

60  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE POLITICA SOCIAL**



**POLITICA SOCIAL COMO INSTRUMENTO  
DE DESARROLLO. UN ESTUDIO DE POLITICA  
SOCIAL, A TRAVES DE LA PLANEACION  
ESTRATEGICA.**

**TRABAJO RECEPCIONAL**

**QUE PRESENTA:  
MARIA DEL ROCIO SEGOVIANO AGUILAR  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**ASESOR: MTRO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ**



**ACATLAN, EDO. MEXICO**

**1997**

**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.

## AGRADECIMIENTOS

*Con respeto y profunda admiración a mi madre.*

*A mi padre que fue y hermanas y hermanos por ser como son.*

*A David Arellano Gault, por enseñarme el camino.*

*A Gerardo Huerta, por su gran apoyo e impulso en mi carrera profesional.*

*A mis compañeros Laura Angélica López del Valle y Patricio Patiño, por su ejemplo.*

*A mis maestros de la carrera y con gran respeto a los maestros del Seminario de Política Social.*

*Finalmente y por siempre, al maestro y amigo José Juan Sánchez por su tenaz espera y gran apoyo. Sin él, no se hubiera realizado este gran pendiente.*

# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | <b>i</b>  |
| <b>CAPÍTULO I. POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA APROXIMACIÓN</b>                                     | <b>1</b>  |
| 1.1. Concepto de Política   | 2         |
| 1.1.1 El concepto descriptivo de la política  | 3         |
| 1.1.2. El concepto teórico de la política   | 5         |
| 1.2. Políticas Públicas debate del incrementalismo y el racionalismo  | 7         |
| 1.2.1. Análisis y diseño de políticas públicas  | 9         |
| 1.2.2. Concepto de Agenda Pública   | 14        |
| 1.2.2.1 Elaboración de la agenda pública  | 15        |
| <b>CAPÍTULO II. MODELOS ECONÓMICOS Y POLÍTICA SOCIAL</b>  | <b>18</b> |
| 2.1. Concepto de Política Económica   | 18        |
| 2.2. Modelos Económicos   | 18        |
| 2.2.1. Modelo Económico Bienestarista   | 19        |
| 2.2.2. Modelo Económico Neoliberal  | 21        |
| 2.2.2.1. Aspectos positivos   | 22        |
| 2.2.2.2. Aspectos negativos   | 24        |
| 2.2.2.3. Directrices del Modelo Económico Neoliberal  | 25        |
| 2.3. Estudio de la Política Social  | 26        |
| 2.3.1. Concepto de política social  | 27        |
| 2.3.2. Modelos de Política Social en América Latina   | 28        |
| 2.3.3. Modelos de desarrollo económico como punto de partida para la elaboración de políticas sociales.       | 31        |
| 2.3.3.1. Modelo de desarrollo de crecimiento hacia afuera   | 32        |
| 2.3.3.2. Modelo de crecimiento hacia adentro, o de sustitución de importaciones.                              | 33        |
| 2.3.3.3. Modelo posterior al ajuste   | 33        |
| 2.4. La Reforma del Estado  | 36        |
| 2.4.1. Concepto de la Reforma del Estado  | 38        |
| <b>CAPÍTULO III. POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, COMO PRODUCTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS ECONÓMICOS.</b> | <b>42</b> |
| 3.1. Orígenes de la política social en México   | 42        |
| 3.1.1. La política social y el desarrollo en México   | 42        |
| 3.1.1.1. Periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940)  | 45        |
| 3.1.1.2. Periodo presidencial de Ávila Camacho (1941-1946)  | 45        |
| 3.1.1.3. Periodo presidencial de Miguel Alemán (1947-1952)  | 46        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.1.1.4. Periodo presidencial de Ruiz Cortinez (1953-1958)  | 47        |
| 3.1.1.5. Periodo presidencial de López Mateos (1959-1964)   | 47        |
| 3.1.1.6. Periodo presidencial de Díaz Ordáz (1965-1970)   | 48        |
| 3.1.1.7. Periodo presidencial de Luis Echeverría (1971-1976)  | 49        |
| 3.1.1.8. Periodo presidencial de López Portillo (1977-1982)   | 51        |
| 3.1.1.9. Periodo presidencial de De la Madrid (1983-1988)   | 52        |
| 3.1.1.10. Periodo presidencial de Carlos Salinas (1989-1994)  | 54        |
| 3.1.1.11. Periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1995-2000)   | 56        |
| 3.1.2. Incidencia del modelo económico neoliberal implantado en México a partir de 1982   | 58        |
| 3.2. Reseña de la política social en México (1994-1997)   | 61        |
| <b>CAPÍTULO IV. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.</b>   | <b>63</b> |
| 4.1. La estrategia económica para el periodo  | 66        |
| 4.2. Concepto de planeación.  | 66        |
| 4.3. Concepto de estrategia.  | 67        |
| 4.3.1. Evolución y definiciones de estrategia   | 70        |
| 4.3.1.1. La estrategia militar.   | 71        |
| 4.4. Estrategia de las organizaciones   | 75        |
| 4.5. Enfoque de la Administración Estratégica.  | 77        |
| 4.6. Enfoque de Gestión Estratégica.  | 78        |
| 4.7. Proceso de planeación estratégica  | 81        |
| 4.7.1. Elaboración de la misión   | 83        |
| 4.7.1.1. Concepto de misión.  | 83        |
| 4.7.2. Objetivos estratégicos   | 88        |
| 4.7.3. Visión estratégica   | 89        |
| 4.7.4. Diagnóstico estratégico  | 89        |
| 4.8. Diagnóstico estratégico de la política social en México; con base en la incidencia de las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas, de los actores y sistemas que interactúan en el proceso. | 93        |
| 4.8.1. Fuerzas.   | 94        |
| 4.8.2. Debilidades.   | 96        |
| 4.8.2.1. En cuestión de educación.  | 97        |
| 4.8.2.2. En cuestión de salud.  | 97        |
| 4.8.2.3. Crecimiento y distribución territorial de la población.  | 98        |
| 4.8.3. Oportunidades.   | 99        |
| 4.8.3.1. Elementos de combate a la pobreza y la marginación.  | 99        |
| 4.8.3.1.1. Lineamientos de política social, respecto a la educación, salud, alimentación y vivienda, definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.   | 99        |
| 4.8.3.1.1.1. Lineamientos en cuestión de educación.   | 99        |
| 4.8.3.1.1.2. Lineamientos en cuestión de salud y seguridad social   | 101       |

|   |            |
|---|------------|
| 4.8.3.1.1.3. Lineamientos en cuestión de vivienda   | 102        |
| 4.8.3.1.1.4. Objetivos y metas de la SEDESOL  | 103        |
| 4.8.3.1.1.5. Programa integral de combate a la pobreza  | 103        |
| PROGRESA  |            |
| 4.8.3.1.1.6. Subsidios y transferencias gubernamentales   | 107        |
| 4.8.3.1.1.6.1. Concepto de transferencias   | 107        |
| 4.8.3.1.1.6.2. Concepto de subsidios  | 108        |
| 4.9. Amenazas.  | 118        |
| 4.9.1. Resultantes de las medidas y modelos económicos aplicados  | 118        |
| 4.9.2. Comentarios a los resultados de la implementación de políticas económicas y políticas sociales en México | 119        |
| 4.9.2.1. Pobreza  | 121        |
| 4.9.2.2. Marginación  | 122        |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>125</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>   | <b>128</b> |

## INTRODUCCIÓN

La Política Social, se tiene que referir a la posible solución de los problemas que tienen la gran mayoría de la población en México, problemas que tienen que ver con la carencia de necesidades sociales básicas, secundarias y de integración geográfico-social y/o de desarrollo

Se consideran necesidades sociales básicas a la alimentación, salud, vivienda y vestido, y las necesidades secundarias como la educación cultural; y recreación. Asimismo para la integración social, también entran en consideración, elementos relevantes como la posibilidad de que un núcleo social cuente con infraestructura social básica, la que contiene, el agua potable, alcantarillado y electrificación. Las necesidades de integración geográfico-social serían contempladas con el establecimiento de instancias de intercomunicación como caminos rurales y urbanos. Finalmente, dentro de las necesidades de desarrollo integral, pueden considerarse proyectos productivos que redunden en las economías locales rurales y el incentivo a proyectos económicos que tengan que ver con la vocación productiva de las regiones. Todo esto, incidiendo en oportunidades de empleo y por consecuencia, del mejoramiento de la calidad de vida.

En este sentido tan amplio, considero que debe ser definida la política social de mi país, ya que existen carencias fuertes en estos aspectos descritos, y quizá aún más allá de ellos. Aunado a lo anterior y con base en la experiencia laboral de los últimos años, he tenido la oportunidad de observar y en algunos casos llevar el seguimiento de algunos programas que se han dado en materia de política social en el país, por lo que aquí expongo mi punto de vista al respecto

He detectado que a nivel gobierno, existe incongruencia en el uso de técnicas e instrumentos que coadyuvan a hacer estudios técnicos y formales para la solución

de problemas específicos en el contexto de la Política Social y en el momento político-económico del país. Asimismo, incide la mínima temporalidad máxima de seis años, sobre la que se basan los planteamientos de Política Social en el país, bajo la consideración de las amplias necesidades ya planteadas y obviamente todas aquellas que se me han escapado

--

Por otro lado, planteo como necesario, el tomar en consideración el modelo de Política Global del Gobierno en turno, que incide en la definición de Políticas Sociales. Por lo que se puede inferir, que la Política Global, se establece con base en las cuestiones más relevantes quizá económicas consideradas por el gobierno y con modelos específicos para dar soluciones a estas condiciones relevantes económicas.

