores macroeconómicos con ánimos evidentemente electorales. Por los demás el PSE insistió en varios aspectos que fueron una constante durante los años del ajuste: saneamiento financiero, reducción del aparato público, privatización de empresas públicas y contención salarial.

Con algunas variantes en su denominación el Pacto cumplió hasta el año de 1994 once etapas, buscando siempre el ajuste fiscal y la contención salarial y de precios.

### ETAPAS DEL PACTO 1987 - 1994

<b>Pacto de Solidaridad Económica</b>	
1a Fase	15 de diciembre de 1987
2a Fase	28 de febrero de 1988
3a Fase	22 de junio de 1988
<b>Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico</b>	
4a Fase	12 de diciembre de 1988
5a Fase	18 de junio de 1989
6a Fase	diciembre de 1990
7a Fase	diciembre de 1991
<b>Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo</b>	
8a Fase	20 de octubre de 1992
9a Fase	3 de octubre de 1993
10a Fase	24 de marzo de 1994
11a Fase	septiembre de 1994

Fuente: elaboración propia.

Si bien el pacto logró el principal objetivo que era detener la inflación y hacerla descender, es claro que como mecanismo de contención salarial determinó la caída de los niveles de bienestar al detener el mejoramiento de sus expectativas a través de salarios mejor remunerados. En efecto, en 1987 la inflación alcanzó un nivel de 159.2 por ciento; para 1988 el nivel se redujo a 51.7 por ciento y en 1989, fue de 19.7 por ciento.<sup>27</sup>

En conjunto los costos de la reestructuración económica se reflejaron en una distribución del ingreso más desigual, en 9 años el salario perdió el 54 por ciento de su poder adquisitivo. La política salarial modificó la estructura de distribución del ingreso y redujo la participación del trabajo en el ingreso nacional.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Moguillansky Graciela y Titelman Daniel, "Inflación, déficit público y política cambiaria: los casos de Argentina, Chile y México", *Investigación Económica*, 1988, p. 135.

<sup>28</sup> Ortega Max, "Neoliberalismo y política salarial", *La Jornada Semanal*.

### 3.7 ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ESTRUCTURAL.

Desde 1988 el proceso de estabilización se acompañó de una serie de medidas de política económica que aceleraron la reforma estructural de la economía.<sup>29</sup> Al inicio del gobierno de Carlos Salinas el ajuste macroeconómico se combinó con importantes reformas a los sectores financiero, fiscal, comercial y de empresas públicas.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) considera que este conjunto de reformas "... forman parte de una reorientación fundamental en la estrategia de desarrollo del gobierno, que pretende aumentar en forma importante el papel de las fuerzas del mercado y de los incentivos privados en la economía, a la vez que se limita el papel del Estado a establecer el marco legislativo y administrativo para que el sector privado cree empleo productivo y riqueza".<sup>30</sup>

Limitar al máximo la intervención del Estado y fortalecer al sector privado para consolidar una economía orientada al mercado externo fueron los principales objetivos del nuevo gobierno junto con una apretada agenda que contemplaba la modernización de todos los sectores productivos, según consta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

---

<sup>29</sup> Al respecto las políticas de estabilización tienen como fin establecer una liberalización de precios para reflejar el valor real de bienes y servicios; implementar una política cambiaria que permita reflejar el valor real de la moneda y establecer políticas fiscales y monetarias restrictivas para lograr el equilibrio fiscal y el control del medio circulante. Ver Aspe Armella, Pedro, *Op. Cit.* Por otra parte en relación al concepto de reforma estructural éste significa el empleo de un conjunto de medidas de desregulación, privatización y apertura comercial que producen nuevas y complejas relaciones al interior de la economía nacional. Ver Reyes Heróles, Jesús, "Después de una década de transformación", *NEXOS*, 1992.

<sup>30</sup> OCDE, *Op. Cit.* P. 200.

**a) Reforma de la política comercial.**

Paralelamente a la etapa de ajuste macroeconómico que ha experimentado la economía mexicana se han sucedido importantes transformaciones que han influido en la profundización de la apertura en los diferentes sectores. En efecto la integración de las economías nacionales en lo que se ha llamado el mercado global<sup>31</sup>, ha significado el establecimiento de medidas desregulativas, armonización de los sistemas jurídicos, financieros y fiscales con el propósito de eliminar obstáculos al libre flujo de los productos. También se ha modificado el marco jurídico para facilitar la entrada de inversión extranjera y se ha fortalecido el sistema financiero para garantizar estabilidad monetaria y financiamiento rápido al comercio.<sup>32</sup>

Conviene apuntar que aun cuando la apertura de la economía empieza desde 1983, después de acontecimientos como la caída de los muros en 1989 y el fin de la guerra fría, se generan nuevas articulaciones políticas y económicas que avanzan hacia un nuevo orden internacional y que determinan en un grado importante la profundización de la apertura.

Acontecimientos como el colapso del socialismo colocan a los países latinoamericanos frente a una disputa por fondos externos, para financiar el crecimiento económico, con los países de Europa del este y los nuevos estados de la exUnión Soviética. Los países entran en competencia por mínimos de inversión para su desarrollo y en esa confrontación las naciones buscan una mayor apertura e integración regional para ofrecer condiciones atractivas al gran capital.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Ver capítulo II de este documento.

<sup>32</sup> OCDE, *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>33</sup> Cordera Campos, Rolando. "México sin fronteras". *NEXOS*, 1992.

La reforma comercial mexicana ha sido considerada precisamente como una de las más importantes del mundo, dentro de las reformas que llevaron a cabo los países de la OCDE, sólo fue superado por Nueva Zelanda. Actualmente los niveles arancelarios apenas rebasan el 10 por ciento y sólo el sector agrícola, petrolero y textil manifiestan algunas restricciones.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid, la política comercial adoptó un nuevo enfoque, bajo cuatro tipos de política con las que se buscaba insertar al país en forma eficiente al mercado internacional:

1. Racionalización de la protección.
2. Fomento de las Exportaciones.
3. Fomento de las franjas fronterizas y zonas libres.
4. Negociaciones comerciales internacionales.

Desde 1983, se inició en México una nueva política comercial que ha tenido en la eliminación de barreras al comercio, la eliminación del sistema de permisos previos y la reducción de aranceles, sus principales instrumentos. El proceso se aceleró con el ingreso de México al Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT) y se acentúa después de 1989 por los acontecimientos internacionales ya señalados.<sup>34</sup>

Para 1985 se decidió suprimir los permisos de importación a cerca del 80 por ciento de las fracciones arancelarias. En 1986 con el ingreso de México al GATT, menos del 28 por ciento del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos de importación.

<sup>34</sup> Ampudia Noria, Claudia. *Op. Cit.* P. 137.

Entre 1985 y 1990, los permisos de importación se redujeron del 92 al 20 por ciento. Los aranceles promedio de 24 al 13 por ciento. Además se eliminaron los precios de referencia y se redujeron otro tipo de restricciones impuestas a las exportaciones.<sup>33</sup>

El PSE aceleró la apertura considerándola entre los instrumentos de estabilización y entre 1987 y 1988 el arancel más elevado se redujo de 100 a 20 por ciento. En estos mismos años el número de artículos sujetos a restricciones cuantitativas pasó de 1,200 a 325, para 1989 otros 13 artículos quedaron excluidos. En 1990 se liberaron 106 artículos. Estos datos ilustran como se acelera paulatinamente la apertura en los últimos años. Situación que podemos apreciar mejor en el siguiente cuadro.

#### VALOR DE LAS IMPORTACIONES SUJETAS A PERMISOS

ANO	PORCENTAJE
1983	100
1984	83
1985	35.1
1986	27.8
1987	26.8
1988	21.2
1989	18.4
1990	13.7
1991	9.1

Fuente: Ampudia Noria Claudia, *Ibid.*, p. 149.

En la última etapa de la apertura comercial se han fortalecido las relaciones bilaterales con los principales socios comerciales. Se ha firmado recientemente el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá para facilitar el comercio y la inversión entre los tres países.

<sup>33</sup> *Ibid.* P. 148.

Asimismo México ha negociado acuerdos de libre comercio con Chile, Venezuela, Colombia, Bolivia y Costa Rica, bajo la perspectiva de que la apertura es un paso importante para lograr mayor eficiencia económica siempre y cuando las empresas se adapten rápidamente a las nuevas condiciones de competitividad.

El tránsito hacia una economía abierta ha significado para México la instalación de un escenario diferente para la competitividad internacional, con ello se puede ubicar un conjunto de nuevos factores a considerar dentro de cualquier iniciativa económica en la esfera gubernamental.<sup>36</sup>

1. México se ha abierto a la transferencia de tecnología y a la competencia internacional.
2. Se ha ampliado la apertura a la inversión extranjera directa por medio de las reformas a la legislación respectiva.
3. El sector privado se ha introducido en una mayor competencia interna y externa.

***b) Renegociación de la deuda externa.***

Uno de los problemas fundamentales para avanzar en el desarrollo del programa de estabilización en 1988 era resolver el problema del endeudamiento externo, cuyo monto significaba al inicio de ese sexenio cerca del 8 por ciento del PIB. Esta situación requirió del diseño de un programa de renegociación bajo los siguientes criterios:

- Reducción del saldo de la deuda.

---

<sup>36</sup> OCDE, *op. cit.* p. 63.

- Reducción en el largo plazo de la carga del endeudamiento.
- Reducción de la transferencia neta de recursos al exterior.
- Arreglo multianual para eliminar la incertidumbre de otras negociaciones.<sup>37</sup>

De esta forma, se llevó a cabo el proceso de negociación con los bancos comerciales, el Club de París, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El paquete de reducción del saldo de la deuda permitió reducir el nivel de transferencias netas al exterior a cerca del 3 por ciento del PIB.<sup>38</sup>

Al renegociar la deuda externa el gobierno logró reducir el peso de la carga financiera y obtener recursos para financiar la inversión, paralelamente realizó otras reformas estructurales a fin de recuperar la confianza de los inversionistas, modernizar la estructura productiva y garantizar la estabilidad económica. En este sentido se liberalizó y privatizó el sistema bancario, se desregularon otros sectores productivos y se reformó la legislación en materia de inversión extranjera.

***c) Reforma de la política fiscal.***

Tanto para Miguel de la Madrid como para Carlos Salinas, el saneamiento de las finanzas públicas fue "piedra angular" de la política económica. En los hechos el equilibrio económico fue considerado como la base para la reforma estructural.

<sup>37</sup> Aspe Armella, Pedro. *Op. Cit.* págs. 122-123.

<sup>38</sup> *Ibid.* P. 38.

La política fiscal se concentró en tres objetivos fundamentales: restricción del gasto del gobierno federal, recorte del gasto corriente y su orientación hacia necesidades sociales urgentes, reforma fiscal profunda, realineación de precios y tarifas públicas de acuerdo a los niveles internacionales y desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado.

Entre 1989 y 1992 la reforma fiscal redujo la tasa de impuestos a las sociedades de 42 a 35 por ciento y la imposición a particulares de 50 a 35 por ciento, se combatió la evasión fiscal y se ampliaron las bases impositivas.<sup>39</sup>

#### ***d) Reforma del Sistema Financiero.***

Después de 1988 se inició el proceso de desregulación del mercado financiero; los bancos nacionalizados en 1982 se reestructuraron y privatizaron en forma inesperada. Conviene destacar que estas acciones se realizaron en los años de mayor intensidad de la apertura comercial. La intención de esta reforma era generar un ambiente más competitivo y que fuera el mercado el que determinara el nivel de las tasas de interés.

Aunque en un principio se conservaron mecanismos restrictivos a la inversión extranjera con la firma del Tratado de Libre Comercio se accedió a una entrada importante de competidores al sistema financiero mexicano. Durante 1993, 100 firmas extranjeras solicitaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su autorización para operar en México.

---

<sup>39</sup> *Ibid.* P. 135.

### ***e) La Privatización de la Administración Pública.***

La apertura de la economía mexicana y la consolidación de la reforma estructural se han acompañado de otros instrumentos fundamentales para estimular la inversión del sector privado y fortalecerlo como motor del crecimiento económico, estos son la desregulación<sup>40</sup> y la privatización.

El auge de los procesos de privatización se ha producido a partir de la década de los ochenta, en todo el mundo, como consecuencia de un debate no resuelto sobre la intervención del Estado en la economía. El paradigma neoconservador, del que deriva la tendencia privatizadora, promueve la idea de evaluar la acción del Estado con criterios de mercado como son la eficiencia, la rentabilidad, la calidad y la productividad.

En consecuencia la privatización<sup>41</sup> se orienta a limitar la intervención del Estado en la economía, transferir sus empresas al sector privado, fortalecer la libre competencia, abrir la economía a la competencia externa y dejar que el mercado gobierne las relaciones productivas. En este sentido la privatización forma parte de una tendencia liberal de acuerdo con la cual la propiedad y la iniciativa privada deben prevalecer frente al Estado intervencionista.

<sup>40</sup> La desregulación es un mecanismo que surge en las economías altamente intervenidas para "lograr una mayor flexibilidad de funcionamiento; consistente, sobre todo, en la privatización de las empresas públicas, la disarticulación en los sistemas de intervención bancaria, de transportes, telecomunicaciones, etc., la supresión de cualquier sistema de salario mínimo y la plena libertad de contratación laboral acompañada del derecho al despido". Tamames, Ramón. *El crecimiento de la economía*, 1988, p. 95.

<sup>41</sup> La privatización es una tendencia que surge en contra del crecimiento del gobierno en los países occidentales y significa básicamente dos cosas: a) todo cambio de actividades o funciones del Estado hacia el sector privado y b) todo cambio de lo público a lo privado en materia de producción de bienes y servicios. En este sentido ahí donde se adopta, la privatización se impulsa a través de cuatro tipos de política gubernamental: 1) la sustitución de bienes y servicios producidos por el gobierno, por otros producidos por el sector privado; 2) la transferencia de activos públicos a propiedad privada; 3) el financiamiento de servicios por el sector privado y 4) la desregulación del acceso a firmas privadas en actividades consideradas como monopolio público. Starr, Paul, "El significado de la privatización", en Kamerman Sheila B. y Kahn Alfred J. *La privatización y el Estado benefactor*, 1993, págs. 27-64.