En ese sentido, considero también que al momento de realizar la definición de políticas sociales, involucran de manera residual las necesidades básicas sociales, y de esta manera no observan la esencia del impacto social que se requiere en ese planteamiento global y en otro orden se definen Políticas Sociales "residuales" y otras de "disfraz".

Quiero decir con Políticas Sociales residuales a que éstas se definen con base en el momento y lugar político, cuando puede observarse que se orientan recursos a un Municipio del Estado específico en el que se presenten elecciones para cargos de Presidencias Municipales ó Gubernaturas, es decir, "son más políticas que políticas sociales" y digo política en el sentido real que se usa la palabra con el trasfondo de mentira, engaño.

En consecuencia, planteo a la Planeación Estratégica, como un instrumento que permita obtener una visión a largo plazo del objeto de estudio, con un alto grado de certidumbre, respecto a las condiciones que pueden obtenerse en un periodo y momento dados, tomando como punto necesario, conocer las necesidades

básicas que quizá ya sean problemas sociales en cada región, municipio y/o localidad. Asimismo, se observa que los programas sociales establecidos van dirigidos a la población de escasos recursos, misma que se encuentra ubicada en su mayoría en zonas rurales y que una de sus causas de marginación, es la dispersión de la población y por lo mismo, no tienen los servicios de infraestructura social básica (quizá por los costos monetarios que ello implica, pero que a la larga, el no desarrollar y establecer estrategias reales de desarrollo social, implican un gran costo social, la pobreza y marginación), alimentación, centros de distribución de la canasta básica alimentaria, centros de salud, agua potable, etc.

En este mismo orden de ideas, bajo la óptica de la Planeación Estratégica se procurará en principio, identificar plenamente la misión planteada por la Política Social definida en el periodo de estudio, para así ubicar y clasificar los elementos que le componen conforme a la identificación de ellos mismos como fuerzas o debilidades en su conformación interna, así como las oportunidades y amenazas que se tienen con respecto al entorno económico, político y social

En la elaboración de este punto tan relevante en este trabajo recepcional, cabe hacer mención que la identificación y clasificación y transportación de tales variables a la Planeación Estratégica, será planteada lo más lógica posible, sin tratar de identificar todas las variables, pero si las que al criterio propio sean las más relevantes, por su incidencia en el logro de la misión establecida en las Política Social que el gobierno tiene concebido para este sexenio.

Para realizar el trabajo, se tomó en consideración lo establecido respecto de Política Social, en el Plan Nacional de Desarrollo, el actual Programa de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social así como variables incidentes que el Diagnóstico Estratégico requiere, respecto a la Política Social que antecede a la Actual.

El trabajo se compone de cuatro capítulos : I) Política Social y Políticas Públicas. Una Aproximación. ; II) Modelos Económicos y Política Social, III) Política Social en México, como producto de la Implementación de los Modelos Económicos y IV) Planeación Estratégica y Política Social en México.

En el capítulo I, se plantean las posiciones que al respecto de la política pública se tienen hoy en día; así como la elaboración de la agenda pública y cómo se debe convertir en agenda de gobierno.

En el capítulo II, Se describen los modelos económicos su proceso y elaboración; asimismo, se describe la Reforma del Estado, como resultado de las transformaciones económicas, políticas y sociales que ha vivido nuestro país.

En el capítulo III, se describe qué se ha llevado a cabo al respecto de política social en los diferentes periodos presidenciales de México; la incidencia de la implantación del Modelo Neoliberal en México y una reseña de la política social en México en el periodo 1994-1997.

En el capítulo IV, se describe el proceso de la planeación estratégica, sus enfoques, así como la elaboración del diagnóstico a través de la planeación estratégica de los elementos de política social que existen actualmente en México.

**CAPÍTULO I.- POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA APROXIMACIÓN**

Según Michel Crozier la función de la política, "... no es decir a los hombres qué deben hacer, sino crear el contexto necesario que les permita a ellos mismos decidir qué hacer y cómo hacer. El político moderno debe plantear una política modesta que apele a la libertad y a la responsabilidad de cada uno de los ciudadanos" <sup>1</sup>.

Quizá nuestros dirigentes políticos han pasado sus ojos por ese documento y leído la cita alguna vez, sin embargo, sólo frunzan el entrecejo, pero lo que es observable, son los hechos, mismos que demuestran que nuestros políticos toman esta definición en el sentido completamente contrario; es decir toman "a pie juntillas" el Modelo de Política Económica que aprendieron en Yale, Harvard, etc. Lo cual induce a pensar, que los profesores extranjeros tienen una pedagogía contundente y hacen olvidar a los selectos estudiantes mexicanos, lo poco o mucho que aprendieron de historia de México y más aún, de los beneficios que da el conocimiento de la historia, en esto de construir los futuros de los países como entes libres, soberanos y democráticos. En el sentido de retomar experiencias, es como se pretende ese aprovechamiento de la historia, ya que "La historia no se mueve (se construye), en dirección prescrita e infalible, sino que está moldeada por la interacción de las sociedades consigo mismas y con su entorno, por los retos de las sociedades cambiantes y por el horizonte de sus proyectos políticos" <sup>2</sup>.

Si esto es así, ¿porqué tomar como propios los proyectos políticos de otro país, (y aún más que nacieron en otro continente y que a la fecha ya es obsoleto, tal es el caso de Inglaterra), con características completamente contrarias al nuestro?

Aún cuando el contexto incida, el ser humano tiene la oportunidad de crear con base en sus circunstancias, pero de crear, no de seguir a ojos cerrados y sin pensar, lineamientos que a todas luces repercuten seriamente en la población que conforma todo un estado,

---

<sup>1</sup>Michel Crozier "¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?" Reforma del Estado. Las razones y los argumentos - F C E  
<sup>2</sup> Luis Donaldo Colosio "Perspectivas de la Modernización Política"(presentación) Reforma del Estado. Las razones y los argumentos - F C E

todo un país. Retomando a Colosio, se trata de voluntad política, el liderazgo debe ser utilizado en la conducción de aspiraciones colectivas.

"Por eso, la modernización debe ser entendida como transformación y como avance hacia el futuro, pero con la conciencia de que esto sólo es posible a partir de la utilización creativa..." de la valoración del pasado.<sup>3</sup>

Las políticas públicas -como se ha observado a través de la historia- son "producto gubernamental", las cuales han sido elaboradas quizá tomando algunas veces las demandas de la población, ó quizá en la mayoría de los casos conforme a un modelo económico preconstruído. En este orden de ideas, como producto gubernamental, es decir como implantación de una política pública, económica, se determina la política pública correspondiente a lo social, ya que por medio de la designación económica específica a un ámbito, "el presupuesto" se definen las acciones prioritarias que se realizarán para el rubro de política social. Por lo anterior, es relevante ubicar el modelo económico que el gobierno ha implantado en el país, producto de una política (pública) económica, para poder determinar el tipo de política (también) pública y en este caso de política social que corresponde. Asimismo, con base en los elementos anteriores y el complejo entorno de "globalización económica" que incide en modernizar al país y esto quiere decir en todos sus ámbitos, se pretende, por medio de la Planeación Estratégica, presentar una *visión* de esa construcción hacia la *misión* de modernización de éste país, pero de una manera congruente con su historia y realidad propia.

### 1.1. Concepto de Política

Según Luis F. Aguilar,<sup>4</sup> la política puede tener dos acercamientos de definición; descriptivo y teórico.

---

<sup>3</sup>Ibidem

<sup>4</sup>Luis F. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrúa México, 1992, Pp 21-83

### 1.1.1. El concepto descriptivo de la política

Desde el punto de vista descriptivo, la política es "una decisión de una autoridad legítima adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos, legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos"<sup>5</sup>

Asimismo el autor cita el concepto de Hecló

"La política no es un fenómeno que se autodefinen, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto. La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos"<sup>6</sup>

Según Joan Subirats y Hogwood-Gunn,<sup>7</sup> política puede denotar varios elementos: (que a su vez son comunes con las definiciones que del concepto de política hay en diccionarios de ciencia política a) institucional, b) decisorio, c) comportamental y d) causal.) **un campo de actividad gubernamental; un propósito general a realizar; una situación social deseada; una propuesta de acción específica; las normas que existen para una determinada problemática; el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en o un campo de cuestiones. Ó, la política como producto y resultado de una actividad gubernamental; el comportamiento gubernamental; el impacto real de la actividad gubernamental, el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental.**

El autor menciona características específicas que tiene la política:

- es un comportamiento propositivo.

<sup>5</sup> Ob. Cit. p.22

<sup>6</sup> Citado por Luis F. Aguilar en La Hechura de..., p. 22

<sup>7</sup> Citados por Luis F. Aguilar en La Hechura de..., p. 22

<sup>8</sup> Ob. Cit. Pp. 23 y 24.

- intencional,
- planeado;
- se realiza al tomar la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios;
- es una acción que denota intención de las fuerzas políticas y las consecuencias de los actos de gobernantes.
- normalmente tiende a significar intenciones más que consecuencias, (situaciones que se desean alcanzar más que resultados de hecho

"Para definirle, hay que incorporar las diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. La política es entonces un proceso, un campo de acción"<sup>9</sup> deliberadamente diseñado y efectivamente seguido

Política es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos, la cual implica una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores.<sup>10</sup>

Según Anderson, política es "El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés", es lo que se efectúa y se lleva a cabo; no es una decisión ya que ésta última es una mera elección de alternativas.<sup>11</sup>

Para Giandomenico Majone, Hay que construir los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición; incorpora una intencionalidad comunicativa, ya que es una actividad de comunicación pública; por lo que la política es de naturaleza pública, debiendo ser producto de la discusión u persuasión recíproca de

---

<sup>9</sup> Ob Cit p 25

<sup>10</sup> Ob Cit p 26

<sup>11</sup> Ob. Cit. p. 27

muchos actores políticos gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.<sup>12</sup>

Con base en las definiciones anteriores, se observa que la política es un proceso que determina un "curso de acción" <sup>13</sup> que sea deliberadamente diseñado y que efectivamente sea efectivamente seguido, por lo que surge la necesidad de integrar a los diversos actores que deben tomar las decisiones, e incorporar los aspectos políticos, de conducta, sumar los aspectos administrativos y las cuestiones legales y formales.