Con la implementación de los procesos de privatización, "Se trata en esencia de cambiar rápida y radicalmente el patrón anterior de desarrollo económico, el liderazgo protagónico de la acción pública sería sustituida por la acción de la empresa privada. El mercado interno que antes proveía la orientación del proceso de desarrollo, habría de ser remplazado por la demanda de los mercados internacionales".<sup>42</sup>

Ahora bien, no obstante que estos elementos conforman la explicación esencial de la privatización de la empresa pública, generalmente esta se ha promovido en aras de mejorar la eficiencia de la empresa estatal y adaptarla a la dinámica de la competencia económica, proceso que sólo se puede lograr -en la lógica del paradigma neoconservador- por medio de la gestión del tipo de una empresa privada. Por otra parte, se sostiene también que entre las causas de la privatización se encuentra la necesidad de reducir el carácter deficitario de las administraciones públicas, "En consecuencia la privatización se ve como el medio esperanzador no sólo de suprimir gastos, sino de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos con que enjugar el desajuste de las cuentas públicas".<sup>43</sup>

Recapitulando, la privatización constituye una política de gobierno a través de la cual el Estado cede al sector privado las empresas que ha venido administrando, para que se exploten en un nuevo contexto de eficiencia y racionalidad. En suma, comprende la desregulación de varios sectores productivos, la transferencia de la propiedad de los activos, prestación de servicios públicos e introducción de procedimientos de gestión privada en las entidades públicas.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Ibarra David. Privatización y otras expresiones de los acordes del poder entre Estado y mercado en América Latina. 1990, p. 23.

<sup>43</sup> Ibid. P. 49.

<sup>44</sup> Rodríguez-Arana, Jaime. La privatización de la empresa pública. 1991, p. 125.

Una vez que hemos analizado el origen y la concepción del proceso de privatización, veremos cual ha sido el enfoque que ha observado en varios de los países donde se ha practicado. En principio conviene señalar que su práctica se inició en tres países con gobierno de corte conservador durante los años ochenta, estos países fueron: Estados Unidos, en el gobierno de Ronald Reagan; Inglaterra, en el gobierno de Margaret Thatcher y Francia, en el gobierno de Jacques Chirac.

En Inglaterra el movimiento privatizador surgió de los planteamientos neoconservadores que pugnan por el establecimiento de una economía de mercado y el repliegue de la intervención estatal. Con la victoria electoral de Margaret Thatcher en 1979, postulada por el Partido Conservador, se diseñó un importante programa de privatización para liberalizar a la economía y evitar los monopolios públicos. El proceso de privatización incluyó la contratación de servicios con empresas privadas y las ventas totales y parciales de empresas del Estado.<sup>45</sup>

Aunque la privatización surgió como una respuesta a la ineficiencia y el carácter deficitario de las empresas públicas, los objetivos globales de esta política fueron los siguientes:

- a) Promover el fortalecimiento del mercado de capitales.
- b) Reducir las obligaciones de financiamiento del sector público.
- c) Reducir la participación del gobierno en las áreas empresariales.

---

<sup>45</sup> Ibid. P. 127.

d) Promover la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas.<sup>46</sup>

En Francia con el arribo de los conservadores al poder, a través del primer ministro Jacques Chirac, se inició un programa de privatización en 1986, sustentado en la necesidad de transferir la propiedad de las empresas del Estado al sector privado y adaptarias al proceso de internacionalización económica.

De esta forma, la privatización se impulsó como un proceso de desnacionalización promovido por el centro-derecha francés, que consideraba que la estructura burocrática del sector público impedía adaptar las empresas a las nuevas tecnologías, además de que manifestaban graves problemas de rentabilidad económica y eficiencia en la capacidad de gestión.

La Ley sobre privatización del 6 de agosto de 1986 señalaba las siguientes directrices sobre el proceso:

a) Promover la apertura económica para que las empresas estatales pasen a manos del sector privado.

b) Estimular la participación de los asalariados como accionistas de las empresas.

c) Aceptación de títulos de deuda como medio de pago.<sup>47</sup>

Para llevar adelante la privatización se integró una comisión específica que se abocó a evaluar el papel de las empresas transferibles y seleccionó un grupo de profesionales que

---

<sup>46</sup> *Ibid.* Págs. 158-159.

<sup>47</sup> *Ibid.* P. 191.

auxiliaron al gobierno en todo el proceso. El programa se llevó a cabo en cinco años y tenía como fin "hacer de París uno de los más grandes centros financieros del mundo al aumentar un 50 por ciento de la capitalización bursátil".<sup>48</sup>

En Italia en el marco de una amplia discusión sobre la eficiencia del sector público y el papel del Estado en la economía, se inició en 1983 un proceso de privatización, con el fin de fortalecer el mercado y los grupos de inversionistas, adaptándose con mejores perspectivas al mercado internacional y a las innovaciones tecnológicas.

Por otra parte en Alemania la privatización ha buscado la reorganización de las empresas públicas y también se ha empleado para la gestión de los servicios colectivos a través de empresas privadas. Durante los años ochenta cuando surge la discusión sobre la participación del Estado en la producción de bienes y servicios el gobierno liberal-cristiano se manifiesta partidario del retiro del Estado del orden económico.

Conviene destacar que en este país la privatización se ha implementado en los niveles federal, autonómico y local de la estructura estatal. En cada nivel el objetivo ha sido reorganizar las empresas públicas deficitarias y disminuir la participación del Estado en ciertas empresas públicas.

Vistos los procesos de privatización a nivel internacional, en los países pioneros de esta política, es necesario señalar que la privatización aparece en las agendas de los países en desarrollo debido, fundamentalmente, a las presiones de los países industrializados y de los organismos financieros internacionales, quienes impulsan estos programas bajo la idea del carácter deficitario e ineficiente de la empresa pública.

---

<sup>48</sup> Ibid. P. 193.

En México la implementación del proceso de privatización se justificó con la necesidad de incrementar la eficacia económica y fortalecer las finanzas públicas. Desde 1982 el gobierno de Miguel de la Madrid promovió la reforma del capítulo económico de la Constitución General de la República (artículos 25, 26 y 28) para limitar la participación del Estado sólo a las áreas estratégicas y prioritarias,<sup>49</sup> en contraste aquellas empresas del Estado que no entraran en dichas áreas deberían ser desincorporadas y pasar a manos del sector privado. Al trasladarse estos principios a la Ley Federal de Entidades Paraestatales en 1985, se estableció que las empresas del Estado que no fueran consideradas estratégicas o prioritarias tendrían que desincorporarse a través de cuatro modalidades: venta, liquidación, fusión o transferencia.

La reforma del Estado<sup>50</sup> delineada en 1989 por el gobierno mexicano insistió en la necesidad de reducir el tamaño del Estado y dinamizar el mercado a través de mayores facilidades a la inversión extranjera, el avance en la desregulación y apertura comercial, así como en la liberalización del sector financiero. A través de la reforma del Estado se profundizó en el

<sup>49</sup> El artículo 25 de la Constitución señala al respecto lo siguiente: "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo". El párrafo cuarto del artículo 28 señala "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telegrafos; radiotelegrafía, y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>50</sup> La reforma del Estado es un proceso que busca adecuar a las instituciones políticas de un país, a las nuevas condiciones del entorno nacional e internacional. Con la reforma del Estado se pretende adecuar el aparato institucional a las nuevas bases de organización e interdependencia económica, fortalecer los derechos sociales, incorporar en la agenda las nuevas problemáticas que aquejan a la sociedad, así como atender las demandas de los nuevos actores, promover la apertura comercial y la inserción financiera y productiva en la economía global y regional. En términos generales la reforma del Estado tiene tres ejes fundamentales: a) transformaciones que permitan una adecuada reinserción en la economía internacional; b) transformaciones que permitan un nuevo perfil del Estado y un nuevo modelo de desarrollo; y c) La transformación del orden político para la construcción de un sistema democrático. Ver, Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado, México en la era del capitalismo neomoderno*, 1993.

proceso de privatización para lograr la disminución del tamaño administrativo del Estado.

Las razones que el gobierno difundió para justificarlo fueron las siguientes:

- Eliminar los desequilibrios económicos.
- Resolver problemas de carácter social.
- Canalizar adecuadamente los recursos públicos
- Fortalecer la participación de los sectores social y privado.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables.
- Hacer al sector público más eficiente.<sup>51</sup>

Con la política de redimensionamiento del Estado<sup>52</sup> desincorporó en su primera fase, de 1983 a 1988, un total de 743 empresas públicas: entre 1983 y 1985 se liquidaron y fusionaron empresas no viables y entre 1986 y 1988 se vendieron las pequeñas y medianas empresas.

<sup>51</sup> Alcántara Meixueiro, Enrique, "Dos sexenios de privatización en México (1982-1994)" *Economía Informa*, 1995, p. 14.

<sup>52</sup> El redimensionamiento del Estado es un proceso que cobra auge durante la década de los ochenta al producirse un debate internacional en torno a los límites de la intervención del Estado en la economía. Dentro de esta discusión se ha propuesto analizar el nuevo papel del Estado frente a los problemas de la economía y la sociedad, las nuevas formas de interrelación entre Estado y sociedad civil y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para cumplir su papel histórico. Toda esta discusión ha influido para que en muchos países se halla iniciado un proceso de redimensionamiento del aparato estatal, con métodos, prioridades y énfasis diversos. Para un estudio a fondo de este proceso ver, Kliksberg, Bernardo. El redimensionamiento del Estado, una perspectiva internacional, 1995.

En la etapa de la reforma del Estado, de 1989 a 1993, se desincorporaron 199 empresas públicas: a partir de 1988 se vendieron las empresas industriales, mineras y de servicios y finalmente los bancos comerciales.

**NÚMERO DE EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL 1982 - 1993**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ORGANISMOS DECENTRALIZADOS	102	97	95	96	94	94	89	88	82	78	82	82
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MAYORITARIA	744	700	703	629	528	437	252	229	147	120	100	99
FIDEICOMISOS PÚBLICOS	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN MENORITARIA	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	241	217	213

Fuente: Alcántara Melisero, Enrique. *Op. Cit.* P. 15.

Considerado como uno de los más exitosos del mundo, el proceso de privatización redujo de 1,155 empresas públicas en 1982 a sólo 213 en 1993. En 12 años se desincorporaron 942 empresas estatales, un promedio de 78 por año. De este proceso se obtuvo un producto cercano al 6.3 por ciento del PIB, apenas superado por Inglaterra y Nueva Zelanda. La privatización en México alcanzó empresas de sectores como la industria, banca, agricultura y telecomunicaciones, pero como se ha advertido por muchos analistas, si bien la privatización permitió obtener recursos y dinamizar el mercado, es un proceso que no podrá repetirse.<sup>53</sup>

En general los instrumentos de la reforma estructural configuraron un nuevo rostro a la economía mexicana, el Estado se transformó de un Estado protector e intervencionista en un Estado mínimo, un Estado promotor y "solidario" que a través de la desregulación, la apertura y el desmantelamiento del sector público fortaleció el mercado y el poder de los empresarios en la determinación de las pautas del desarrollo económico.

<sup>53</sup> OCDE, *Op. Cit.* P. 201.

#### **IV. EL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO 1934-1994.**

En virtud de que el objetivo de nuestro trabajo es aproximarnos a un nuevo estilo de gestión de la política social, que permita asumir los retos de la apertura y la integración económica, pero que a la vez responda a las necesidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda, que requiere la sociedad mexicana, para competir tanto en el mercado interno como en los externos, en mejores condiciones, en el presente capítulo analizaremos el desarrollo de la política social desde los años posteriores a la revolución.

##### **4.1 CONCEPTO Y MODELOS DE POLITICA SOCIAL.**

La política social constituye el conjunto de acciones que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como salud, educación, vivienda, seguridad social y empleo.

En sus orígenes la política social tuvo un carácter subsidiario y se ejercía junto con una política económica de fomento para eliminar lo que se consideraba como "deficiencias transitorias" de un sistema autorregulado, mientras que tradicionalmente el Estado se encargaba de atender, en términos asistenciales, a pequeños grupos que habitaban en condiciones de miseria, con el fracaso de este sistema, y ya en la era del Estado moderno, se fueron retomando paulatinamente aspectos como la seguridad social, la instrucción básica y más adelante políticas nacionales de empleo y vivienda.<sup>1</sup>

En efecto, la política social tuvo en un principio un carácter asistencial y correctivo de los desajustes generados por la economía. Así lo demuestra el tipo de instituciones creadas para

---

<sup>1</sup> García Pelayo Manuel, Op. Cit. p. 20.

su instrumentación. Estas cumplían más un papel caritativo y solidario que una verdadera intención de mejorar las condiciones de vida de los grupos más desprotegidos.<sup>2</sup>

Sobre este tipo de instituciones Cardoso señala:

Nacieron fuera del ámbito estatal e incluso del mundo empresarial, a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales, sin cuestionar la situación socioeconómica de conjunto y sin crear la expectativa de que la acción pública coordinada, sostenida por una voluntad política, debiese o pudiese osar corregir aspectos estructurales que estarían en la base de los programas sociales.<sup>3</sup>

Conforme se va desarrollando el capitalismo permite vislumbrar que la elevación de los niveles de vida, como condición histórica para su reproducción, exige sobrepasar los límites del liberalismo y la caridad. El Estado moderno asume la tarea del bienestar social y la introduce en la agenda gubernamental: realiza funciones asistenciales y aumenta el gasto social. La política social se convierte así en una tarea permanente del Estado, programada y sistemáticamente articulada para sortear y reducir el crecimiento de la desigualdad social.<sup>4</sup> Esto significa que el análisis del surgimiento de la política social como tarea del Estado implica remitirse tanto a las propias funciones de éste, como a los problemas inherentes al sistema de producción, lo que Claus Offe llamaría establecer una "conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)".<sup>5</sup>

Dentro del sistema capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social. Richard Titmus<sup>6</sup> describe tres modelos básicos que a continuación se exponen:

<sup>2</sup> Maravall, José María, "Democracia y política social", *Revista Leviatán*, 1992, p. 31.

<sup>3</sup> Cardoso, F. H., "Las políticas sociales de los años ochenta: ¿nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, 1983, págs. 169-170.