Este proceso, se va realizando en los diversos ámbitos institucionales, por lo que la política institucional es: "a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

#### 1.1.2. El concepto teórico de la política:

Según Luis F. Aguilar, las políticas no son ni redentoras ni resolutoras en sentido estricto, "es solo una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos" <sup>14</sup>

Habrá que determinar si las decisiones son tomadas por los funcionarios de alto nivel en las organizaciones públicas ó privadas con la participación de la opinión pública o los grupos de interés respectivamente

Basada en la premisa de que el 'concepto' es una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas, el punto de vista teórico de la política, se

<sup>12</sup> Ob. Cit. Pp. 27 y 28

<sup>13</sup> Como lo define Aguilar Villanueva, al considerar que la política no es solo una intención sino acciones o no acciones que den resultados, aunque el resultado final no sea el esperado por el plan original. La Hechura . . . Ob. Cit. p. 25.

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. El estudio de las políticas públicas. En Colección Antologías de Política Pública Miguel Ángel Porrúa. México 1992. Pp. 7-13

plantea desde la perspectiva de la Teoría politológica que se observe o según las conjeturas básicas como las que se explique la ocurrencia de la propia política.

Las teorías politológicas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto son determinantes, es decir, que para la elaboración de la política, saber si se llega a un consenso de la participación social con alto grado de conciencia en su elaboración, conjuntamente con el gobierno de una manera legítima, para obtener con ello, de manera clara las metas y propósitos valorativos detrás de cada política.

Se debe buscar la máxima racionalidad en la elaboración de las políticas públicas, ya que considerando su ámbito público, su implantación incide de alguna manera en algún campo del espectro público. En específico una política económica determinada, incidirá en gran medida en la definición e implantación de la política social, (que es el interés de este trabajo), por lo que debe tenerse una visión integral al realizarse la definición e implantación de la misma.

Dado lo anterior, ¿bajo qué principios debiera elaborarse la política pública?. Necesariamente al ser un ente público, como se menciona anteriormente, se deben considerar las necesidades reales de la sociedad para la que va a definirse, es decir: "determinar cuáles son los fines públicos que va a cumplir" mismos que sean posibles de ser realizados; así del cómo y con qué.

El cómo integrar los objetivos y métodos de una acción pública y privada conlleva tener un proceso de elaboración de política por un lado y las necesidad de inteligencia para realizarla por otro.

A partir de la teoría del *poder*, las relaciones políticas están determinadas por las expectativas de los participantes, en función de los beneficios y ventajas que obtenga el gobierno al dar respuesta a las demandas sociales. De esta manera se entra en la competencia por llegar a tener poder o influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, mismos que implica toda política; por lo que esto viene a ser el incentivo y a su

vez objetivo determinante de la contienda política; y en esta última es donde se observa el espacio de la actividad gubernamental definido como "arenas reales de poder", en el que cada arena desarrolla su estructura, procesos políticos, sus élites y relaciones de grupo, con una composición, dinámica y desempeño determinados <sup>15</sup>

## 1.2 Políticas Públicas: debate del incrementalismo y el racionalismo

Aguilar propone tomar en cuenta las variables relevantes que inciden en el proceso de elaboración, de las políticas, tal como lograr el consenso para su selección elaboración de agenda de gobierno y el análisis de los problemas planteados, así como de la factibilidad de su realización, con el objeto de depurar y plantear una agenda de gobierno viable, asimismo concluye que existe una noción *Racional* de la política y otra *Transaccional* <sup>16</sup>. De esta manera, se presenta la siguiente clasificación de políticas según sus variables relevantes: Lowi<sup>17</sup> clasifica a las políticas según los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada, en políticas regulatorias; distributivas; redistributivas y compensatorias, de igual manera que Randall<sup>18</sup>

El análisis y la búsqueda de la racionalidad, considerando necesidades públicas reales y que puedan ser viables (donde se realice la cavilación intelectual y la interacción social<sup>19</sup>), en el momento del planteamiento previo a la decisión de gobierno, donde deben conciliarse las fuerzas del estado, unificando la visión pública con la privada. A esta posición se le considera: *visión realista* de la política, la cual se contrapone con la *visión pública*, misma que realiza; "El énfasis en la libertad, deber y utilidad individual de todos los ciudadanos,

<sup>15</sup> Aguilar Villanueva, La Hechura . Ob. Cit Pp 30-32

<sup>16</sup> "El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En avenguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y aplica, las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental". Aguilar V., en "El estudio de . Ob. Cit p. 22

<sup>17</sup> Citado por Aguilar Villanueva en La Hechura . Ob. Cit Pp 32-37

<sup>18</sup> Randall B Ripley *Stages of the policy process* Citado por Mc Cool, Daniel en "Public Policy Theories, Models, and Concept: an anthology" Prentice-Hall New Jersey 1995 Pp 159-223

<sup>19</sup> Widavsky, ve en el análisis un proceso social donde se conjunta con la participación ciudadana. El análisis es para aprender que es lo que hay que querer, buscando la transformación de las preferencias más que su realización. Citado por Aguilar en, La Hechura . Ob. Cit Pp 80-81

sin embargo, cabe hacer mención que la visión privada, conlleva al totalitarismo y autoritarismo. Es por ello que es necesaria la posibilidad del gobierno de tener una actitud específica para cada problema; donde "La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concretos, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública"<sup>20</sup>, de esta manera, se está dando un valor o propósito valorativo a la definición de cada política; es decir, el valor que se pretende alcanzar con la elaboración de determinada política, donde deben conjuntarse los valores entre lo público y lo privado buscando congruencia; y considerando al concepto "valor", como una categoría de eventos preferidos.

Existen dos corrientes del análisis, el *Racionalismo* (posición técnica) y el *Incrementalismo* (posición política). La primera corriente se desarrolla básicamente en intelectualizar el análisis y la propia formulación de políticas, la cual está representada por; el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia, la investigación de operaciones, modelación y cálculo cuantitativo y sus aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuestación y gestión. Esta corriente busca la eficiencia económica y técnica de las políticas, con el objeto de producir recomendaciones normativas correctas y con criterios racionales.

La corriente *Incrementalista*, no valora el análisis bajo la consideración de que éste es uno de los muchos elementos que intervienen en el proceso de la política por lo que ocupa un lugar secundario y deja la decisión al juego y arreglo de los poderes, ya que su modo de hacer la política final es el "ajuste mutuo", el pragmatismo y el concertacionismo (ambos llevan a la irracionalidad decisoria); está representada por los politólogos que toman como referencia a las teorías pluralistas, corporativistas, de élites y de clases.

En este sentido el enfoque incrementalista, agota con una política pública determinada, el problema para lo cual se definió ésta y con base en el contexto cambiante se generan

---

<sup>20</sup> Ob. Cit. p. 32

nuevas problemáticas para las cuales deberán realizarse estudios y definición de políticas que vayan a la solución de las mismas.

Se pueden mencionar varias corrientes que se encuentren o quieran estar en el justo medio, pero vale la pena considerar los elementos que manejan ambas posiciones y los diversos enfoques y propuestas metodológicas del cómo hacer políticas públicas, considerando sin embargo la factibilidad de su realización

Cabe mencionar la labor de Thomas Dye<sup>21</sup>, quien distingue ocho modelos teóricos de políticas públicas, mismos que de alguna manera se encuentran considerados en las corrientes anteriores, como puede verse en el cuadro N° 1 1

Cuadro N° 1 1

## Modelos Teóricos de políticas públicas

| MODELO                 | PERCEPCIÓN DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS  |
|------------------------|--|
| 1 Institucional        | De esencia jurídica, procedimientos y estructuras formales-legales donde se expresa la "voluntad del Estado"   |
| 2 Proceso político     | Esencia descriptiva, considera las conductas e interacciones concretas de actores político-administrativos, más que por los propósitos de sus acciones |
| 3 Teoría de los grupos | Estudia a las políticas públicas como la resultante del equilibrio e interacción de una pluralidad de intereses diversos                               |
| 4 Teoría de las élites | Son una expresión de los valores y preferencias de los grupos gobernantes, de cúpula, más que de demandas sociales más amplias                         |
| 5 Enfoque racionalista | Contenido microeconómico, idea del cálculo y búsqueda de optimización y eficiencia en torno a curvas de indiferencia de costo y beneficio              |
| 6 Incrementalista      | Privilegia la búsqueda de resultados "satisfactorios", menos que óptimos en el que el valor central es mantener el "status quo"                        |
| 7 La teoría de juegos  | Busca estrategias racionales de conflicto frente a oponentes también racionales. Se trata de ganar con mínimas pérdidas                                |
| 8 Teoría de sistemas   | Es una respuesta producto (output) de una organización frente a insumos (input) provenientes de fuerzas actuando en su medio ambiente o contexto       |

Fuente: Elaboración propia con base al autor

### 1.2.1. Análisis y diseño de políticas públicas.

Para el diseño de las políticas públicas, se requiere la participación y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, con el objeto de tomar decisiones públicas, donde se

<sup>21</sup> Citado por Nef Jorge Política, *Administración y Políticas Públicas. Un análisis sistémico* Política N° 28 Santiago de Chile, diciembre de 1991 Pp 156 y 157

incrementa la posibilidad de participación de los individuos y de sus organizaciones, ya que son ellos los que conocen las condiciones sociales y económicas del contexto en el que viven. De esta manera se deberán "formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica... ante un contexto político de alta intensidad ciudadana"<sup>22</sup>, donde las políticas sean definidas por su impacto en la sociedad. En el caso de considerar el contexto, es decir, el ámbito de poder donde las élites pueden incidir en el ámbito de decisión, las estructuras de poder, esas áreas donde se mueven y articulan acciones gubernamentales cuyo producto son las políticas, son conceptualizadas como "arenas de poder".

Cabe hacer la consideración respecto del contexto como un ente cambiante, en el que surgen nuevas y más prontas necesidades de plantear, una política que pueda ser una política emergente, en este sentido, según David Garzón, se requieren seis dimensiones para 'mapear' el alcance real del análisis de políticas como disciplina emergente:

Procedimiento, nivel, función, secuencia, contexto y criterios normativos (eficiencia/efectividad).

Los anteriores elementos que deben ser considerados para un planteamiento serio y más científico para la definición de políticas. En este orden de ideas no puede olvidarse el planteamiento de Laswell <sup>23</sup> (1951), respecto a la necesidad del carácter científico de las políticas públicas, en su programa de investigación "el conocimiento del proceso de la política", con el cual, busca incidir en la aportación de mayor conocimiento de los que toman las decisiones en el gobierno; en el "cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política", en "cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones"; reconstituir la unidad de la vida intelectual y la armonía entre la ciencia y la política. Con el objeto de obtener el planteamiento concreto que debe tener una sociedad intelectual al respecto de

<sup>22</sup> Ob. Cit. p. 36.

<sup>23</sup> Citado por Aguilar Ob. Cit. Pp.39 y 40

su entorno; y el gobierno e instituciones, como lo menciona Aguilar al realizar el análisis de las políticas ensanchen el ámbito de lo deseable y lo factible.<sup>24</sup> En este punto se deben observar los elementos centrales que concibe Majone<sup>25</sup>: debate y argumento; donde la argumentación es el vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico. Concluyendo que toda política debe tener argumento y ser altamente viable. Ver cuadro N° 1.2

Lowi plantea fundamentalmente las siguientes categorías fundamentales de políticas públicas distribución, regulación y redistribución<sup>26</sup>, las cuales se definen según las características de su estructura política o arena de poder. Ver cuadro 1.2

Cuadro N° 1.2

## Tipología de Políticas Públicas

| Autor/ impacto ó esencia  | Tipología    | Tipo de Coacción del Gobierno | Características de su Estructura Política o Arena de Poder   |
|---|--------------|-------------------------------|--|
| <p>Lowi y Randall Estos modelos tienen la tendencia de intelectualizar el análisis y la formulación de las políticas; Los modelos están representados por el "Análisis de Sistemas", e impacto de Costo y Beneficio que los grupos de interés esperan obtener, ya que según el enunciado de Lowi "Las políticas determinan la política"</p> | Regulatoria  | Vertical (sanción inmediata)  | <p>Arena de conflicto y negociación<br/>           Generan un tipo de política pluralista, proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes, propiciando una lucha política descentralizada, temática y hasta local</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses exclusivos y contrapuestos de grupo</li> <li>• Coaliciones y/o transacciones de reciproca concesión</li> <li>• eventual solución que no favorece a ninguna de las partes</li> <li>• conflictos de interés que aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa</li> <li>• requiere de Ley general regulatoria que determina afectados y beneficiados</li> <li>• liderazgo con capacidad de sumar fuerzas que comparten y defiendan los mismos intereses, ó liderazgo pasajero</li> <li>• realización de transacciones ventajosas para el grupo.</li> </ul> |
|   | Distributiva | Vertical (sanción remota)     | <p>Arena pacífica<br/>           Propicia una política centralizada, integral y globalizadora<br/>           La política es un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homóloga</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recursos públicos siempre divisibles</li> <li>• acuerdos de apoyo recíproco entre demandantes no</li> </ul>  |

<sup>24</sup> Ob. Cit. p 83

<sup>25</sup> Citado por Aguilar Villanueva en La Hechura ,Ob. Cit. Pp 57-58

<sup>26</sup> Aguilar Villanueva L. La hechura de las políticas pp 101

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
|   | <p>- <b>Redistributiva</b></p> <p>- <b>Constituyente</b></p>  | <p>Horizontal (sanciones directas inmediatas)</p> <p>o</p> <p>Verticales (sanciones remotas)</p> | <p>antagónicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• liderazgos variables según su capacidad de gestoría</li> </ul> <p>Arena más tensa y frontalmente competitiva, audaz y radical, centralizada, integral y globalizadora. Generan un tipo de política, pluralista, proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• transacciones imposibles, con resultados poco significativos</li> <li>• liderazgos permanentes</li> <li>• asociaciones civiles</li> <li>• políticas poderosas de intereses vitales</li> <li>• las teorías de élites y clases alcanzan su nivel máximo explicativo</li> </ul> <p>Arenas de conflictos blandos susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos. En este modelo la política es un sistema y tiempo dado, no es una actividad uniforme y homologadora</p> |
| Estos tres modelos centran su atención en la decisión o implementación nacionales | <p>- Modelo de Política Racional</p> <p>Modelo del proceso organizativo</p> <p>Modelo de Política Burocrática</p> |  | <p>La política decidida es el curso de acción eficiente y estratégico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El curso de una política es el resultado y desarrollo de una elección racional</li> <li>• considera a decisores y operadores como actores cuyo comportamiento</li> <li>• es racional y maximizan valores minimizando costos</li> </ul> <p>Ve el curso de la Política como un producto organizacional</p> <p>Es un mero "resultado político"</p>   |

Fuente: Elaboración propia, con base en Luis F. Aguilar Villanueva

Los modelos expuestos, deben ser considerados como formas de abordar desde un punto de vista muy particular, un proceso para la elaboración de políticas; y de considerar que todas y cada una de ellas conllevan determinadas variables, dadas las relaciones políticas y necesidades de quien o quienes las elaboran; considerando un aspecto de gran relevancia, "las arenas reales de poder" donde se pretenda actuar con esa política y su grado de factibilidad.

Dado lo anterior y al reflexionar con los textos seleccionados y en particular, con la lectura de Aguilar Villanueva en su libro "La Hechura de las Políticas, se considera que se requiere

de gran reflexión al respecto de todos los elementos y actores que deben considerarse para la elaboración de políticas públicas y que para el estudio de la política social, por su impacto intrínseco tenga gran relevancia su estudio sistemático y concepción con alta factibilidad. "...Si se quiere incidir en las decisiones de políticas, el conocimiento del analista tiene que ser de relevancia práctica..."<sup>27</sup>

Dentro del proceso de elaboración de políticas públicas, se considera la elaboración de la agenda de gobierno, la cual es el resultado de todo un proceso de decisión, en el cual inciden diversos elementos así como diversas instancias y genera la definición de políticas públicas concernientes a cada problemática específica. Dentro de la exposición de los autores que analizan este problema la mayoría coinciden en que para que se realice el proceso de elaboración de políticas, intervienen: la existencia de una determinada situación problemática; la elección de un curso de acción; generación de resultados y revisión del curso de acción elegido con base en las divergencias de resultados obtenidos con los resultados esperados.<sup>28</sup>

Cuadro N° 13  
Procesos de elaboración de políticas

| Autor/Planteamiento:   | Elementos intervinientes en el proceso de elaboración de políticas:  | Observaciones:   |
|--|--|--|
| Laswell (1971) Modelo del proceso de decisión  | Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación                       | Este modelo fue reelaborado y mejorado por Peter De León y Garry Brewer, seguidores de Laswell   |
| Peter De León y Garry D Brewer (1983) Modelo del proceso de decisión                                     | Iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación                                   | Estas fases, conllevan desde el planteamiento creativo del problema hasta la especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación |
| May y Wildavsky (1977) Ciclo de Política (aprendizaje permanente, corrección y continuidad de políticas) | Fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación                     | El planteamiento, considera de manera relevante la elaboración de la agenda como un factor determinante  |
| Hogwood y Gunn (1984) Marco de análisis para la descripción y prescripción                               | Decidir que decidir, decidir como decidir, definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos | Los autores, plantean un marco de análisis específico que coincide con el anterior planteamiento   |

<sup>27</sup> Aguilar Villanueva Luis, F. La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio y edición. Colección antologías de política pública. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992

<sup>28</sup> Aguilar Villanueva Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996 Pp 15-21

|                 |   |  |
|-----------------|---|--|
| de políticas.   | y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política |  |
| Anderson (1984) | Identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación  | Coincide con el planteamiento de May y Wildavsky |

Fuente: Aguilar Villanueva Luis F.

En el cuadro anterior, se observa la variable del mantenimiento o sustitución de alguna política, ya que un problema social dado, generalmente puede ser el resultado o consecuencia directa de la implementación de alguna de las políticas públicas; así como la necesidad de elaborar una agenda que contenga los elementos que se requieren para la decisión y definición de políticas públicas. En este orden de ideas, el proceso de elaboración de la Agenda pública debe producir políticas, que conlleven a programas que contengan propuestas fines y metas, las cuales conduzcan a diversas acciones que sean capaces de producir efectos, los mismos que se evalúen conforme a los resultados esperados por la implantación de tales políticas.

Los problemas según Aguilar V " son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición"<sup>29</sup>. Asimismo puede haber sistemas de problemas, cuya característica es que el todo es mayor que la suma de sus partes; tal es el caso del problema de pobreza, la injusticia etc.