<sup>4</sup> *Ibid.* P. 172.

<sup>5</sup> Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, 1990, p. 74.

<sup>6</sup> Titmus Richard, *Política social*, 1981, págs. 38-40.

### **Modelo Residual de la Política Social del Bienestar.**

El primer modelo parte del principio de la existencia de dos caminos "naturales" por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades: el mercado y la familia.

Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad dentro de este modelo el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.

### **Modelo de la Política Social Basado en el Logro Personal.**

Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como "auxiliares" del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. Está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.

### **Modelo de Política Social Institucional Redistributivo.**

En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado, de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento.

económico y en parte en el principio de igualdad social. Es un modelo que considera la política social como una necesidad histórica e incorpora esquemas de distribución social de la riqueza. Dichos esquemas de redistribución buscan por una parte la protección de los ingresos del trabajador y por otro el establecimiento de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales.

La política social en México ha transitado de un **modelo institucional redistributivo** a un **modelo basado en el logro personal**. Si bien esta afirmación parece tajante, lo cierto es que la gestión del bienestar social ha fluctuado entre estas dos formas, inclinándose en los últimos años hacia el segundo modelo, a través de una serie de programas sociales focalizados. Ello puede demostrarse a través del análisis de las diferentes etapas del desarrollo de la política social, a continuación nos ocupamos de eso.

#### **4.2 LA INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL 1917-1940.**

El proyecto de nación dibujado en la Constitución de 1917, dio origen a un nuevo estilo de gestión de la política social en México; las antiguas ideas de asistencia y beneficencia se transformaron dando paso a la seguridad social como síntesis de las aspiraciones del Estado posrevolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental.<sup>7</sup>

De acuerdo con Gonzalez Oropeza<sup>8</sup>, la instauración de los derechos sociales siguió la ruta que a continuación se describe:

<sup>7</sup> Gonzalez Tiburcio, Enrique y Cordera Campos, Rolando. "Economía política y seguridad social en México: una aproximación" en *La seguridad social y el Estado moderno*, 1992, p. 203.

<sup>8</sup> Gonzalez Oropeza, Manuel. "Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social", *ibid.* Págs. 171-175.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- **Constitucionalización del derecho social.**
  
- **Regulación del derecho social a través de leyes y códigos detallados.**
  
- **Creación de una estructura institucional dependiente directa o indirectamente del poder ejecutivo, para cristalizar los derechos sociales.**
  
- **Corporativización de los integrantes del sector social.**

En efecto, en virtud de que el movimiento revolucionario se propuso terminar con el régimen de exclusión y privilegios del porfirismo, una vez concluida la lucha armada se debían definir las acciones que el Estado emprendería para atacar la desigualdad y lograr una mejor situación para los grupos marginados.

Durante el Gobierno de Alvaro Obregón (1920-1924) se expidió la primera Ley del Seguro del Obrero, en la cual se cristalizaban los primeros intentos para construir un sistema de seguridad social. Dicha ley contemplaba un impuesto que pagarían los patrones para formar una reserva que permitiera al Estado cubrir gastos de indemnizaciones, jubilaciones, seguros de vida y derechos a compensaciones salariales.

En el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, mediante la cual funcionarios y empleados públicos accedían a la pensión por jubilación. En 1931 durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley Federal del

Trabajo, en donde se plasman por primera vez, en forma sistemática y detallada los derechos sociales de los trabajadores.<sup>9</sup>

Hasta el final de la década de los años treinta las acciones del Estado en materia de política social se concretan a definir las bases legales de su operación en función de las necesidades de seguridad que va demandando la clase trabajadora y el incipiente desarrollo industrial.

Omar Guerrero sostiene que es a partir de 1934 cuando nace propiamente la administración del bienestar social con la creación de instituciones como la Secretaría de Asistencia Pública y la adscripción de materias como la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial en el Departamento del Trabajo, dependencia responsable de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.<sup>10</sup> Para este autor la revolución de 1910 hizo posible que la "administración de la vida social" fuese la característica principal del Estado mexicano entre 1917 y 1940.

La modernización económica y la ampliación de la infraestructura industrial que se produjo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), generó un sector obrero que crecía constantemente y planteaba demandas de satisfactores y ampliación de la cobertura de servicios básicos. Ello hizo necesario modernizar las instituciones sociales, ampliar sus funciones y establecer un sistema de seguridad social, entendido como una política que contribuye al establecimiento de los derechos sociales y los ingresos mínimos para la subsistencia del trabajador.

---

<sup>9</sup> Pozas Horcasitas, Ricardo. "El desarrollo de la seguridad social en México". *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, págs. 27-31.

<sup>10</sup> Guerrero Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, 1989, págs. 542-543.

Las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas en la década de los años cuarentas en la sociedad mexicana presentan una rápida dinámica de cambio; de ahí que la política social, desde su inicio hasta la actualidad se ajuste y modifique de acuerdo a cada contexto específico. En este marco la seguridad social mexicana rompe con los esquemas tradicionales de los seguros sociales y anticipa en la práctica lo que posteriormente vendrían a constituir los modelos conceptuales e ideológicos de la seguridad social integral.<sup>11</sup>

Los seguros sociales fueron la primera manifestación de la política social en su sentido moderno y se constituyeron con el propósito de proteger al trabajador, evitar la inestabilidad y conservar el control político de las sociedades. En el caso de México la seguridad social se fue desarrollando primero a través de una base legal y después a través de un conjunto de instituciones que permitieron delinear el Estado social de derecho.

#### **4.3 LA POLÍTICA SOCIAL LIGADA AL DESARROLLO INDUSTRIAL 1940-1958.**

A partir de 1940 la política y la seguridad social estarán ligadas estrechamente al desarrollo industrial y su instrumentación acorde con el tipo de intervención del Estado en la economía. Con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las acciones en materia de bienestar social dejaron sentir sus efectos en el ámbito laboral y las prestaciones sociales.<sup>12</sup> La inclusión, en las leyes orgánicas de estas dos instituciones, de la necesidad de otorgar atención médica en el primero y segundo nivel de atención, prestaciones sociales, así como organizar actividades deportivas y recreativas para los trabajadores y sus familias, representaron por mucho tiempo una importante base del bienestar social en nuestro país.

De esta forma como señalan Gonzalez Tiburcio y Cordera Campos: "En tanto el crecimiento de la economía permitió mayores empleos, amplios grupos sociales resultaron beneficiados

<sup>11</sup> Gallaga García, Roberto, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias", en *La seguridad social*, p. 78.

<sup>12</sup> Gonzalez Tiburcio, Enrique y Cordera Campos, Rolando, *Op. Cit.* págs. 207-210.

de este patrón de seguridad social. Ello, sin embargo, limitó y definió su evolución siendo éste en general gradual y desigual por grupos y regiones".<sup>13</sup>

En general durante el gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946) se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se reorganizó la Secretaría de Asistencia y el Nacional Monte de Piedad y se creó el Instituto Nacional de Nutriología. En este periodo se ejerció la política de bienestar social como una necesidad para el desarrollo industrial. Omar Guerrero sostiene al respecto que aquí se inaugura un estilo de administración que brindará apoyo total al desarrollo del capitalismo junto al ejercicio de una política social para mantener el apoyo de las clases populares.

Como parte del desarrollo institucional del bienestar social durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), se crearon el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto de la Juventud Mexicana, la Dirección General de Defensa Agrícola y la Dirección General de Promoción Agrícola y Ejidal. El surgimiento de estas instituciones refleja el tipo de preocupación del gobierno en turno por los indígenas, la juventud y el sector rural, de tal forma que aun cuando se dio pleno apoyo al crecimiento industrial la política social no se abandonó.

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se crearon el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia y el Instituto Nacional de la Vivienda. Así la política social se extendía hacia la atención de la niñez y a atender la demanda de vivienda de los trabajadores. Por otra parte en apoyo a las clases populares hasta 1958 se establecieron 502 centros del Programa de Bienestar Social Urbano.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.* P. 211.

<sup>14</sup> Guerrero Omar. *Op. Cit.* P. 500.

Ahora bien, es necesario señalar que no obstante el desarrollo institucional que experimentó el sector público, como parte de la política de bienestar, el gasto social registró una contracción que se reflejó en una menor cobertura de las demandas sociales. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas el porcentaje del presupuesto federal dedicado al bienestar social fue de 18.3 por ciento. En el gobierno de Avila Camacho descendió al 16.5 por ciento y en el gobierno de Miguel Alemán cayó al 13.3 por ciento. Sólo en el periodo de Ruiz Cortines se recuperó, alcanzando el 14.4 por ciento<sup>15</sup>, incremento que no fue suficiente para contrarrestar los efectos de la crisis de 1954, provocada por la devaluación.

En este sentido la devaluación, el periodo de contracción salarial, la limitación de las prestaciones sociales y la falta de democracia sindical que caracterizó a este último periodo, llevaron a la crisis política de 1958, primera gran ruptura que hizo cimbrar al sistema político mexicano, al surgir cinco importantes conflictos laborales que reclamaban mejoramiento salarial y democracia sindical, estos fueron: el Movimiento Revolucionario del Magisterio, el Movimiento del Sindicato de Trabajadores Petroleros, el Movimiento de la Alianza Telegrafista y el Movimiento del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.<sup>16</sup>

#### **4.4 LA POLITICA SOCIAL BASE DE LEGITIMACION DEL ESTADO 1950-1962.**

Los movimientos de 1958 obligaron al gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) a efectuar un cambio en la política laboral, con el fin de extender la seguridad social y las prestaciones sociales. Como parte de ese cambio se incrementaron los ingresos de los sectores medios. Entre 1950 y 1963 el nivel absoluto del ingreso familiar pasó de 928 pesos a 1,821 pesos mensuales. El número de derechohabientes del IMSS, pasó de 899, 504 en

<sup>15</sup> Pozas Horcasitas, Ricardo, *Op. Cit.* p. 50.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 51.

1958, a 2, 191, 160 en 1965. Sin duda la ampliación de los beneficios sociales fueron acciones que reeditaron a un régimen urgido de apoyo social ante la reaparición de los conflictos recientes.<sup>17</sup> En adelante la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales, así la política social se constituyó en pilar de la legitimidad del Estado, manifestándose a través del corporativismo, rasgo esencial del Estado benefactor.

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos se crearon la CONASUPO, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y el ISSSTE. Por otra parte en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se crearon el Instituto de Asistencia a la Niñez y la Comisión Operadora Graneros del Pueblo.<sup>18</sup> La política social continuaba extendiéndose hacia otros grupos sociales fuera del ámbito laboral-industrial y dejaba sentir sus efectos en el medio rural.

Pero la mecha ya estaba encendida y las movilizaciones en contra del autoritarismo del Estado, la antidemocracia y el unipartidismo del régimen continuaron creciendo durante la década de los sesenta. El movimiento médico y la movilización estudiantil de 1968, cuestionaron las bases de legitimidad del Estado, evidenciando el carácter de la política gubernamental que sólo buscaba asegurar las condiciones para la reproducción del capitalismo mexicano.

El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) promovió un régimen de carácter "popular y populista", que intentó recuperar los principios de la revolución mexicana. En este periodo el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció de manera importante. Se crearon: el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural, el Instituto

---

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 54.

<sup>18</sup> Guerrero Omar, *Op. Cit.* p. 567.

Nacional de la Vivienda Popular, el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo, la Comisión Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, el INFONAVIT, el FONACOT, el Comité Mixto de Protección al Salario, la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.<sup>19</sup>

Este conjunto de instituciones reflejaban la intención del gobierno en turno de atender a todos los sectores sociales a través de políticas y programas de bienestar, las cuales respondían a la necesidad de recuperar el apoyo social que se había perdido hacia finales de la década. Ciertamente cada vez más ciudadanos accedían a los beneficios de la política social, pero al mismo tiempo la gestión del bienestar social se desvinculaba de los ámbitos económico-productivos para responder a principios políticos relacionados con la legitimidad del régimen.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982), estuvo caracterizado por tres grandes reformas: la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica. Esta última se fundó en la Alianza para la Producción (estrategia para terminar con el conflicto entre gobierno y empresarios surgido durante el sexenio de Luis Echeverría), como base para consolidar los objetivos del desarrollo y la justicia social. Para lograrlo se promovió una política de ampliación del empleo y extensión de la cobertura de los servicios de salud.

También en este periodo se pretendió incorporar al campesinado nacional y a los sectores marginados a la dinámica del desarrollo a través de dos macroprogramas: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

---

<sup>19</sup> Ibid. P. 369.

El SAM promovió la autosuficiencia alimentaria por medio de acciones en la producción y el consumo, principalmente en el ámbito agropecuario y pesquero, industria alimentaria, tecnología de alimentos, comercialización, distribución y consumo. El programa se complementó con un sistema de subsidios a productores, sin embargo fue más bien aprovechado por empresarios agrícolas y ganaderos. Además fue un importante factor del déficit público en la medida en que no se concentró exclusivamente en los sectores para los que se había diseñado. Así, como ocurre generalmente influyó en la crisis fiscal del gobierno debido a que la política social "puso énfasis en los aspectos distributivos por sobre los productivos, cuando en estos últimos se encontraba la raíz del problema".<sup>20</sup>

El COPLAMAR se creó por acuerdo presidencial el 21 de enero de 1977 y tenía por objetivo coordinar las actividades realizadas para solucionar los problemas de los grupos y zonas más desprotegidas del país a través de un proceso "autogestante" de desarrollo económico y social.

Con estos dos macroprogramas el gobierno pretendía resolver los problemas de marginalidad y pobreza que se empezaban a agravar en distintas regiones del país, a raíz de la crisis del modelo económico que se había iniciado desde principios de la década. El auge petrolero permitió desplegar importantes acciones en el área del bienestar social, sin embargo al continuar careciendo de una base productiva repercutió en el crecimiento del déficit fiscal del Estado. De tal forma que con el advenimiento de la crisis de 1982, fue necesario replantear tanto la función del Estado como el enfoque de la política social.

Como reflexionan Germán Pérez y Rosa María Mirón: "Con la creación de estas dos instancias administrativas, el Estado amplió sus espacios de negociación. El SAM y el COPLAMAR se convertirían en medios de representación y organización de los intereses de

<sup>20</sup> Villarreal, René. *Op. Cit.* P. 211.

los sectores más desprotegidos, alejándolos de la lucha política, para beneplácito y tranquilidad del sector empresarial, el cual también directamente sacaría provecho del proyecto".<sup>21</sup>

#### **4.5 LAS POLITICAS SOCIALES EN LOS AÑOS OCHENTA.**

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) con el afán de lograr una sociedad más "igualitaria" se elevó a rango constitucional el derecho a la salud, se expidió una nueva Ley General de Salud, se diseñaron los programas Nacional de Educación, Cultura, Deporte, Recreación, Salud y Alimentación. Asimismo se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia 14 entidades federativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, señalaba que la reforma estructural y el ajuste económico provocados por la crisis, requerían la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y el apoyo al mercado interno en las áreas de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social. Pero también recalca que la satisfacción de estas necesidades se daría en función de la recuperación del crecimiento económico.

De esta forma el gobierno establecía que mientras la crisis persistiera tendría que postergarse la justicia social. Asimismo advertía que el mejoramiento de los niveles de vida no se daría en el corto plazo, debido básicamente al estancamiento productivo y la incapacidad para generar empleos, estos últimos como base para mejorar los ingresos y los niveles de vida.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Mirón Rosa María y Pérez Germán. López Portillo: auge y crisis de un sexenio, 1988, págs. 68-69.

<sup>22</sup> Carrasco Rosalba y Provencio Enrique, "La política social de 1983 a 1988 y sus principales consecuencias" en Investigación Económica, 1988, págs. 93-95.

**GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO**  
(Miles de millones de pesos a precios de 1980)

CLASIFICACIÓN SECTORIAL	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DESARROLLO SOCIAL	360.1	446.7	441.0	308.2	321.3	341.7	313.7	298.4	295.2	309.3
EDUCACIÓN	189.9	175.0	181.6	127.4	136.9	140.9	124.4	127.2	128.0	191.4
SALUD Y SALUBRIDAD	156.9	178.7	177.7	140.2	134.4	138.2	142.1	131.2	136.8	147.0
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	26.9	43.9	50.2	21.8	30.0	24.1	28.1	13.8	11.8	18.5

Fuente: González Tibercio Enrique y Alba Aurelio de. Ámbito Económico y política social, 1992.

En el cuadro anterior podemos ubicar la caída del gasto social durante la década de los ochenta. Si observamos cuidadosamente cada uno de los rubros, podemos darnos cuenta de que en ninguno de ellos fue posible mantener una tendencia uniforme y en general ninguno mostró al final de la misma década, una recuperación que lo ubicara en el nivel presentado durante 1981.

El impacto de la caída del gasto en bienestar social no es inmediato, pero tiene efectos diferenciados al combinarse con un deterioro de los salarios y una disminución en la generación de empleos: la población que más requiere servicios públicos de educación y salud es la de menores ingresos ya que no puede solventar gastos en las áreas de la medicina y la educación privadas.<sup>23</sup>

En este periodo también el salario mínimo perdió el 63 por ciento, entre 1976 y 1988. La participación de los salarios en el PIB cayó de 49.3 por ciento en 1976 a 25.9 por ciento en 1987. Además de la caída del gasto en desarrollo social también disminuyó el gasto en educación y salud.

En el área educativa se manifestó en este sexenio una fuerte reducción de la eficiencia terminal en el nivel secundaria y bachillerato, derivado de la necesidad de incorporarse al sector productivo como consecuencia de la crisis económica.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ibid. Págs. 96-97.

<sup>24</sup> Ibid. Págs. 101-102.

Por otro lado entre 1978 y 1982 el costo de la canasta básica significaba 1.8 salarios y el costo de la canasta submínima 1.1, para 1987 la relación cambió a 3.3 y 1.9 respectivamente. Surgió de esta forma un nuevo patrón de consumo como consecuencia del incremento en los precios de los alimentos básicos y la eliminación de subsidios por parte del gobierno federal.

En materia de salud entre 1982 y 1986 la cobertura de las instituciones públicas mostró una fuerte reducción en cuanto a la población derechohabiente, debido fundamentalmente a la reducción del gasto en el área de salud y seguridad social. El programa IMSS-COPLAMAR redujo sus recursos y como consecuencia se limitó la atención de los grupos marginados.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se propuso, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el incremento del nivel de vida por medio de la creación de empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales con base en el aumento de la demanda de trabajo, la productividad y el equilibrio de los factores de la producción. Asimismo se reafirmó el compromiso del Estado para fortalecer la prestación de los servicios sociales básicos como seguridad pública, vivienda, educación, salud, servicios públicos, abasto, alimentación y otros aspectos que permitieran el mejoramiento del bienestar de la población como la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Dentro de las prioridades de la política social se planteó el combate a la pobreza para lo cual se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad con los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional y equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.<sup>25</sup>

En general durante este sexenio se estructuró el PRONASOL, se promovió una reforma del campo mexicano que significó la reforma del artículo 27 constitucional y la creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. Se instituyó el Sistema de Ahorro para el retiro (SAR), la Secretaría de Desarrollo Social y un programa denominado PROCAMPO, para alentar la productividad del agro.

Es necesario señalar que durante la década de los ochenta, el incremento del desempleo y la contracción del gasto social provocó que la política social institucional, ligada al empleo, disminuyera su nivel de cobertura y transformara sus formas tradicionales de gestión. Así mientras por un lado la política social en áreas como la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, experimentó una disminución en sus recursos, por otro lado crecía un importante sector de la población, demandante de políticas de bienestar, pero al margen de la ocupación formal, producto de la crisis y el estancamiento productivo característico de la década.

Hacia finales de la década de los ochenta se incrementó la población sumida en la pobreza (40 millones de mexicanos) y en la pobreza extrema (17 millones). Entre 1980 y 1988, los salarios pasaron del 36 al 28 por ciento del ingreso nacional. El factor capital avanzó del 50.6 por ciento al 64 por ciento. Con el mecanismo del Pacto el salario mínimo real tuvo una pérdida neta del 27 por ciento entre 1987 y 1990. El desempleo hasta fines de 1994

---

<sup>25</sup> PRONASOL. El combate a la pobreza 1991, p. 15.

alcanzaba el 10 por ciento de la población económicamente activa y se estima que para 1995 crecerá en forma alarmante.<sup>26</sup>

En el campo también los campesinos y jornaleros han visto descender sus ingresos. Millones de mexicanos manifiestan graves niveles de desnutrición, carecen de buena salud y niveles mínimos de bienestar. Los grados de desnutrición son además particularmente graves en menores de cinco años. En zonas como Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la Huasteca, la desnutrición aqueja al 80 por ciento de la población. En 1990 la desnutrición presentó niveles más graves que en 1980, afectando sobre todo a indígenas, campesinos y estratos marginales urbanos.<sup>27</sup>

En materia educativa aun cuando el acceso a la educación básica esta asegurado, este nivel presenta serios problemas relacionados con la deserción, repetición, calidad, cobertura, reprobación y retraso pedagógico.

Se estima que el sistema escolar pierde anualmente 88 mil niños por deserción. Por su parte, la educación superior ha dejado de ser un verdadero medio de movilidad social, como lo fue hasta hace dos décadas.

En el área de salud se han presentado fuertes problemas en la organización de los servicios, que repercuten en su distribución, accesibilidad y calidad, de tal forma que en este campo también se manifiestan las desigualdades, pues las áreas rurales y las zonas populares urbanas, en donde se encuentra la población de menores recursos, carece de las condiciones mínimas tanto de salud como de otros servicios básicos.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Boltvinak, Julio, "Modelo Económico pauperizante", *La Jornada*, 12 de febrero de 1995.

<sup>27</sup> Dejar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Hector. *Población y desigualdad social en México* 1993. p.

<sup>28</sup> *Ibid.* P.21.

Finalmente en los últimos veinte años se ha experimentado un proceso de concentración en áreas urbanas que alcanza el 60 por ciento de la población. Este proceso no ha sido planeado en función de la dotación de servicios e infraestructura urbana. De tal forma que la población que emigra a las ciudades enfrenta una fuerte carencia de vivienda, problema que provoca el crecimiento de los asentamientos irregulares y la marginación urbana.

#### **4.6 LA TRANSFORMACION DE LA POLITICA DE BIENESTAR: HACIA LA FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.**

Como hemos visto, durante la década de los ochenta las tradicionales políticas de bienestar social dan muestras de un profundo deterioro y agotamiento, mismo que se expresa en la disminución del empleo, la reducción del gasto social y una pérdida creciente del poder adquisitivo desde 1982. En consecuencia el estilo de la política social caracterizado por la universalidad y el corporativismo muestran durante estos años interesantes signos de transformación.

El crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para atender estas políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas del bienestar social durante la década 1980-1990.

A continuación se analizan diversos programas implementados durante la década pasada, a fin de ilustrar el cambio que ocurre en el enfoque de la política social, al transitar de una cobertura generalizada a una cobertura focalizada o selectiva.

## 4.6.1 EL SECTOR ALIMENTARIO.

### 4.6.1.1 El Programa Rural de Abasto (DICONSA).

Este programa se formuló a partir de antecedentes como los fideicomisos creados después de 1976, para mejorar la situación de las zonas rurales más afectadas, y el COPLAMAR. Su objetivo era garantizar el abastecimiento de productos básicos: maíz, frijol, azúcar y arroz, principalmente a *grupos marginados en el área rural y "zonas deprimidas" del país*. Al mismo tiempo pretendía apoyar la economía campesina a través del fomento de la producción y una comercialización adecuada, aprovechando la influencia de los organismos creados por COPLAMAR.

El desarrollo del programa se centra en la participación comunitaria para una gestión de corresponsabilidad entre DICONSA y la sociedad civil. Al organismo le corresponde la promoción del programa, el otorgamiento de capital de trabajo, surtir productos básicos, apoyar la participación social, la planeación del presupuesto anual del almacén en conjunto con el Consejo Comunitario, asesorar, capacitar y supervisar a los encargados de las tiendas, comités, consejos de abasto, productores y comunidades

Por su parte la comunidad debe organizarse y constituirse en comités o consejos, proporcionar un local para la tienda y mobiliario, realizar las ventas, supervisar y administrar las tiendas, gestionar y presupuestar los recursos en coordinación con DICONSA. En el marco de este programa se instalaron entre 1983 y 1990, 18,564 tiendas <sup>29</sup>en todo el país.

---

<sup>29</sup> Gonzalez Tiburcio, Enrique y Alba Aurelio De. *Análisis económico y política social* 1992, págs. 73-83.

#### **4.6.1.2 Programa de Abasto a Zonas Populares Urbanas.**

Este programa se diseñó para abastecer de productos básicos a las clases populares, por medio de un acuerdo firmado el 30 de diciembre de 1982, entre el gobierno federal y los sectores obrero y empresarial. En dicho acuerdo los sectores involucrados se comprometieron a generar un equilibrio justo entre el costo de la vida y el poder adquisitivo del salario.

El programa se constituyó en el primer intento para atender el problema de alimentación en las áreas urbanas, manejando un paquete de 60 productos entre los que destacan: frijol, arroz, azúcar, pastas para sopa, aceite, harina de maíz, harina de trigo, leche, aceite, vegetal, sal, galletas, sardinas y café.

El objetivo concreto del programa consistía en distribuir a la *población de escasos recursos*, productos básicos mediante un sistema de abasto con la participación organizada de la población en "áreas críticas" de las ciudades más importantes de México.

La estrategia de ejecución se cimentó en una gestión de corresponsabilidad entre DICONSA y consumidores organizados para el manejo de tiendas o centros populares de abasto (CPAC) en las zonas mencionadas. A través del programa se instalaron entre 1983 y 1990, 5, 009 tiendas en diferentes comunidades.<sup>30</sup>

#### **4.6.1.3 Programa de Abasto Social de Leche.**

Este programa se diseñó con objeto de cubrir la insuficiencia de producción nacional de leche fresca a precios accesibles para las familias de *escasos recursos*. Las lecherías

<sup>30</sup> *Ibid.* Págs. 83-91.

LICONSA funcionan en colonias urbanas marginadas que cuentan con servicios mínimos y también en comunidades rurales donde se distribuye leche en polvo.

El programa tuvo una importante cobertura en la década pasada, al avanzar de 577 lecherías en 1982 a 2, 021 en 1990. Se ha beneficiado a un total de 4, 854 000 menores de 12 años. No obstante, el programa cubría hasta 1990 sólo 16 entidades federativas de las 32 que existen en el país.<sup>31</sup>

#### **4.6.1.4 Programa Maíz-Tortilla.**

Este programa se instrumentó con el fin de subsidiar el consumo de tortilla a los *trabajadores de bajos ingresos y habitantes de zonas populares urbanas*, así como asegurar que el subsidio a la tortilla fuera selectivo, transparente y temporal.

Entre 1984 y 1990 adoptó tres modalidades: de 1984 a 1986, se distribuyó la tortilla en paquete y por medio de las tiendas urbanas de DICONSA. Entre 1986 y 1990 se distribuyó por medio de tortibónos, a través de los dirigentes de grupos organizados y sindicatos. Finalmente a partir de 1990 el programa opera con tortivales y se tiene la intención de implantar una tarjeta plástica para dar paso a una distribución individual y personalizada.

En su primera etapa el programa logró distribuir 300 mil toneladas de tortillas, alcanzando una cobertura de 520 mil familias en 3, 400 puntos de venta. La segunda etapa alcanza una cobertura anual de 500 mil toneladas de tortilla, con una cobertura total hasta 1990 de 897, 000 familias.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.* Págs. 91-95.

<sup>32</sup> *Ibid.* Págs. 96-108.

#### **4.6.1.3 Programa de Asistencia Alimentaria Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).**

Este programa ha observado dos vertientes: por un lado el reparto de despensas y dotaciones alimenticias, y por otro el establecimiento de cocinas populares. Se desarrolla a través del Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, principalmente en zonas de escasos recursos económicos. En términos generales, el programa ha evolucionado de la siguiente forma: de una cobertura en 1980 de 367 mil personas, pasó a 4,966,000 en el año de 1990.<sup>33</sup>

#### **4.6.1.6 Programa de Orientación Alimentaria del Instituto Nacional del Consumidor.**

Este programa fue diseñado para orientar a los consumidores en la utilización racional de su poder de compra, alentando el ahorro para proteger el patrimonio familiar. A través de sus delegaciones en las entidades federativas, el INCO ha hecho de su población objetivo aquella que destina más del 40 por ciento de sus ingresos a gastos de alimentación.