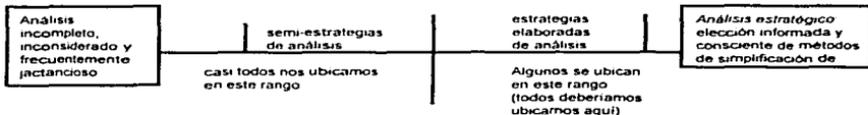
### 1.2.2. Concepto de Agenda Pública

"...suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen

<sup>29</sup>Luis F. Aguilar Villanueva Problemas Públicos y Ob Cit. Miguel Angel Porrúa. 1996. p. 59

que actuar<sup>30</sup>, y que la demanda o cuestión ameriten ser objeto de la intervención gubernamental y comprometa recursos públicos.

Finalmente, al buscar en todo ese estudio que realiza Aguilar Villanueva respecto a la elaboración de políticas, se encuentra una pequeña defensa del análisis estratégico. Para abordarlos, simplemente retomo su comentario: "...Ante problemas sociales complejos, aun las técnicas analíticas formales -el análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la administración por objetivos, el PERT, p.e- necesitan desarrollarse alrededor de *estrategias* y no de intentos de sinopsis", como puede observarse en el diagrama siguiente:



Fuente: Luis Aguilar Villanueva. La Hechura. p. 233

### 1.2.2.1. Elaboración de la agenda pública.

Para la elaboración de la agenda pública se requiere del consenso y análisis de demandas sociales, mismas que en su análisis sean observadas como un interés general, sin discriminación o privilegios. En este proceso se toma la decisión de intervención o no intervención del gobierno en esas cuestiones.

Es así como se puede transparentar lo sano o enfermo del ámbito público, al poner el gobierno en marcha a su aparato burocrático para la solución de problemas definidos en la agenda. Cob y Elder<sup>31</sup> definen dos tipos de Agenda; la llamada *agenda* sistémica, *pública*, constitucional y la denominada institucional, formal ó *gubernamental*. La *agenda pública*,

<sup>30</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. Problemas Públicos y . Ob Cit Miguel Angel Porrúa. 1996 p. 29

<sup>31</sup> Citados por Aguilar V. Luis. Los problemas públicos y . Ob Cit Pp. 31-33

incluye todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente; y se integra por cuestiones generales, globales y un tanto abstractas; tales como la pobreza extrema, la contaminación, la seguridad nacional etc. . La *agenda gubernamental* se encuentra definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones, esta agenda tiende a ser más específica que la pública y contiene problemas más concretos como; el analfabetismo, sida, narcotráfico etc

Cabe hacer mención de que entre más diferencia haya entre la agenda pública y la gubernamental, mayor es la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.

Finalmente la acción determinará lo que los gobiernos decidieron hacer o no hacer.

Pese a lo anterior, la política social se encuentra en la agenda pública y en la gubernamental, pero en la situación actual del país, en política social, la agenda gubernamental requiere de contrastarse con los dictados de la política económica con el modelo económico implantado, que busca "crecimiento", (el cual según resultados obtenidos por la Secretaría de Hacienda ya alcanzó buenos resultados a nivel macroeconómico: tipo de cambio, tasa de interés, déficit público e inflación)<sup>27</sup> así como el equilibrio de la balanza comercial y "focalización" para los programas públicos de política social, ya que el presupuesto asignado parece ser limitado en referencia al grado de población pobre o marginada del país. En este sentido es necesario constatar si es que la focalización se refiere a la realización de acciones en apoyo efectivo de la población considerada marginada o en pobreza y pobreza extrema, por lo que en primera instancia deberá tenerse una identificación plena de la población marginada, desde su ubicación física; (la gran mayoría en zonas rurales); tipo de empleo (si es que lo tiene y la posibilidad de mejorarlo); su nivel de ingresos (o capacidad para integrarse al mercado laboral con el objeto de obtener su posible nivel de ingreso, y más aún si tiene la posibilidad de mejorarlo), si tienen vivienda con los servicios mínimos (grado de hacinamiento, agua

potable, luz, drenaje); su grado de salud y nivel nutricional (para poder ser productivo y asimilar la posible capacitación).

En consecuencia, se requiere definir el concepto de 'política económica' como la política pública que define el modelo económico que se implante en nuestro país, con el objeto de derivar la incidencia del mismo en las prioridades de la agenda pública para la asignación y distribución de los recursos públicos. En este sentido conviene retomar la propuesta de Jorge Nef<sup>33</sup> "... el quehacer social, refleja operacional y estructuralmente una concepción de un modelo de desarrollo, o proyecto político, ya sea implícito o explícito", y por lo tanto: "Desde el punto de vista social, la eficacia de un modelo de desarrollo económico se debe medir por su capacidad para incrementar el nivel de vida del pueblo" en general.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Gobierno de la República. III Informe de Gobierno de la República. Septiembre 1° de 1997

<sup>33</sup> Nef, Jorge. Política, Administración y Políticas públicas. Un análisis Sistemico. Política N°28 Santiago de Chile, 1991 p. 159

<sup>34</sup> Teresa Rendón y Carlos Salas. Generación de Empleo y Políticas Económicas para las Mayorías en Enrique Garza Toledo (Coord.) Políticas Públicas Alternativas en México. La Jornada 1996 p. 263

## CAPÍTULO II.- MODELOS ECONÓMICOS Y POLÍTICA SOCIAL

En este capítulo se describe qué es un modelo económico, qué elementos le componen y cuál es su incidencia en la definición de otras políticas públicas y en específico en la definición de la política social. Asimismo, se describen en específico, los modelos bienestarista y el denominado neoclásico así como los resultados de su implantación en las sociedades a través de la historia, en lo ideológico, económico, político y social. Finalmente, se describe con mayor profundidad el modelo neoliberal, ya que es el modelo que se pretende imperante en el México actual.

### 2.1. Concepto de Política Económica:

Diretrizes y lineamientos mediante los cuales, el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.<sup>1</sup>

### 2.2. Modelos Económicos

El concepto de modelo económico según Castro y Lessa<sup>2</sup> comprende "los variados elementos que participan en la vida económica de una nación, así como sus conexiones y dependencias, se suman en un todo denominado sistema económico", ya que el sistema económico sirve como ejemplo que uno se propone imitar, es entonces el modelo económico a seguir.

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Glosario de términos usuales en la Administración Pública. Mimeo México

<sup>2</sup> Castro y C. Lessa Introducción a la economía. S.XXI. México. 1976

Es entonces en la base económica, donde el trabajo humano engendra una serie de bienes cuyo destino último es el consumo por sus miembros. La interacción del trabajo humano también conlleva un resultado de relaciones sociales, económicas y políticas. (En este sentido, la acción económica es causa-efecto)

En este trabajo, la política social se define con base en problemas que ameriten medidas económicas de distribución equitativa del ingreso, de generación de empleos, así como salarios bien remunerados; se propone una hipótesis causal (que tiene como causa lo contrario a las medidas anteriormente requeridas), pero finalmente habrá de observarse como un problema práctico que, como problema tiene solución.

En los años 80's, se ha observado un incremento en los niveles de pobreza, la generación de empleos se ha dado hacia actividades precarias y de pequeña escala, lo que ha generado aún mayor nivel de exclusión social, y esto a su vez genera una restricción a la educación, tanto por falta de buena nutrición, como por la integración de niños al trabajo precario, conformándose así el círculo vicioso de la pobreza. La situación actual del empleo y los ingresos, se relaciona con el modelo de crecimiento, o modelo económico implantado por el gobierno; por lo que se hace necesario presentar una reflexión al respecto del mismo, y sus relaciones con la situación económica y social que se vive en el país.

### **2.2.1. Modelo Económico Bienestarista**

Representativamente, se caracteriza por la intervención económica del Estado a partir de un modelo de desarrollo centrado en el mercado interno; así como el apoyo a la generación de instituciones de seguridad social. Como modelo implica características que se dan en los ámbitos ideológico (como alegato en favor de un individualismo cuya ferocidad se intenta mitigar con el idealismo clásico); económico (principalmente como causa y efecto de la economía mixta, fortalecimiento del poder adquisitivo del salario e implicaciones del

mercado consumidor); **político** (fuerte corporativismo, consolida prácticas parlamentarias que conforman la vida política y los procesos electorales de la democracia liberal); y **social** (apoya el establecimiento de instituciones en materia de seguridad social: salud, vivienda, empleo, pensiones etc) <sup>4</sup>

Este modelo surge después de la segunda guerra mundial como solución política a las contradicciones sociales en el periodo de posguerra, con el objeto de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos de la sociedad mercantil; asimismo reconoce el papel formal de las asociaciones sociales colectivas (sindicatos), como su participación en los planes públicos. En este sentido Claus Offe<sup>5</sup> considera que el bienestatismo fue la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el periodo de posguerra. De esta manera, el bienestar social sería garantizado por la intervención administrativa del Estado en todos los ordenes sociales.

Para otros autores como Mario Luis Fuentes<sup>6</sup> las acciones de bienestar se adoptaron en ese periodo como políticas funcionales para, mantener las relaciones de trabajo, reproducir el esquema industrializador, establecer nuevas formas de legitimación política y de generar gastos con posibilidades de incursionar en la relación costo-beneficio.

En ambos casos, se observa una fuerte intervención estatal, al participar en el renglón de seguridad social, lo cual generó una fuerte incidencia en el gasto público, pero a través de la generación de empresas públicas, que también se destinaron a objetivos productivos; industriales; agrícolas; comerciales, culturales, educativos y científicos, principalmente generando la oportunidad de contribuir al PIB y de crear empleos. Sin embargo, el modelo tuvo sus excesos y limitaciones, lo que provocó su debilitamiento y continuidad.

---

<sup>3</sup> Ob. Cit p 277

<sup>4</sup> Sánchez José Juan Sánchez *Temas de Maestría en Administración Pública* "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal". UNAM F.C.P y S. 1993.

<sup>5</sup> Citado por José Juan Sánchez Ob. Cit p 13

<sup>6</sup> *Ibidem*

### 2.2.2. Modelo económico neoliberal:

Según S. King,<sup>7</sup> El Estado Neoliberal, "es aquel Estado promotor de la economía ( no interventor), que mediante sus acciones favorece al mercado libre, a la propiedad privada, y a la acumulación del capital, en detrimento de las políticas intervencionistas estatales y, que tiene como políticas fundamentales la privatización de las empresas públicas, la desregulación, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, el redimensionamiento del aparato estatal, el fin del corporativismo social, y en lo económico, la implementación de políticas monetaristas, en un contexto de globalización e interdependencia mundial". Lo anterior se vincula con la creciente transnacionalización de las economías

Para llegar a una aproximación teórica sobre el neoliberalismo como categoría de análisis, existen dos corrientes políticas que le dan fundamento: el liberalismo clásico y el conservadurismo.\*

El liberalismo clásico sostiene tres valores tradicionales referidos a: 1) la libertad personal, definida negativamente como ausencia de coerción, 2) los procesos del mercado y 3) un gobierno mínimo.\*

Este tipo de corriente del pensamiento, considera que la economía libre es el motor del desarrollo capitalista. Tanto Hayek, como Milton Friedman han sostenido el peligro del crecimiento desproporcionado del sector público. En este sentido, las políticas públicas están superadas por la eficiencia del mercado y los decisiones individuales que son garantizadas por la elección del mercado.

Se sostiene la tesis del Estado mínimo, como parte de las atribuciones de un regreso al Estado Gendarme.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Citado por José Juan Sánchez Ob. Cit. p 22

\* Llamamos corrientes porque de ningún modo constituyen teorías, ni cuentan con los fundamentos teóricos sólidos y descriptivos

<sup>9</sup> S. King Desmon Op. Cit. p 5

<sup>10</sup> Nozick, Robert Anarquía, Estado y Utopía, México, F C E., 1988, p 7 Dice Nozick " Un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de

Por lo que corresponde al conservadurismo, éste promueve los valores de la desigualdad, la jerarquía social, el moralismo tradicional y el Estado débil. Esta corriente considera que algunos aspectos del Estado de Bienestar pueden ser proporcionados por valores tradicionales como obligaciones de la familia y de la religión.

Así, mientras que para el liberalismo clásico se acepta el ejercicio del poder estatal en forma renuente, para los conservadores la preservación del orden se debe a la maximización de la libertad individual "

Otros autores como Bertha Lerner <sup>12</sup>, manejan el concepto como estrategia económica de modernización neoliberal, la cual, parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio, de mercancías servicios y hombres; que se regirán bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado. Por lo que en la búsqueda de la inserción en la economía internacional, se renuncia al esquema de desarrollo nacional. Aunado a la gestación de una integración cultural cada vez mayor entre sociedades disímiles, conformando con todo ello, la globalización de la economía.

En el plano social, la autora pondera los efectos que la estrategia global neoliberal, algunos como positivos y otros negativos en el ámbito social:

#### **2.2.2.1. Aspectos positivos:**

A continuación se señalan algunos aspectos relevantes del neoliberalismo.

---

contratos. ( )Se justifica, que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y por lo tanto no se justifica que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el Estado no puede usar su aparato coercitivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección".

<sup>11</sup> Sánchez, José Juan Op. Cit. p. 38 Mientras que la corriente liberal señala buscaría propiciar la libertad individual y el mercado, por su parte los conservadores sienten repugnancia por el ejercicio del poder gubernamental en la realización de los fines sociales. Es decir, los liberales ven con indiferencia las creencias privadas y religiosas, los conservadores piensan que la sociedad (la familia y la religión) son elementos cruciales en el orden social.

<sup>12</sup>Bertha Lerner Siegal, *Globalización, Neoliberalismo y Política Social* (Ensayo)

- Intercambio de productos básicos a precios bajos, lo que ha beneficiado a las clases populares.

En este punto, puede observarse que llegan a México productos de Taiwan, Tailandia, Estados Unidos, China, India etc., a muy bajo precio en los tianguis, pero al utilizarlos, nos percatamos por su calidad, que son desechos de mercancía que no es comercializable en esos países.

- Se facilita el tránsito de ciudadanos de un país a otro y los de los países de la periferia comienzan a emigrar hacia las metrópolis, o hacia países de un mismo bloque económico y comercial donde haya mayores facilidades de encontrar empleo.

En México, ocurre exactamente lo contrario, surge si, la necesidad de emigrar hacia donde haya posibilidades de empleo, es decir del campo hacia las grandes ciudades, donde hay mínimas posibilidades y, en el país donde hay posible empleo, que es Estados Unidos, no se tiene ninguna facilidad de emigrar en específico para conseguir trabajo, pese a pertenecer (pero de manera residual o a conveniencia) al "Bloque Económico Americano".

- Esta estrategia, fomenta el intercambio de información y permite que la comunicación se agilice, lo que ha permitido generar ahorro en procesos productivos, culturales o científicos. Bajo la globalización, los datos de la producción y los científicos dejan de ser patrimonio nacional para convertirse en patrimonio internacional

Como puede observarse, esto parece una utopía, ya que en la lucha por el liderazgo y poder, hasta que no se tenga completa pertenencia y por ende dominio de los países y sus personas, podrá suceder esto.

- Alienta, e impulsa a los pobres, a que se organicen en la lucha contra la pobreza, tomen conciencia del problema y contribuyan con su recurso más abundante, su trabajo; es decir que se conviertan en actores fundamentales de su política social, construyan escuelas, hospitales, obras de infraestructura en sus comunidades y se organicen para

crear microempresas, (neoliberalismo populista). Tuvimos un gran ejemplo de lo anterior, con el denominado "Pronasol".

- El surgimiento de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), como organizaciones populares que se encargarán de luchar contra la pobreza, en favor del bienestar social y los derechos humanos. Estas organizaciones no proliferaron tanto en América Latina, como en Asia y África.

Bajo este supuesto, Bertha Lerner, considera que las ONG's, conceden poder y representación a los marginados por la sociedad, les permiten ser escuchados, llegar a los más pobres y resolver problemas urgentes. Situación que no vemos por lo pronto en nuestro país de esta manera.

#### **2.2.2.2. Aspectos negativos:**

Los aspectos negativos, suelen encadenarse, es decir, uno conlleva al otro y así sucesivamente, como puede observarse a continuación.

- Al ser la política, actividad de unos cuantos, (lo cual constituye un saldo positivo del neoliberalismo), ésta se convierte en la arena, en que los nuevos sujetos políticos dirimen posiciones. Aunado a que la Globalización supone una transición profunda, dolorosa y se acompaña de crisis, lo que conlleva un despertar de la sociedad, y se tiene una mayor participación política, buscando por este canal satisfacer sus demandas, con lo que se rebasa la intervención de las ONG's en este ámbito.
- La estrategia neoliberal, se acompaña de un proceso de crecimiento económico con desempleo, debido:

al desplazamiento de mano de obra que genera el fortalecimiento de las grandes empresas para competir en el mercado internacional, emprendiendo la reconversión industrial, mismo que las pequeñas y medianas empresas no pueden costear y

terminan por cerrar provocando con ello un aumento considerable de las tasas de empleo;

asimismo, al encarecimiento de la mano de obra especializada y el costo de la seguridad social en una contratación formal; conlleva a que se instrumente tecnología que requiere menos mano de obra y mayor densidad de capital, por lo que las empresas prefieren contratar trabajadores eventuales.

- Lo anterior repercute en la conformación de la economía informal y empleos por cuenta propia, aumentando así las demandas de salud, vivienda y educación
- El Estado, al tener que guiar la transición económica, presta menor atención a la cuestión social, tendiendo a dejar en manos privadas la supervisión y financiamiento de los asuntos de política social, antes, solo competencia del mismo, tales como la salud y la educación, con lo que sus costos obviamente, se incrementan

### 2.2.2.3. Directrices del modelo económico neoliberal

Con base en lo anterior, el objetivo del modelo neoliberal es lograr una competencia real a partir de la tecnología y la productividad, por lo que las directrices son:

- Producción y exportación de productos manufacturados, seleccionando insumos naturales o agrícolas que se emplean en los artículos que se exportan, por medio de:

La reconversión industrial

Aumentar la productividad

Capacitación de la mano de obra para competir en el mercado internacional

"De 1980 a 1990, desde que se aplicó la estrategia neoliberal, América Latina pasó por una **década perdida** -caracterizada por el empobrecimiento de los sectores asalariado, agrícola,

y burocrático- que se manifestó no sólo en la reducción de los ingresos, sino también en el hecho de que la gente no puede satisfacer como antaño sus necesidades de alimentación, vivienda y servicios"<sup>13</sup>

Cabe hacer la mención, de otros países que llevaron a cabo esta "estrategia neoliberal" con éxito, pero realizando antes ajustes en sus estructuras y/o procesos económicos primarios; es decir reformas agrarias, distribución de tierras, e ingresos, desarrollo de un mercado nacional, mismo que generó ahorro interno, divisas que retroalimentaron el proceso de desarrollo de sus regiones

Asimismo, se consolidó el poder político y económico para ser autónomos respecto a los sectores empresariales, controlando los procesos de exportación e importación. Aunado a las condiciones de la economía mundial en el momento de terminación de la segunda guerra mundial, donde no había mayor competencia económica.