Entre los instrumentos empleados por el programa se encuentran:

- Alimentación y nutrición.
- Defensa ante la publicidad.
- Derechos de los consumidores.
- Tecnología doméstica.

<sup>33</sup> Ibid. Págs. 109-110.

- Prevención para la salud.

Sin embargo, hasta ahora se carece de información suficiente para evaluar el impacto del programa en la sociedad mexicana.<sup>34</sup>

#### **4.6.2 EL SECTOR SALUD.**

##### ***4.6.2.1 El Programa IMSS-Solidaridad.***

Teniendo como antecedente el programa IMSS-COPLAMAR, implementado en la década de los setenta, se instrumentó el programa IMSS-Solidaridad, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

Este programa se desarrolló para extender la cobertura de seguridad social a la *población rural de escasos recursos* que no es atendida por las diversas instituciones de salud.

El programa opera a través de las delegaciones del IMSS a partir de tres acciones básicas:

- Acciones de atención preventiva.
- Acciones de atención curativa.
- Acciones de capacitación a la población.

---

<sup>34</sup> *Ibid.* Págs. 11-112.

El programa se instrumenta en áreas rurales marginadas por medio de Unidades Médicas Rurales (UMR), en cuanto al primer nivel de atención y Hospitales Rurales "S" en lo que corresponde al segundo nivel.<sup>35</sup>

#### **4.6.3 EL SECTOR VIVIENDA.**

El acelerado crecimiento demográfico y de las áreas urbanas ha provocado el aumento de la demanda de vivienda, cuyo déficit es ya muy elevado y su arrendamiento cada vez más caro. El problema afecta fundamentalmente a sectores marginados pero también a sectores populares y medios.

El gobierno cuenta con diversos organismos que desarrollan la política de vivienda a nivel nacional entre estos se encuentran:

- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).
- El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO).
- La Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal.
- El Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO), dependiente del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

---

<sup>35</sup> *Ibid.* Págs. 115-127.

Los programas del gobierno consisten principalmente en otorgar créditos para la compra de viviendas terminadas construidas por la institución correspondiente. Así, entre 1986 y 1990, por ejemplo, el INFONAVIT otorgó 725 mil créditos y construyó 64 mil viviendas. FONHAPO por su parte, hasta 1987 construyó 5, 432 viviendas.<sup>36</sup>

A pesar del gran número de viviendas construidas por este conjunto de instituciones durante la década pasada, existe un gran déficit sobre todo si consideramos que durante diez años apenas se logró construir las viviendas que se demandan en un año. Se estima que la demanda anual es de 700, 000 viviendas y en este lapso se construyeron sólo 70, 050.7 viviendas por año, una décima parte de la demanda.

#### **4.6.4 EL SECTOR EDUCATIVO.**

En materia educativa resaltan algunas acciones importantes. Se observan por ejemplo notables incrementos en el nivel preescolar y en el nivel profesional técnico. Esta situación muestra una preocupación fundamental por generar técnicos medios para la demanda del sector industrial en los próximos años con motivo de la apertura e integración comercial.

En el nivel primaria el número de matriculados se mantiene sin cambios relevantes y al parecer la cobertura de 98 por ciento de la demanda potencial es el principal factor.

En general durante la década 1980-1990, la matrícula creció en diferentes porcentajes dentro de los niveles de bachillerato, secundaria, nivel superior y posgrado. Esta situación no significa, sin embargo, mayor calidad en los contenidos de la educación que se imparte. La reducción del gasto público invertido en esta rama y la masificación de las instituciones

<sup>36</sup> Ibid. Págs. 145-154.

públicas han sido dos factores que revelan una situación bastante crítica en este conjunto de instituciones.

Hay varios programas dirigidos a los grupos más vulnerables con objeto de integrarlos a la política nacional educativa, estos se ejecutan a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.(INEA) y el Programa de Educación Inicial no Formal.<sup>37</sup>

#### **4.6.5 EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.**

##### **4.6.5.1 El origen.**

Entre los instrumentos de la política social, el Programa Nacional de Solidaridad merece ser destacado pues constituyó en la pasada administración el eje principal de la lucha contra la pobreza.

El programa se diseñó para la atención de *campesinos desprotegidos, jornaleros agrícolas y grupos que habitan en áreas populares urbanas*, bajo un esquema de participación social y tres vertientes: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

El PRONASOL surgió en el marco de la racionalización del gasto público y al cabo de un severo proceso de ajuste que había debilitado el poder adquisitivo, redujo el empleo y sometió a un importante segmento de la sociedad mexicana a sobrevivir en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

---

<sup>37</sup> *Ibid.* Págs. 154-166.

En este sentido las causas que motivaron el surgimiento de una estrategia para el abatimiento de la pobreza con un carácter focalizado y emergente fueron las siguientes:

a) El debilitamiento de la hegemonía del Partido Oficial, a consecuencia de los estragos de la crisis, en los sectores medios y populares; situación que se manifestó en las elecciones federales de 1988.

b) El grave rezago social producto de la concentración de la riqueza, que se recrudeció en los años ochenta y la transferencia de enormes recursos por vía del pago de los intereses de la deuda externa.

c) El surgimiento de nuevos actores sociales y el debilitamiento de los sectores tradicionales como interlocutores del gobierno y receptores de las políticas sociales tradicionales.<sup>38</sup>

De esta forma el PRONASOL tuvo un origen fundamentalmente político, que consistió en atender al enorme número de mexicanos marginados y sin empleo, tanto en el área rural como en los centros urbanos, con objeto de ampliar las bases sociales del sistema y recuperar las áreas más "turbulentas". "El PRONASOL ha sido creado como un fondo de patronazgo con los grupos de bajos ingresos del país, particularmente con aquellos grupos marginados en las ciudades que tienen peso electoral".<sup>39</sup>

#### 4.6.3.2 Las vertientes.

Dentro de la vertiente de Solidaridad para el Bienestar Social se enmarcan las siguientes acciones:

<sup>38</sup> Zepeda Mario, "El pronasol, la política y la pobreza", *Memoria*, 1991, págs. 3-4.

<sup>39</sup> Dresner Denise, "PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad", *EL Cotidiano*, 1992, p. 50.

- Ejecución de obras de alto impacto social.
- Mejoramiento de las condiciones de planteles educativos (escuelas dignas)
- Mejoramiento e instalación de unidades médicas.
- Agua potable y alcantarillado.
- Tenencia de la tierra.
- Apoyo al servicio social.
- Equipamiento urbano.
- Niños en solidaridad.

Dentro de la vertiente Solidaridad para la Producción se incluyen las siguientes acciones:

- Impulso de actividades y proyectos productivos.
- Fondos de Solidaridad para la Producción.
- Mujeres en solidaridad.

En la vertiente de Solidaridad para el Desarrollo Regional se contemplan las siguientes acciones:

- Promoción del aprovechamiento de los recursos naturales.
- Creación y modernización de la infraestructura de comunicaciones.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión del municipio.

#### **4.6.5.3 Los recursos.**

El volumen de acciones y recursos aplicados por el programa en todo el sexenio anterior resultan impactantes. Entre 1989 y 1994 se realizaron más de 250 mil obras en comunidades rurales y colonias populares, concretamente en las áreas de salud, educación, alimentación, abasto, infraestructura urbana, caminos rurales y pequeñas obras de apoyo para proyectos productivos.

Asimismo a través de su estrategia de participación se movilizó a cerca de 12 millones de mexicanos formándose 150 mil comités de solidaridad, lo que le valió ser considerado como un programa del presidente de la república por su protagonismo y su tendencia a favorecer a los candidatos del partido oficial en todas las elecciones locales que tuvieron lugar durante estos años.

Aunque el programa tuvo un fuerte impacto, es conveniente recalcar que lo importante para el caso de los programas sociales, no es sólo evaluar sus resultados en función del volumen de acciones desplegadas, ni siquiera por la cantidad de recursos aplicados; esto es muy importante pero no determina necesariamente la efectividad de los programas para abatir los problemas que aquejan a la población que sufre la pobreza o la pobreza extrema.

#### **4.6.5.4 La imagen.**

El Programa Nacional de Solidaridad provocó a lo largo del sexenio anterior una fuerte discusión entre las diferentes fuerzas políticas debido a la manipulación y la influencia electoral que tuvo, de tal forma que hubo desde quienes los consideraron como una "nueva forma de hacer las cosas", hasta quienes los concibieron siempre como un programa de carácter "clientelar".

En general al PRONASOL se le atribuyeron una serie de atributos que no necesariamente corresponden con la realidad del programa:

"Solidaridad inaugura un estilo de política pública de avanzada dentro de la transición en que se encuentran las relaciones entre el Estado, la sociedad y su economía", en realidad el programa reprodujo viejas prácticas populistas y de manipulación electoral, en aras de recuperar la legitimidad que el sistema político había perdido durante los años de la crisis.

"Solidaridad es factor de unión y ejercicio de descentralización federalista", al implementarse las diversas vertientes del pronasol directamente desde organismos federales, los gobiernos estatales y municipales quedaron al margen de la gestión de la principal estrategia del régimen para combatir la pobreza, por ello no se puede hablar de una plena descentralización.

"Solidaridad es una política social enraizada en las tradiciones culturales", aunque el programa intentó rescatar la importante tradición participativa de las comunidades locales, su fuerte carácter político impidió a éstas mismas reconocer la trascendencia de sus esfuerzos en el marco del fortalecimiento democrático y de la capacidad de gestión gubernamental.

"Solidaridad proporciona una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social", en realidad a través de este programa cambió radicalmente el carácter de la política social y con ello se limitó su cobertura y la aplicación del gasto social.

"Solidaridad promueve el desarrollo de prácticas sociales y políticas con una lógica esencialmente democrática", lo que reflejó el programa en este sentido es que aún es posible manipular a los ciudadanos en sus preferencias políticas, a cambio de lo que les corresponde legítimamente, situación que sin duda tiene efectos retardatarios en cuanto a la transición democrática del país.

"La práctica de solidaridad abre una posibilidad real: construir un Estado social con pleno respeto de las libertades ciudadanas"<sup>40</sup>, los efectos de solidaridad no pueden haber tenido sino un sentido totalmente contrario al argumento de esta última tesis. El Estado ha transformado su carácter social, sujetando la cobertura de la política social a mecanismos de mercado y atendiendo a los grupos más necesitados, a los cuales no deja de condicionar los beneficios que reciben, a cambio de apoyo político.

#### **4.6.5.9 La lucha contra la pobreza.**

En relación al principal objetivo del PRONASOL que es el abatimiento de los niveles de pobreza, nos encontramos con diferentes apreciaciones de cómo ha evolucionado en los años del programa.

En primer lugar INEGI y CEPAL<sup>41</sup> han concluido que la pobreza se redujo entre 1989 y 1992, para estas dos instituciones la pobreza disminuyó de 37.8 millones en 1989 a 37.2 en

<sup>40</sup> González Tibarcio, Enrique, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", *El Cotidiano*, 1992, págs. 3-7.

<sup>41</sup> INEGI-CEPAL. *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992*, 1992.

1992. Por otra parte el grupo BANAMEX-ACCIVAL<sup>42</sup> sostiene que la pobreza se redujo de 21.3 millones en 1989 a 16.1 en 1992. El problema de estas estimaciones es que parten incluso de cifras sobre la pobreza totalmente diferentes de las que se reconocieron oficialmente en 1989, por ello es difícil determinar hasta donde el programa ha logrado sus objetivos.

Aun ateniéndonos a las cifras del INEGI y la CEPAL, observamos ciertas inconsistencias ya que según nos muestran la pobreza se redujo en términos absolutos en alrededor de 600 mil personas entre 1989 y 1992. Mientras tanto en el periodo 1984-1989, habría crecido en 7 millones 400 mil personas, aproximadamente un millón 480 mil personas por año. Los datos del Grupo BANAMEX-ACCIVAL son todavía más optimistas pues pretenden mostrar que la pobreza disminuyó durante el mismo periodo en 5.2 millones de personas; datos tan inconsistentes confirman la necesidad de evaluar a fondo el impacto del programa en relación al abatimiento de la pobreza, pero a partir de cifras reales y coherentes.

Julio Boltvinik ha demostrado recientemente que la pobreza presentó signos de reducción en el periodo 1963-1981, en la etapa del desarrollo estabilizador y el auge petrolero. Sin embargo a partir de 1981 con la implementación del modelo neoliberal la pobreza volvió a aumentar. Entre 1981 y 1984 pasó de 48.5 a 58.5 por ciento de la población y aun entre 1989 y 1992, años de la recuperación del crecimiento se incrementa de 64 por ciento en 1989 al 66 por ciento en 1992.

Con el modelo de economía abierta el crecimiento no se ha estabilizado, ha presentado altibajos y desequilibrios que han repercutido en el ingreso, el empleo y el incremento de la pobreza. Pero además ha ido en contra de los avances logrados en etapas anteriores. "Lo que la política social y los programas de lucha contra la pobreza pueden hacer para

<sup>42</sup> BANAMEX-ACCIVAL. México social: 1992-1993, indicadores seleccionados. 1993.

compensar estos efectos es muy limitado. La política económica pauperiza y en el modelo económico neoliberal se pretende que la política social compense estos efectos negativos. Nunca lo logra".<sup>43</sup>

#### 4.6.5.6 Evolución presupuestal.

Conviene observar el incremento que experimentó el programa, en términos presupuestales y contrastar los recursos ejercidos con el universo atendido para determinar la cantidad que se habría asignado individualmente al término de cada año. Aunque el programa no opera en este sentido resulta bastante ilustrativo el ejercicio, para dimensionar los datos y las cifras que nos presentan cotidianamente.

AÑO	PRESUPUESTO PRONASOL	No. DE POBRES EXTREMOS (MILLONES DE PERSONAS)	RECURSOS ANUALES A CADA POBRE EXTREMO ( NUEVOS PESOS )
1989	1'640,041	17.0	96.4
1990	3'277,409	17.0	192.7
1991	5'185,822	17.0	305.0
1992	6'992,099	17.0	411.8
1993	7'613,006	17.0	447.9
1994	9'233,189	17.0	543.1

Elaborado con datos del Anexo al Quinto y Sexto Informe de Gobierno

Del total de recursos asignados al Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional entre 1989 y 1994, si se divide cada presupuesto anual entre 17 millones de pobres extremos, obtenemos una cantidad que no rebasa los 550 nuevos pesos. Esta cantidad nos da una idea de lo que representó en realidad el presupuesto asignado al Pronasol, que aunque no dejó de crecer en toda la administración, resultó insuficiente en cuanto al universo de acción.

Mucho se discutió a lo largo de la implementación del programa que para que realmente fuera una política de lucha contra la pobreza no sólo debía incrementar permanentemente sus

<sup>43</sup> Boltvinik Julio, Op. Cit.

recursos, sino canalizarlos a la creación de fuentes de empleo productivo. Hoy en día esto exige una nueva articulación entre la estrategia económica y los objetivos sociales. La política social, aún con las limitantes que manifiesta, no puede marchar junto a una política que "castiga al empleo, al salario y al gasto público, en renglones de gran incidencia social, generando más necesidades insatisfechas, es decir más pobreza..."<sup>44</sup>

En cierto sentido debido a esta incongruencia estructural el PRONASOL fue siempre considerado como una estrategia "políticamente complementaria", en términos de sus fines estrictamente políticos; y "socialmente contradictoria", en relación a sus objetivos estrictamente sociales.

#### *4.3.5.7 ¿Una nueva forma de hacer las cosas?*

El PRONASOL intentó promover una nueva relación Estado-sociedad que en realidad se tradujo en una relación directa entre el gobierno federal y las comunidades involucradas. Gracias a esto el programa dejó de lado estructuras con plena legitimidad y capacidad para intervenir en la ejecución de la política social, como son los estados y los municipios. En diferentes momentos se sostuvo que el PRONASOL fortalecía los principios del artículo 115 constitucional, sin embargo para que así fuera tendría que emprenderse un proceso de descentralización que acabara con la centralización de las funciones y el uso de los recursos públicos; es decir regionalizar la política social para implementarla "desde el conjunto del sistema estatal", otorgando mayores atribuciones en su proceso de gestión a los ayuntamientos, dando así un verdadero impulso al fortalecimiento municipal.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Zepeda Mario, *Loc. Cit.*

<sup>45</sup> Moguel Julio, "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno". *El Cotidiano*, 1992, págs. 45-47.

## **V. LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL: ALTERNATIVAS PARA SU FORMULACION E IMPLEMENTACION.**

Durante la década de los ochenta, el modelo de gestión de las políticas de bienestar social se transformó, como consecuencia de la erosión del pacto corporativo entre el Estado y los trabajadores, el surgimiento de nuevos sujetos y actores, la racionalización del gasto público y la propia dinámica del crecimiento económico.

El nuevo contexto de apertura, integración comercial y reforma del Estado, que se gesta entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, reclama la implementación de una nueva política pública de bienestar con énfasis en la descentralización de atribuciones para su formulación desde los mismos gobiernos locales, a fin de incorporar al mayor número de mexicanos a los beneficios del nuevo modelo de desarrollo.

### **5.1 LOS RETOS DEL MODELO DE INTEGRACION Y APERTURA ECONOMICA.**

Las características de la economía internacional y el establecimiento de un nuevo modelo de crecimiento, producto de la reforma económica, plantean la necesidad de abatir la pobreza y la marginación social, buscando nuevos conceptos, estrategias, nuevas políticas de gestión e incluso modalidades de organización innovadoras al interior del Estado, que permitan proveer a los ciudadanos de los servicios sociales básicos, en forma eficiente y equitativa.

Esto significa que los retos del desarrollo en los años por venir implican la participación efectiva del Estado para lograr una mejor inserción en el sistema económico internacional y aprovechar sus beneficios para revitalizar nuestras instituciones y el sistema federal,

fomentando una mayor participación abierta y responsable de todos los actores del sistema político, fundamentalmente porque:

Un Estado reformado para la presente década hace más viables los esfuerzos de estabilización, modernización de los sectores productivos y de reinserción en los mercados mundiales, al tiempo que crea mejores condiciones para que ningún sector de la población quede excluido de los beneficios del desarrollo.<sup>1</sup>

En efecto, el nuevo modelo de integración y apertura está obligado a incorporar al mayor número de mexicanos posible al desarrollo productivo, por medio de una estrategia que combine democracia y equidad social. Que fortalezca la capacidad político-administrativa del gobierno a través de la descentralización de recursos, políticas y programas para cimentar sus decisiones en la amplia participación de las comunidades, en las organizaciones sociales y en el firme compromiso de los ciudadanos con la gestión gubernamental desde el nivel local hasta el nivel federal.

Un breve análisis comparativo entre los países con los que México establecerá relaciones comerciales y el análisis de las condiciones de marginación que imperan entre las entidades federativas y los municipios del país, nos mostrará porque la superación de los problemas exige la participación de todos los actores políticos y sociales a fin de aprovechar las oportunidades de la apertura económica.

Entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE),<sup>2</sup> a la que recientemente ingresó nuestro país, existen algunos indicadores cuya comparación muestra amplias disparidades que tendrán que cubrirse con innovaciones en la política gubernamental de nuestro país.

---

<sup>1</sup> Torres Kong, Walter R. "Reforma del Estado en los países de América Latina: la tarea de la década de los noventa". 1992, p. 96.

<sup>2</sup> Los países que forman parte de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y México.

En primer término, entre los países miembros, México y Turquía presentan las más altas tasas de crecimiento poblacional, durante el último decenio con 2.3 y 2.4 por ciento respectivamente. El resto de los países se ubican por abajo del 1.5 por ciento que presenta Australia. En relación al crecimiento anual del PIB en los últimos cinco años, México ocupa el último lugar con 0.3 por ciento, superado aun por países como Nueva Zelanda y Turquía. En lo que corresponde al PIB percapita, la mayoría de los países sobrepasan los 20 mil dolares anuales, México se ubica sólo por encima de Turquía pero es superado por países como Portugal y Grecia.

En materia de administraciones públicas, mientras que el promedio del porcentaje del PIB, que destinan los países miembros de la OCDE a gastos corrientes en bienes y servicios, es de 17.44 por ciento, México apenas destina el 3.3 por ciento. El país con mayor porcentaje es Suecia con 27.1 por ciento.

En cuanto a indicadores de calidad de vida, destaca uno que es bastante preocupante y que se refiere a la mortalidad infantil por cada mil nacimientos; mientras que el promedio de los 25 países es de 9.14, México presenta 44.8 (datos de 1987).

## **5.2 PROBLEMATICA SOCIAL A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL.**

También es importante observar las condiciones del desarrollo regional, a nivel interno, para mostrar como se manifiesta la marginación social<sup>3</sup> en las entidades federativas y en los municipios, a fin de poder integrar una propuesta adecuada a dicha situación.

---

<sup>3</sup> En referencia a este concepto "La población marginada es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción y distribución de bienes y servicios) pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos". Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal. 1993, p. 41.

Un estudio reciente elaborado por el Consejo Nacional de Población, revela que de las 32 entidades federativas del país, 15 manifiestan un tipo de marginación que se puede calificar entre "alta" y "muy alta"; 4 manifiestan un tipo de marginación "media" y 12 se ubican en un nivel de marginación entre "baja" y "muy baja".

La situación específica de cada entidad federativa puede verse en el siguiente cuadro.

ENTIDAD	LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL	GRADO DE MARGINACIÓN
CHIAPAS	1	MUY ALTA
OAXACA	2	MUY ALTA
GUERRERO	3	MUY ALTA
HIDALGO	4	MUY ALTA
VERACRUZ	5	MUY ALTA
PUEBLA	6	MUY ALTA
SAN LUIS POTOSÍ	7	ALTA
ZACATECAS	8	ALTA
TABASCO	9	ALTA
CAMPECHE	10	ALTA
YUCATÁN	11	ALTA
MICHOACÁN	12	ALTA
GUANAJUATO	13	ALTA
QUERETARO	14	ALTA
DURANGO	15	ALTA
TLAXCALA	16	MEDIA
NAYARIT	17	MEDIA
SINALOA	18	MEDIA
QUINTANA ROO	19	MEDIA
MORELOS	20	BAJA
MÉXICO	21	BAJA
TAMAULIPAS	22	BAJA
COLIMA	23	BAJA
JALISCO	24	BAJA
SONORA	25	BAJA
CHIHUAHUA	26	BAJA
AGUASCALIENTES	27	BAJA
BAJA CALIFORNIA SUR	28	BAJA
COAHUILA	29	BAJA
BAJA CALIFORNIA	30	MUY BAJA
NUEVO LEÓN	31	MUY BAJA
DISTRITO FEDERAL	32	MUY BAJA

Fuente: **Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1979.**

Con respecto a los municipios de un total de 2392 que existen actualmente en el país, más las 16 delegaciones del Distrito Federal: 341 (14.2 por ciento) se consideran de "muy alta" marginación, 812 (33.9 por ciento) son de marginación "alta"; 462 (19.3 por ciento) son de marginación "media"; 656 (27.4 por ciento) son de marginación "baja" y sólo 121 (5.0 por ciento) son de marginación "muy baja".

El 48.1 por ciento de los municipios del país registra niveles de marginación muy elevados, situación que ilustra sobre los esfuerzos que se tendrán que desplegar para revertir estas tendencias en los próximos años, aprovechando la apertura comercial para promover un desarrollo regional más equilibrado. Resulta entonces pertinente avanzar hacia un proceso de articulación entre gobierno federal, estados y municipios, por medio de una estrategia económica y social de frente a la nueva situación de economía abierta que se vive en México.

### **5.3 DESCENTRALIZACION Y REFORMA DEL ESTADO.**

La reforma del Estado es un proceso que busca adecuar a las instituciones políticas de un país, a las nuevas condiciones del entorno nacional e internacional. Con la reforma del Estado se pretende adecuar el aparato institucional a las nuevas bases de organización e interdependencia económica, fortalecer los derechos sociales, incorporar en la agenda las nuevas problemáticas que aquejan a la sociedad, así como atender las demandas de los nuevos actores, promover la apertura comercial y la inserción productiva y financiera en la economía global y regional. La reforma del Estado tiene tres ejes fundamentales:

a) Transformaciones que permitan una adecuada reinserción en la economía internacional.

b) Transformaciones que permitan un nuevo perfil del Estado y un nuevo modelo de desarrollo.

c) Transformaciones del orden político para la construcción de un sistema democrático.

Por otra parte, la apertura económica para cumplir las expectativas señaladas supone también un Estado abierto a la participación democrática de la sociedad, lo cual implica crear canales institucionales para acercar el gobierno a los ciudadanos e involucrarlos plenamente en sus procesos y centros de decisión.<sup>4</sup>

En este sentido la descentralización político-administrativa, en el marco de la reforma del Estado, adquiere un nuevo impulso ya que constituye hoy por hoy, el instrumento apropiado para la revitalización de nuestro federalismo, frente a los "rendimientos decrecientes" de la centralización, enraizada en nuestra cultura política y para hacer frente a las necesidades del desarrollo social.<sup>5</sup>

El proceso de redemocratización de la sociedad... conduce a cambios, exigiendo la descentralización y la municipalización como alternativas para la consistencia y la competencia -eficacia técnica y equidad social- en la atención de las demandas sociales vale decir, se aprecia una fuerte tendencia en cuanto a concebir la descentralización como un proceso que marca la verdadera reforma del Estado, y que está asociada al ambiente de reforma del orden democrático y a la reflexión sobre las transformaciones de las propias relaciones entre Estado y sociedad.<sup>6</sup>

En efecto, desde una perspectiva política la descentralización, dentro de una democracia moderna, supone el autogobierno local efectivo y la redistribución del poder del Estado; la

<sup>4</sup> Aguiluz Ferrari, Dennis, "Democratización del Estado y descentralización", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 1990, p.6.

<sup>5</sup> Uvalle Borreros, Ricardo, "Descentralización y desconcentración: medios para administrar la República Federal", *CIVITAS*, 1990, p. 5.

<sup>6</sup> Salgado de Costa, Silvia Regina, "De la descentralización y desconcentración del poder político, al uso de la información por la gestión local", 1992, p. 111.

cuestión fundamental es plantear un esquema claro de distribución de competencias entre las diferentes instancias gubernamentales<sup>7</sup> y crear los canales institucionales para fortalecer la participación ciudadana en las decisiones y acciones del gobierno.

La descentralización significa la transferencia de funciones o competencias de la "persona jurídica estatal" a otras "personas jurídicas públicas", éstas últimas pueden ser territoriales (gobiernos locales) o institucionales (organismos descentralizados).

Es importante no confundir la descentralización con la desconcentración, pues este segundo término se refiere a la transferencia de funciones entre órganos de una misma persona jurídica. "Su efecto es aumentar los poderes territoriales del Estado, pero no afecta el poder del propio Estado ni implica una mayor participación de los ciudadanos".<sup>8</sup>

Esto no significa que haya contraposición entre los dos conceptos; por el contrario tienen un carácter complementario en el sentido de que una descentralización de recursos, políticas y programas sociales hacia los estados y municipios tiene que acompañarse de una política de desconcentración de la administración pública federal para vincularla más a la ciudadanía.

Sólo en este marco la descentralización puede contribuir a la equidad y al impulso de la participación ciudadana en la gestión pública, a la organización y el desarrollo de la sociedad civil y en suma al fortalecimiento democrático del aparato estatal.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Palma Eduardo y Rufian Dolores, "Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización de las políticas sociales en América Latina" en Salinas de Gortari, Sergio, Los municipios de Iberoamérica, 1992, p. 5.

<sup>8</sup> Ibid. Págs. 5-6.

<sup>9</sup> Aguiluz Ferrari, Dennis, Op. Cit. P. 8.