### 2.3. Estudio de la política social

La política social es una decisión de gobierno, que debe ser dirigida a afrontar el reto de apoyar a la satisfacción de necesidades sociales que surgen como resultado de la interacción entre gobierno y sociedad en circunstancias económicas, políticas y sociales determinadas; así como en un espacio y tiempo específico, generalmente buscando la equidad y justicia social. Para ello, pueden plantearse modelos conforme a los determinantes del modelo de desarrollo económico y político que se encuentren definidos en un espacio y tiempo determinados. En este sentido es necesario reflexionar al respecto de las definiciones que de política social se tienen en general y en contextos semejantes al mexicano.

---

<sup>13</sup>Ibidem. Pp. 18.

### 2.3.1. Concepto de política social

La política social son "las responsabilidades que un gobierno puede llegar a tener(...)si alguna política pública rebasa los límites del mínimo gobierno, esa es la política social(...)ésta ha evolucionado junto con la cantidad y complejidad de los problemas que han enfrentado gobierno y sociedad"<sup>14</sup>

Según Bailleres, el concepto de la política social - que como toda política pública<sup>15</sup> - tiene dos sentidos, en su sentido amplio:

"La política social se refiere a la aspiración, al conjunto de los fines y valores condensados en la esfera estatal que apelan al orden social y al tipo de sociedad al que dicha comunidad política aspira(...)al proyecto social deseado, que alude a principios filosófico-políticos recurrentes, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la justicia social, el bien común y la felicidad.

Y en su sentido restringido

"...significa un curso de acción específico que toma el gobierno en materia de bienestarismo o desarrollo social..."<sup>16</sup>

Es la decisión gubernamental que determina un conjunto de acciones dirigidas a apoyar la satisfacción de necesidades sociales básicas de una sociedad.

Como puede observarse, el sentido restringido lleva implícita la decisión que se basa en una ideología y un régimen político existente y una política económica que determina el modelo económico, bajo el cual se determina la asignación presupuestal para lo social. Por

<sup>14</sup> Guillermo Trejo y Claudio Jones (Coordinador) Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social. Cal y Arena CIDAC 1993

<sup>15</sup> Acreditación propia

<sup>16</sup> Bailleres Helguera Enrique Reflexión y aproximación al concepto y contenido de la política social. Documento de análisis Mimeo. Acatlan Estado de México 1997. Pp. 2 y 3

otro lado, lo deseable de una política social obviamente tomaría la definición amplia, misma que trata de definirse en este estudio, aún bajo la asimilación del modelo económico determinado, que al parecer nada tuviera que ver con las finanzas públicas de un país. <sup>17</sup>.

### 2.3.2. Modelos de Política Social en América Latina

Otros autores como Bustelo, plantean modelos <sup>18</sup> de política social en América Latina, aduciendo la particularidad con la que puedan observarse los problemas o demandas sociales, así como el tipo de régimen político de cada país, pero conservando de entrada el entorno económico para los países en vías de desarrollo en este segmento mundial.

Bajo la consideración de que los modelos, entre otras cosas no pueden representar definitiva y totalmente la realidad, se puede encontrar que quizá el modelo para México, sea la mezcla de los tres modelos (asistencial, econocrático y solidario) que a continuación se muestran.

Los componentes que integran los modelos son: Igualdad, Solidaridad, Organizaciones Sociales, Creatividad, Necesidades Humanas, Sector público y planificación, Servicios sociales e Infancia. Estas variables contienen características específicas de incidencia de en las políticas sociales; por lo que son de singular relevancia, para plantear orientaciones e interrelaciones entre las mismas según el modelo de política social que se implante.

El concepto de igualdad; se refiere a la económica, (distribución de la riqueza y el ingreso), social y política entre los miembros de una sociedad.

<sup>17</sup> Según declaraciones del Secretario de Hacienda en su comparecencia (del 11 de septiembre de 1997), ante la H. Cámara de diputados, "Las finanzas públicas sanas no son un dogma ni tampoco una propuesta ideológica neoliberal, es algo que se reconoce y se exige prácticamente en todos los países del mundo". Periódico El Financiero México Septiembre 12 p 24

<sup>18</sup> El autor plantea que en el proceso de conocimiento, "los modelos han demostrado tener capacidad de organización y explicitación de ideas, que posibilita el análisis comparado y el diseño e implementación de políticas con mayor coherencia". Bustelo, Eduardo Mucho, poquito, nada Crisis y alternativas de política social en los '90. UNICEF Argentina Cap 8 p 256

La solidaridad; serían las percepciones, actitudes o prácticas que hacen que un individuo o grupo social asuma o incorpore intereses o problemas de otros individuos y/o grupos más allá de los propios.

Las organizaciones sociales, como entes que actúan fuera del ámbito público, pero que tienen y pueden tener gran participación en lo social, con acciones directas sobre un problema dado, o incidiendo en la participación de instituciones privadas en este objetivo.

Cuadro N° 2 1  
MATRIZ DE MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL

| VARIABLES / MODELOS            | ASISTENCIAL  | ECONÓMICO  | SOLIDARIO   |
|--------------------------------|--|--|---|
| IGUALDAD                       | Fuerte estratificación social. Los grupos de más altos ingresos son los "mejores" en sentido biológico. La desigualdad social es "natural" y existe para siempre.  | Foca cualquier avance admitir la movilidad social a través de ciertos canales "reconocidos" como la educación.   | Objetivo importante. Todo lo que se hace tiene un contenido distributivo progresivo. Las políticas públicas refuerzan el proceso de acumulación.  |
| SOLIDARIDAD                    | Dentro de cada estrato social. El que triunfa en la vida es el "más apto". La actitud respecto a la pobreza se basa en la generosidad del triunfador y la caridad. La pobreza es un problema de beneficencia.                                      | Alta competitividad. Solo compiten se demuestra "lo mejor". El sector público puede actuar en los casos de pobreza extrema con programas específicos.  | Muy importante. Solidaridad asociada a competitividad. Trabajo voluntario solidario basado en una movilización social.  |
| ORGANIZACIONES SOCIALES        | Visión atomística de la sociedad organizada en muchas asociaciones "específicas". Asociativismo de beneficencia o "Misionerismo Social". Visión microsocial sin perspectiva de conjunto.   | Organización social promovida para institucionalizar y regular el conflicto social. Frecuente Cooperativismo, clientelismo y manipulación para legitimar decisiones autoritarias. Participación conflictiva.             | Participación "amplia" y comunidades movilizadas base del proceso de desarrollo social. Se favorecen las autonomías sociales, regionales y los procesos de autogestión. Fortalecimiento de organismos sociales de todo tipo.                            |
| CREATIVIDAD                    | Creatividad según pautas de algún país que se toma como referencia. Tendencia a la homogeneidad cultural.  | Estímulo a la creatividad "productiva" que produce rente. Creatividad se limita a tecnologías de "punta". Seguimiento cultural.  | Gran estímulo a la creatividad individual y grupal. Tendencia a la diversidad cultural y uso de tecnologías locales.  |
| NECESIDADES HUMANAS            | Se satisfacen a través de la familia y el mercado. Su nivel y calidad son funciones del ingreso real familiar.   | Se satisfacen a través de la familia y el mercado, pero se admite que el Estado puede actuar con eficiencia para corregir los mecanismos de distribución. Importancia de la generación de empleo y del sector educativo. | La familia y el mercado tienen un rol "moderado" por una serie de mecanismos de solidaridad. Importancia del sector público en oferta de servicios. El eje necesidades-demanda es la base de la planificación. Define el perfil del aparato productivo. |
| SECTOR PÚBLICO Y PLANIFICACIÓN | Casi no tendría que existir. Libre empresa. La sociedad se debe encargar de los problemas de la pobreza. El mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos. La planificación puede ser aceptada a nivel micro, como programación. | El sector público opera solo en áreas donde es más eficiente que el sector privado. La planificación es predominantemente económica y vertical. Predominio del corto plazo.  | Orienta la actividad económica y social. Importancia de la planificación integrada política, económica y social. Se favorece la participación y los mecanismos de autogestión. Se armoniza corto con el mediano plazo.                                  |
| SERVICIOS SOCIALES             | Para quienes pueden los servicios deben ser privados y pagados. Los organismos no gubernamentales deben hacerse cargo de servicios para los pobres. Organizaciones asistenciales privadas a cargo de "señoras bien".                               | Los servicios deben ser pagados y privados para los sectores de mayores ingresos. El Estado debe proporcionar servicios a los sectores pobres. Fundamento: inversión en capital humano y aumento de productividad.       | Gratuitos y sobre bases universales. Énfasis en provisión local y descentralizada de servicios. Fundamento: solidaridad y responsabilidad social. Los servicios y responsabilidad del sector público articulado con el sector voluntario e informal.    |
| INFANCIA                       | Asociaciones de caridad y de protección a la infancia. Orfanatos y guarderías infantiles, fiestas, festivales, etc. donaciones para financiar programas para niños. Primeras Damas, a cargo de la protección de los niños.                         | Programas "especiales" para niños niños abandonados, pre-escolar, servicios materno-infanciales, etc. Mejor conocimiento de los padres para reducir demanda "potencial" sobre servicios.                                 | Base primordial del desarrollo social a mediano plazo. La infancia como posibilidad de fundar un "desarrollo alternativo". Desarrollo infantil prioridad política, económica y social.  |

Fuente: EDUARDO BUSTELO, Pp. 257-266

### 2.3.3. Modelos de desarrollo económico como punto de partida para la elaboración de políticas sociales<sup>19</sup>

La política social no puede escapar al entorno mundial, la globalización de la economía sugiere repercusiones en torno a las definiciones de los roles asignados al estado. Asimismo, con base en los lineamientos e interrelaciones que se generen dentro del Estado, se dan las pautas para delinear la política social, misma que a la vez, debe tener una correlación lógica acorde a las demandas que la población le requiera. En este sentido se generan los denominados "modelos" que determinan el comportamiento económico, y por ende social y con gran incidencia política.