#### **5.4 CONDICIONANTES PARA LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA.**

Bajo esta concepción, la descentralización supone ciertas condiciones de voluntad política y un profundo cambio de actitudes por parte de los funcionarios tanto del gobierno central como de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo con Ricardo Uvalle<sup>10</sup> entre estas condiciones se encuentran:

1. "Entenderla como una oportunidad para redistribuir el poder en sus matices económico, político, social y cultural", esta condición supone fundamentalmente que el gobierno federal asuma el compromiso de revitalizar las regiones y las localidades, cediendo a los gobiernos locales atribuciones y funciones políticas, económicas y administrativas.

2. "Transferir a las entidades federativas atribuciones, recursos y organismos que ellas puedan administrar", no se trata de saturar a los gobiernos de los estados con atribuciones que no puedan ejercer, sino atender a sus capacidades institucionales, económicas y financieras para determinar que tipo de funciones pueden ejercer eficazmente.

3. "Que las entidades federativas transfieran a los municipios facultades para fortalecer su autonomía y capacidad de administración", es evidente que la centralización se reproduce en las diversas esferas políticas del país, por ello al interior de las entidades federativas se precisa también de un proceso de descentralización de funciones que permitan fortalecer la capacidad institucional de los municipios.

---

<sup>10</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. Cit.* Págs. 7-8.

4. "Que las administraciones estatales y municipales sean reformadas y modernizadas", asumir y desarrollar eficazmente las funciones descentralizadas, exige un proceso de reforma y modernización de las administraciones locales a fin de simplificar y desburocratizar sus procesos internos.

5. "Que el municipio sea considerado como centro de poder donde la sociedad organiza intereses comunes, no mera instancia encargada de atender y propiciar servicios", el reconocimiento del municipio como poder político, supone el fortalecimiento de sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Este proceso se enriquecería con mayores capacidades para diseñar programas, aplicar recursos y darse el marco normativo adecuado a su contexto político-administrativo.

6. "Fomentar la cultura que permita la asimilación de nuevos hábitos, costumbres y actividades que la descentralización auspicia", la participación ciudadana en las políticas públicas que se derivan de las materias descentralizadas, generan nuevas actitudes que favorecen una cultura política federalista.

#### **9.5 LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL.**

Ahora bien lo que nos interesa no es solamente enumerar los atributos de la descentralización, sino vincularla con la gestión de la política social, para avanzar hacia nuevas propuestas de formulación e implementación de los programas específicos en el ámbito regional y local.

Hasta ahora la gestión de la política social ha permanecido en manos del gobierno federal, sin embargo, ha ido creciendo el reclamo, en diferentes medios, para emprender un proceso de descentralización, fundamentalmente hacia los municipios.<sup>11</sup>

La política social había sido tradicionalmente una política centralizada, prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados de forma homogénea y con pretensiones universalistas. En la actualidad, sin embargo, existen fuertes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales que tiene que ver no solamente con argumentos ideológicos, sino también políticos, económicos y con la propia lógica de las prestaciones sociales.<sup>12</sup>

Por otro lado los estudios recientes sobre esta tendencia coinciden en que una política de desarrollo social integral, efectiva, debe contemplar la participación del ámbito regional y municipal, tanto en la parte de la formulación como en la parte de la implementación, no sólo en la parte del disfrute de los beneficios como ha venido ocurriendo.<sup>13</sup>

La implementación<sup>14</sup> de la política social desde el centro ha enfrentado los siguientes obstáculos, mismos que le han impedido una verdadera efectividad:

1. En primer lugar una tendencia a nivel macro que consiste en la preeminencia de las perspectivas tecnológicas y económicas por sobre lo social.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Al respecto ver el informe final sobre el Coloquio Regional: "Municipalización de los Servicios Sociales", 1993.

<sup>12</sup> Ibid. P. 10.

<sup>13</sup> Harry W. Blair, "Modelos para integrar la planificación del desarrollo social y la implementación a nivel local", en Klitberg Bernardo, Pobres no temen imponderable, 1993, p.259.

<sup>14</sup> El significado de la palabra implementar es llevar a cabo, poner en práctica, llevar a efecto, efectuar, realizar, cumplir, culminar o completar. La implementación de la política constituye el conjunto de acciones a desarrollar, diseñar, llevar a cabo o compatibilizar para el cumplimiento de los objetivos previstos en determinadas condiciones iniciales de acción. El esquema conceptual es entonces: condiciones iniciales-acción de implementación-efecto último esperado. Ver. Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las políticas públicas, 1993, págs. 15-92.

<sup>15</sup> Ibid. P. 268.

2. En segundo término una tendencia a nivel micro que se relaciona con las inercias centralistas, como señala Ricardo Uvalle, se trata de una "herencia" que se resiste a morir y que detiene el proceso de avance de la descentralización.<sup>16</sup>
3. Por otra parte encontramos la descoordinación intersectorial que se produce como consecuencia de la dispersión de las políticas y los programas institucionales.
4. Duplicidad de acciones producto de la dispersión y la falta de una planeación intersectorial en la materia.
5. La carencia de instrumentos de evaluación que busquen la medición del impacto y no el volumen de acciones desplegadas, durante la gestión de los programas.
6. La tecnocratización de los mecanismos de evaluación existentes.
7. Falta de innovación en los mecanismos de formulación e implementación de los programas sociales.
9. Carencia de mecanismos de control que sometan a los programas sociales a un proceso de ajuste constante.
10. Inequidad en la distribución de los servicios sociales.
11. Escasa capacidad gerencial por parte de los implementadores (funcionarios involucrados en la gestión de la política social).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. Cit.* P. 5.

<sup>17</sup> Guendell Ludwin y Villalobos Luis Fernando, "El nuevo desafío del municipio y la política social", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, págs. 112-116.

Este conjunto de obstáculos llevan a considerar abiertamente la necesidad de emprender la descentralización de la autoridad para formular e implementar la política de desarrollo social a nivel regional, considerando además que las condiciones y necesidades del desarrollo difieren de una provincia a otra, e incluso de un poblado a otro, de tal forma que " a fin de ser por lo menos moderadamente efectivo, cualquier proyecto de desarrollo debe poder encajar en dichas condiciones diferentes".<sup>18</sup>

Es claro que el debate actual sobre la descentralización y desconcentración de las políticas sociales, lleva implícita la necesidad de eficientar su implementación, fomentar una mayor participación de la ciudadanía y de los gobiernos locales, quienes estando más próximos a los problemas cuentan con mayores elementos para determinar soluciones adecuadas.

Al respecto Palma y Rufán señalan:

Lo ideal no pareciera ser dividir las competencias por materia entre sujetos distintos y excluyentes, ni delegar la gestión de unos sectores o servicios, sino establecer programas comunes de acción, en cuya elaboración y gestión participen el gobierno nacional, las regiones y los entes locales. Los programas deberán ir acompañados de una objetivación de funciones, una estructura de programa y un sistema paralelo de asignación de las mismas, el que será al mismo tiempo una estructura de competencias.<sup>19</sup>

En México se han hecho importantes esfuerzos de descentralización a través de diversos mecanismos: tanto el Convenio Unico de Coordinación (1977), como el Convenio Unico de Desarrollo (1983) y en la actualidad el Convenio de Desarrollo Social (1992), han sido instrumentos que han permitido avanzar gradualmente en la descentralización de funciones. Sin embargo se requiere incorporar a los gobiernos municipales dentro de estos mecanismos y dar prioridad a la descentralización de funciones en materia de desarrollo social.

<sup>18</sup> Harry W. Blair, *Op. Cit.* Págs. 263-264.

<sup>19</sup> Palma Eduardo y Rufán Dolores, *Op. Cit.* P. 9.

Un ejemplo exitoso de descentralización de la política social tiene lugar en el estado de Tabasco a partir de 1985, con la firma de los acuerdos de descentralización que crearon el Sistema Estatal de Salud, el cual fue instituido para eliminar la duplicidad en las gestiones respectivas, reducir la mala aplicación de los recursos económicos y erradicar las condiciones de inequidad en la prestación de los servicios de salud.

En este nuevo esquema de gestión se fusionaron los servicios que prestaban el estado, los municipios y la federación para dar paso desde 1986, a un sistema regionalizado dividido en 17 jurisdicciones sanitarias que coinciden con los 17 municipios de la entidad.

Al conformarse dichos sistemas, el presidente municipal pasó a presidir el Comité Municipal de Salud, que es el órgano en donde se toman las decisiones, se fijan áreas de responsabilidad y se planean, programan y evalúan los servicios.

Cabe mencionar que antes de la instauración de este sistema, el municipio no intervenía en las acciones de salud, pero con la municipalización de estos servicios existe un mejor enlace entre la autoridad municipal, el sector salud y los sectores privado y social, por medio de los diferentes órganos de participación ciudadana. Entre estos: el Comité Municipal de Salud, los Comités Locales Comunitarios y las acciones de capacitación para los programas implementados.

A la Secretaría de Salud Estatal le corresponde canalizar los recursos federales, estatales y municipales y asignarlos a cada Jurisdicción Sanitaria. Entre los logros más relevantes de este sistema encontramos la reducción del paludismo que pasó de 9,649 casos en 1985 a sólo 241 en 1993. También se logró vacunar al 95 por ciento de la población menor de cinco años durante este periodo. Finalmente de los casos de cólera que surgieron en 1991 y que

llevaron al estado de Tabasco a tener las tasa más alta en México, se han reducido en más del 50 por ciento.

## **5.6 COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL PARA LA GESTION DE LA POLITICA SOCIAL.**

El gobierno federal cuenta con los instrumentos administrativos para establecer una serie de lineamientos generales que orienten la participación de estados y municipios en forma coordinada en la formulación e implementación de la política social a nivel estatal y local, en un marco de prioridades y competencias claramente delimitadas.

En primer término existe la Secretaría de Desarrollo Social creada en 1992, como organismo encargado de "formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología".<sup>20</sup>

Por otra parte a partir de ese mismo año, se estableció el Convenio de Desarrollo Social, "...documento jurídico-administrativo, programático y financiero mediante el cual los ejecutivos federal y estatal establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias".<sup>21</sup>

En términos formales este convenio tiene por objetivos:

- Coordinar las acciones para el desarrollo social en las entidades federativas.
- Descentralizar funciones.

<sup>20</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>21</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 1994.

- Fortalecer la coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos ordenes de gobierno.

En referencia a la administración pública municipal, en el marco de las disposiciones del CDS, los ejecutivos federal y estatal se comprometen a impulsar la participación de los municipios, ejerciendo el gasto público en la realización de obras y proyectos para el desarrollo social.

Asimismo tanto los gobiernos estatales como el gobierno federal se proponen brindar apoyo técnico con el fin de fortalecer los mecanismos de participación de la comunidad a través de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Podemos decir entonces que se debe empezar por reorientar y activar los instrumentos mencionados para avanzar hacia nuevos esquemas participativos en forma horizontal, a fin de lograr una gestión más integral de la política social. Sin embargo, esta propuesta no es tan sencilla, requiere por lo menos una acción consecuente de las diversas instancias gubernamentales en la siguiente dirección:

1. Descentralización y desconcentración de materias específicas hacia los municipios.
2. Intersectorialidad.
3. Replanteamiento e innovación de los mecanismos de financiamiento.
4. Nuevos modelos de gestión y atención de las políticas sociales.

5. Establecimiento de programas de prevención y evaluación.

6. Fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos locales.

7. Establecimiento de programas permanentes de capacitación para los implementadores.

En suma es en el municipio, base de la organización político-administrativa y territorial del Estado, donde la descentralización encuentra importantes potencialidades para dar un nuevo rostro a la gestión de las políticas sociales. Conviene aprovechar la base municipal principalmente por su accesibilidad a la sociedad civil en todos sus estratos.

La descentralización de la política social en los municipios ofrece la oportunidad de transformar su carácter vertical y centralizado, promoviendo y revelando el papel de los gobiernos locales, creando canales indispensables de participación social e inyectando recursos financieros suficientes y proporcionando capacitación a las comunidades en general.

La federación asumirá un nuevo rol, determinado por el ejercicio de funciones de tipo regulador y normativo, que no se contraponen con la vigencia de un gobierno central fuerte. La federación tendría como tarea articular los esfuerzos del conjunto de instancias vinculadas a la implementación de las políticas sociales, vía el establecimiento de normas básicas de regulación y mecanismos eficientes de control y fiscalización.

Las fuentes de financiamiento de las políticas sociales deben construirse a partir de la asignación de otros impuestos a los municipios, el incremento de las participaciones y la solicitud de créditos financieros a las instituciones bancarias nacionales e internacionales. Pero en general al ahorrarse la federación los recursos empleados en los programas federales

y descentralizar esos recursos a los municipios se estaría reforzando la capacidad financiera de los gobiernos locales y ello permitiría desarrollar eficazmente las políticas sociales.

El reto fundamental implica la propulsión de una nueva cultura de gestión municipal fundada en la democratización interna y la promoción de la participación comunitaria en las políticas públicas municipales.

## **CONCLUSIONES.**

La participación del Estado en el desarrollo de las políticas sociales ha constituido una necesidad histórica, frente a la incapacidad de los mecanismos autorreguladores del mercado, para superar los desajustes sociales que produce el capitalismo. La política de bienestar es una característica del Estado moderno que se desarrolla en el marco de las responsabilidades que el Estado asume para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y propiciar las bases de legitimación y gobernabilidad que requiere.

El reconocimiento de los derechos sociales y el desarrollo de las diferentes técnicas de gestión de las políticas de bienestar permitieron la configuración del Estado social, mismo que al erigirse como un Estado activo en la sociedad, permitió superar la dicotomía Estado-sociedad y contribuyó a la simbiosis entre libertad e igualdad, bajo el principio de que la libertad debe acompañarse de condiciones mínimas de bienestar para su ejercicio real.

Pero el replanteamiento del Estado social no significa la vuelta al modelo bienestarista, que ha sido su expresión más extrema; significa lograr un marco adecuado y legítimo para que dentro de un sistema democrático, se aliente la participación entre gobierno y sociedad para la implementación de las políticas sociales.

La necesidad de reconsiderar el Estado social como marco para el desarrollo, proviene de sus ventajas de equidad, democracia y justicia, fundamentalmente frente a las limitaciones estructurales del modelo neoconservador para llevar adelante a los países y regiones con mayores problemas de pobreza y marginación.

Las políticas sociales precisan articularse en forma cada vez más estrecha con las políticas económicas en forma tal que el mercado no siga apareciendo como un espacio autónomo, por encima de las sociedades, sino como un medio de contacto entre compradores y vendedores, cuyo funcionamiento no necesariamente se afecta por la implementación de una política económica con rostro social.

La reforma económica que ocurrió en México a partir de 1983, fue considerada como una de las más profundas del mundo y se ha constituido como el principal ejemplo de lo que no se debe hacer, pues se limitó al control de las variables macroeconómicas sujetando a éstas el empleo, los salarios y las políticas sociales, construyendo además una economía de ficción que a los primeros embates de la inestabilidad política se derrumbó junto con sus principales artifices.

Las grandes promesas de este modelo sintetizadas en el arribo al primer mundo, no se cristalizaron con los años del ajuste, la privatización y la apertura comercial; 12 años después parece necesario repetir la dosis. Sin embargo la recesión y el nuevo proceso de ajuste en el que se ha introducido la economía mexicana, difícilmente podrá disponer de los instrumentos empleados en la etapa 1983-1994. Lo que se repetirá e incluso va a agravarse es la caída del salario, el aumento del desempleo y los niveles de pobreza.

En este contexto continuar desarrollando programas emergentes y focalizados no tendrá ningún efecto, pues como hemos visto, si éstos se aplican en medio de un proceso de ajuste, sus efectos son casi imperceptibles ya que su implementación tiene lugar en medio de una contradicción estructural: por una parte se intenta mitigar los efectos de la crisis y por otra la lógica de la recesión genera más pobres y por lo tanto hace insuficientes los programas sociales.

**Resulta entonces un momento propicio para iniciar la redistribución de las responsabilidades económicas y sociales entre la federación, los estados y los municipios. La experiencia parece haber dejado una lección entre los gobiernos locales quienes ya discuten los principios para avanzar hacia un nuevo federalismo.**

**La lección que nos brinda el análisis de la transición económica es que no puede entenderse el control de las variables económicas como un fin en si mismo, sino como una estrategia de política económica que debe perseguir el bienestar de los ciudadanos sobre bases y condiciones endógenas que propicien el desarrollo productivo.**

**Si frente a la crisis que vivimos el modelo no ha de cambiar entonces resulta conveniente fortalecer el modelo de economía abierta con mayor democracia y políticas sociales agresivas, desde la perspectiva de que sólo el crecimiento económico y el bienestar social garantizan la perdurabilidad de la nación.**

**De acuerdo con lo anterior proponemos lo siguiente:**

**En virtud de que el continuo crecimiento de las demandas sociales, no puede esperar a que se realicen reformas constitucionales, reformas administrativas muy complejas o programas de descentralización graduales. Es necesario descentralizar las materias de la política social diseñando programas que incluyan una serie de responsabilidades y funciones específicas para los gobiernos locales y en esa medida involucrarlos en su formulación y ejecución. Para ello es necesario contar con gerentes sociales que se conviertan en agentes de la descentralización.**

Lo anterior significa que el responsable de la implementación de un programa recoja en principio las necesidades sentidas de la comunidad, incorpore al diseño del programa la voz de la comunidad, privilegie el trabajo colectivo en la implementación del programa, establezca una coordinación interorganizacional a nivel horizontal y vertical, tanto con instancias del propio gobierno local como con organismos e instancias de los gobiernos estatal y federal. Esto no implica un trabajo jerárquico sino una gestión a través del establecimiento de una red interorganizacional no formal, que permita hacer posible la intersectorialidad y el trabajo intergubernamental, sin esperar el proceso tardado que implica una reforma administrativa para lograrlo formalmente. Estamos pues hablando de una gerencia intergubernamental e interorganizacional que es necesaria para hacer posible la descentralización de la política social.

Desde luego este tipo de gerente, es difícil encontrarlo dentro de la administración pública, puesto que el implementador tradicional trabaja más con la formalidad, la burocracia, el sentido de la jerarquía y como si fuera empleado de los funcionarios de otras instancias gubernamentales, lo cual le impediría desenvolverse con la flexibilidad que requiere el nuevo contexto.

En este sentido la descentralización podría adoptar una mayor presencia entre la comunidad, pues si estos nuevos gerentes surgieran de las propias comunidades, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG'S), su sentido sería mucho más participativo y flexible para relacionarse con las diversas organizaciones involucradas en la gestión de las áreas sociales. Se requiere entonces de un gerente público en estrecha vinculación con las necesidades sociales y con amplia capacidad y vocación para acercar a sus comunidades los beneficios de la política social y revertir su dispersión y centralismo.

En la cristalización de estas propuestas puede resultar muy útil el trabajo realizado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Voluntariado Nacional, así como un gran número de organizaciones no gubernamentales que han promovido el desarrollo comunitario durante varias décadas en miles de comunidades del país.

La idea aterrizaría en una amplia cruzada contra la pobreza, encabezada por el gobierno, reto en el cual es necesario unir esfuerzos con todo tipo de instituciones para hacer posible un desarrollo con menores niveles de pobreza.

## **BIBLIOGRAFIA GENERAL.**

### **A. LIBROS**

1. Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las políticas públicas. Edit. Porrúa, México, 1993.
2. Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
3. Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
4. ----- Estado y Desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982). Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
5. Bejar Navarro, Raúl y Hernández Bringas, Hector. Población y desigualdad social en México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
6. Bobbio Norberto. Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
7. PRONASOL. El combate a la pobreza. El Nacional, México, 1991.
8. Córdoba Gutiérrez, Alberto, et al. La globalización de la economía: de la formación de bloques económicos a la internacionalización de la economía mexicana. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alamán, México, 1992.
9. Estudios económicos de la OCDE, México 1992. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
10. Friedman Milton. Libertad de elegir, hacia un nuevo liberalismo económico. Edit. Grijalbo, México, 1980.

11. García de Enterría, Eduardo. Revolución francesa y administración contemporánea. Edit. Taurus, España, 1981.
12. García Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Edit. Alianza, España, 1977.
13. González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990.
14. González Tiburcio, Enrique y Alba Aurelio de. Ajuste económico y política social. El Nacional, México, 1992.
15. Guerrero Orozco, Omar. El Estado en la era de la modernización. Plaza y Valdés Editores, México, 1992.
16. ---- El Estado y la administración pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
17. Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa II. crítica de la razón funcionalista. Edit. Taurus, España, 1987.
18. ---- Habermas y la modernidad. Edit. Cátedra, Colección Teorema, 1991.
19. Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio. Edit. Paidós, Argentina, 1990.
20. Ibarra David. Privatización y otras expresiones de los acomodos del poder entre Estado y mercado en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
21. Lustig, Nora. México, hacia la reconstrucción de una economía. El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

22. Mirón Rosa Maria y Perez Germán. López Portillo: auge y crisis de un sexenio. Plaza y Valdés Editores-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

23. Ofte Clauss. Contradicciones en el Estado de bienestar. Edit. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza, México, 1990.

24. Pipitone Ugo. El capitalismo que cambia. Edit. Era, México, 1986.

25. Polanyi Karl. La gran transformación, los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

26. Ricossa Sergio. Diccionario de economía. Siglo XXI Editores, México.

27. Rodríguez-Arana, Jaime. La privatización de la empresa pública. Edit. Montecorvo, España, 1991.

28. Tamames, Ramón. Diccionario de economía. Edit. Alianza, España, 1988.

29. Titmus Richard. Política Social. Edit. Ariel, España, 1981.

30. Villarreal, Rene. Liberatismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo neomoderno. Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

#### **B. Artículos.**

31. Alcántara Saez, Manuel, "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Cambio político y gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.

32. Alvarez Bejar, Alejandro, "El Estado nacional y el Mercado: mitos y realidades de la globalización", *Investigación Económica*, Núm 207, enero-marzo de 1994.

33. Aguiluz Ferrari, Dennis, "Democratización del Estado y descentralización", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Núm. 18, enero-junio de 1990.
34. Alcántara Meixueiro, Enrique, "Dos sexenios de privatización en México (1982-1994), en *Economía Informa*, Núm. 234, enero de 1995.
35. Ampudia Noria, Claudia, "Los efectos de la liberalización comercial en el empleo", *Investigación Económica*, Núm. 185, junio-septiembre 1988.
36. Ayala José y Blanco José, "El nuevo Estado y la Expansión de las manufacturas en México 1877-1930" en Cordera Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
37. Bonrín C.J., "Principios de administración", *Revista de Administración Pública*, Edición Especial, Núm. 54.
38. Cardoso F.H., "Las políticas sociales en los años ochenta: ¿nuevas opciones?" *El Trimestre Económico*, Vol. L(1), Núm. 197, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1993.
39. Carrasco Rosalba y Provencio Enrique, "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", *Investigación Económica*, Núm. 184, abril-junio, 1988.
40. Ceballos Garibay, "Crítica al neoliberalismo y democracia alternativa", *La Jornada Semanal*, Núm. 220, 29 de agosto de 1993.
41. Coloquio Regional: "Municipalización de los servicios sociales", Santa Fé de Bogotá Colombia, agosto 1993.
42. Cordera Campos, Rolando, "México sin fronteras", *Nexus*, Núm. 178, octubre de 1992.
43. Curbelo José Luis, "Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo", *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm 9.

44. Dabat Alejandro y Rivera Ríos Miguel Angel, "Las transformaciones de la economía mundial", *Investigación Económica*, Núm. 206, octubre-diciembre de 1993.
45. Denise Dresser, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, Núm. 49, julio-agosto de 1992.
46. Gallaga García, Roberto, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales complementarias", en La seguridad social y el Estado moderno, Fondo de Cultura Económica-Instituto Mexicano del Seguro Social-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, México, 1992.
47. González Oropeza, Manuel, "Formalismo jurídico y realidad de la seguridad social", *ibid.*
48. Gonzalez Tiburcio, Enrique y Cordera Campos, Rolando, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", *ibid.*
49. González Tiburcio, Enrique, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", *El Cotidiano*, Núm. 49, julio-agosto, 1992.
50. Guadarrama Sistos, Roberto, "Política económica y proyecto nacional (México 1983-87)", en Pérez Germán y León Samuel. 17 ángulos de un sexenio, Universidad Nacional Autónoma de México- Plaza y Valdés, México, 1987.
51. Guéndell Lwuding y Villalobos Luis Fernando, "El nuevo desafío del municipio y la política social", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Núm. 18, enero-junio de 1990.
52. Harri W. Blair, "Modelos para integrar la planificación del desarrollo social y la implementación a nivel local", en Pobresa un tema inoperable, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Organización de las Naciones Unidas-Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
53. Jimenez Badillo, Margarita, "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", *El Cotidiano*, Núm. 49, julio-agosto de 1992.

54. Kurz Robert, "Las luces del mercado se apagan", *Investigación Económica*, Núm. 206, octubre-diciembre de 1993.

55. Mandell Myrna, "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada", en Kliksberg Bernardo, op. cit.

56. Maravall José María, "Las razones del reformismo, democracia y política social", *Revista Levisión*, Madrid.

57. Marum Espinosa, Elia, "Intervencionismo Estatal y transformación del sector empresa pública en México", en Alonso, Aziz y Tamayo (coords.). El nuevo Estado mexicano. Edit. Nueva Imagen, México, 1992.

58. Moguel Julio, "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", *El Cotidiano*, Núm. 49, julio-agosto de 1992.

59. Ortega Max, "Neoliberalismo y política salarial", *La Jornada Semanal*.

60. Palma Eduardo y Rufian, Dolores, "Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina", Salinas de Gortari, Sergio. Los municipios de Iberoamérica. Gobierno del Estado de Puebla, 1992.

61. Pozas Horcasitas, Ricardo, "El desarrollo de la seguridad social en México", *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 4, octubre-diciembre de 1992.

62. Ruiz de Napoles Pablo, "El liberalismo y la política comercial en México", *La Jornada Semanal*, Núm. 96, 14 de abril de 1991.

63. Ruiz Durán, Clemente, "La transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, una agenda de discusión para los años noventa", *Investigación Económica*, Núm 183, enero-marzo de 1988.

64. Reyes Heróles, Jesús, "Después de una década de transformación", *Nexos*, julio de 1992.

65. Salgado Da Costa, Silvia Regina, "De la descentralización y desconcentración del poder político al uso de la información por la gestión local", en Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Serie Concurso de Ensayos, Núm. 3, Venezuela, 1992.
66. Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", *Nexus*, Núm. 148, abril 1990.
67. Sanchez Marcelo y Sirlin Pablo, "Aspectos metodológicos y conceptuales para la reforma del Estado en América Latina", Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Serie Concurso de Ensayos, Venezuela, 1992.
68. Starr, Paul, "El significado de la privatización", en Kamerman Sheila B. y Kahn, Alfred (Comps.) La privatización y el Estado benefactor, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
69. Tavares Maria Concepción, "Las políticas de ajuste en Chile, Argentina, México y Brasil", *Investigación Económica*, Núm. 206, octubre-diciembre de 1993.
70. Torres Kong, Walter, "Reforma del Estado en los países de América Latina: la tarea de la década de los noventa", Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Serie Concurso de Ensayos, Venezuela, 1992.
71. Trudeau Pierre, Elliot, "Economías en transformación", *Nexus*, Núm. 165, septiembre de 1991.
72. Urquidí Victor, "Economía de mercado y bienestar social", *Seminario Internacional Justicia y Libertad en las Sociedades Modernas*, 3 de junio de 1993.
73. Uvalle Herrones, Ricardo, "Objetivo y alcance de la gerencia pública", *Revista del IAPEM*, Núm. 9, enero-marzo de 1991.
74. -----"Descentralización y desconcentración: medios para administrar la república federal", *CIVITAS*, Núm. 2, julio-septiembre de 1990.
75. Velasco Ciro, "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", en Cordera Rolando, op. cit.

76. Zepeda Mario, "El Pronasol, la política y la pobreza", **MEMORIA**.

**C. Documentos Oficiales.**

77. Anexo al Quinto Informe de Gobierno, 1993.

78. Anexo al Sexto Informe de Gobierno, 1994.

79. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

80. Convenio de Desarrollo Social, 1994.

81. Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal. Consejo Nacional de Población, México, 1993.

82. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

83. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

84. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.