De esta manera Rolando Franco, realiza un recuento de los modelos y su incidencia en la política social, que se han generado en América Latina, en los últimos 50 años; así mismo, analiza características y elementos de política social bajo dos paradigmas de política social, el dominante y el emergente:

Los modelos de desarrollo los clasifica de acuerdo a la situación económica; de *crecimiento hacia afuera*; *sustitución de importaciones* y *posterior al ajuste* económico. Ver cuadro N° 2.3

---

<sup>19</sup> Rolando Franco Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL N°58. abril 1996. "...los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo y, no dan cuenta de todas las vanaciones que pueden encontrarse en cada país como resultado de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron" p. 10

Cuadro N° 2.3  
Modelos de desarrollo y política social

| Modelo de desarrollo económico  | Características  |
|---|--|
| <b>Crecimiento hacia afuera</b><br>Motor:<br>Producto básico:<br>Tipo de Estado:<br>Énfasis social.   | Mercado externo<br>Bienes primarios<br>Liberal clásico<br>Cuestión de "policía" Autoprotección (privada). "Crear la nación"  |
| <b>Sustitución de importaciones</b><br>Motor:<br>Producto básico<br>Tipo de Estado:<br>Énfasis Social | Mercado interno<br>Bienes manufacturados<br>Interventor, "social"<br>Protección al trabajador asalariado (grupos organizados, reivindicativos) Ligazón político-social con el mercado de trabajo Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente |
| <b>Posterior al ajuste</b><br>Motor:<br><br>Tipo de Estado:<br>Énfasis social                         | Mercado interno<br>Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)<br>Regulador, "neosocial"<br>Inversión en capital humano  |

Fuente: Rolando Franco Ob. Cit p 10

### 2.3.3.1. Modelo de desarrollo de crecimiento hacia afuera

En América Latina, se observó el proceso denominado "crecimiento hacia afuera", el cual se caracteriza en primer término por un Estado liberal, cuyas funciones casi se reducían al mantenimiento de la seguridad externa; del orden interior y tratar de asegurar el cumplimiento de contratos; pero de cuestiones de servicios sociales como la salud y la educación, no intervenían en esas agendas, lo cual no quiere decir que no fueran requeridas y necesarias, por lo que las soluciones que en el momento se dieron a la cuestión social, fue por medio de políticas sociales privadas, promoviendo cooperativas entorno a la protección de la salud, por los propios interesados, dándose lo que se denominó "mutualismo"; asimismo, debido a los altos flujos de migración a nivel internacional, se recupera la educación básica, concebida como el canal fundamental para transmitir los valores nacionales y un idioma común, por lo que se instauró un estado docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, pero con una gran dinámica de expansión en países estables políticamente, en el proceso de

urbanización y de formación de clases medias; ingreso per capita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social.

### **2.3. 3. 2. Modelo de crecimiento hacia adentro, o de sustitución de importaciones**

Este modelo de desarrollo, cuyo motor fue el mercado interno, se presenta con mayor fuerza por el año de 1929, mismo en el que el Estado asumió los nuevos roles de regulador, interventor, planificador, empresarial y "social", para contribuir al funcionamiento del nuevo modelo cuyo motor era el mercado interno, ya que como resultado de la crisis y de la guerra, los gobiernos establecen aranceles para defender las industrias nacionales. Asimismo, se generaron actividades productivas como la construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc. La política social buscó la protección del trabajador asalariado, como respuesta a las presiones de la nascente organización sindical y la creciente importancia de la industria. En este periodo también se creó y consolidó la clase media, lo cual hace observar la desigualdad en la distribución del ingreso, al ya haber una diferenciación de clase social.

El deterioro del modelo y las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas condujeron a desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios, asimismo, se recurrió al endeudamiento externo excesivo, lo cual llevó posteriormente a la crisis de la deuda y otras calamidades.

#### **2.3.3.3. Modelo posterior al ajuste**

Su época, es considerada como la "década perdida" para unos y ganada para muchos por el restablecimiento de la democracia. En este periodo se dan los elementos para iniciar el nuevo modelo.

Sus principales elementos económicos son:

- 1.- Alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos;
- 2.- Reducir la tasa de inflación;
- 3.- Retirar al estado de ciertas áreas en las que serían más eficientes los actores privados;
- 4.- Aumentar las exportaciones;
- 5.- Elevar la competitividad de los productos nacionales;
- 6.- Modernizar el aparato público, con el objeto de eficientar el uso de los recursos, sobre todo

de los financieros, así como lograr sus objetivos de manera más eficaz.

Las características que se plantean en este "modelo posterior al ajuste", éstas no pueden dejarse fuera en la determinación y definición de una política pública como lo es la social; los cambios económicos, políticos y sociales, generan un entorno donde los elementos relevantes que lo conforman parecen no ser fácilmente conciliables en términos reales. Para ello, se requiere invariablemente, una gestión pública capaz de apoyar la participación de los diferentes sectores de la sociedad, es decir un gobierno responsable y con autoridad.

En este sentido, se observan elementos económicos que se tienen que implantar, como requisitos previos, para la necesaria incorporación al concierto de globalización económica mundial; donde se requiere innovar la capacidad tecnológica para el logro de competitividad a nivel internacional; recursos crecientes y por ende la reducción de asignación de recursos a ciertas áreas de lo público y el apoyo a los sistemas financieros. Con base en el estudio realizado en las diferentes etapas del desenvolvimiento y características generales de América Latina Ver cuadro 2.3.1

Cuadro N° 2.3.1

## Paradigmas de la política social.

| Elementos  | Dominante   | Emergente  |
|--|---|--|
| <b>Institucionalidad</b>                                 | Monopolio estatal. Funciones unificadas.<br>Centralismo<br>financia, diseña, implementa, controla                                 | Pluralidad de subsectores, funciones separadas;<br>descentralización<br>Estatal, privado (comercial), Fiantrópico<br>(ONG's), informal (familia)   |
| <b>Proceso de decisión</b>                               | Burocrático. Usuario sin elección<br>Estrategias matras.<br>"el estado sabe"<br>asignación de recursos vía administrativa         | Por proyectos, (Fondos de inversión social)<br>Asignación competitiva. Licitaciones. El usuario propone. "La capacidad de innovación está determinada en toda la sociedad y debe aprovecharse" |
| <b>Financiamiento</b><br><i>Fuente de los recursos</i>   | Estatal   | Cofinanciación<br>"Lo que no cuesta, no vale"<br>Recuperación de costos "el que puede, debe pagar"<br>Riesgo marginal pobres   |
| <i>Asignación de los recursos</i>                        | Subsidio a la oferta<br>Falta de competencia  | Subsidio a la demanda<br>Creación de cuasmercados. Competencia.<br>Libertad de Elegir, ¿Tiene el consumidor información suficiente?  |
| <b>Objetivo</b>  | Universalismo de la oferta<br>Alto costo, bajo impacto<br>Oferta homogénea disponible<br>favorece a los informados y organizados. | Universalidad de la satisfacción<br>"Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"  |
| <b>Criterio de prioridad en la expansión del sistema</b> | Ampliación progresiva de arriba hacia abajo<br>Acceso segmentado. "A menor gasto social menos equidad"                            | Primero los mas necesitados<br>Instrumento la focalización   |
| <b>Población beneficiaria</b>                            | Clase media<br>Grupos organizados   | Pobres   |
| <b>Enfoque</b>   | Centrado en los medios<br>Infraestructura social<br>Gasto corriente   | Centrado en los fines<br>Impacto: magnitud del beneficio que recibe la población objetivo, según los fines buscados  |
| <b>Indicador utilizado</b>                               | Gasto público social  | Relación costo-impacto   |

Fuente: Rolando Franco. Ob. Cit. p. 13

Franco<sup>20</sup>, distingue esencialmente, dos paradigmas de políticas sociales: el *dominante* y el *emergente*, en los cuales inciden características relevantes como *Institucionalidad*; *proceso de decisión*; *financiamiento*; el *objetivo* mismo de la política económica; el *critero de prioridad en la expansión del sistema*; la *población beneficiaria* con la implantación del sistema; su *enfoque* y técnicamente el *indicador* utilizado. El paradigma dominante inicia en la fase del modelo de sustitución de importaciones y en el emergente se presenta el agotamiento del aparato estatal para soportar la concentración de responsabilidades ; por lo que ahora en transición, sólo será responsable parcialmente del financiamiento en específico de programas orientados a la población de menores recursos; realizando actividades de promoción y ejecución por medio de subsidios, pero sosteniendo que las funciones de política social deben quitarse como responsabilidad del Estado y realizarlas sectores filantrópicos o voluntarios, comerciales e informales (ONG's) Este modelo según Franco se encuentra en preparación; por lo que resulta interesante ver las posibilidades de implantación, con base en las características relevantes anteriormente mencionadas y por que no, observar en que etapa del modelo nos encontramos, (ver cuadro 2 3 1):

#### 2.4. La Reforma del Estado

Deben concebirse dentro del "movimiento" de modernización, ajustes necesarios en la ideología, la definición de recursos y el cómo deben realizarse las políticas de manera integral en un país que tiene que evolucionar conforme lo está requiriendo su ubicación en al concierto mundial; tiene que reformarse en los niveles sustantivos para poder concursar en ese contexto de competencia y constante evolución, es necesaria la llamada Reforma del Estado; la cual en sí no dice nada si no se realiza en sus elementos que le componen: Reforma Política; Reforma Económica y Reforma Administrativa.

Para llevar a cabo la definición de una política pública como lo es la política social, es necesario tener bien definidos a su vez, los valores ideológicos, políticos económicos y sociales, como elementos clave para determinar hacia dónde va a dirigirse la toma de

decisiones para esa definición. Desde este punto de vista, se plantea conjugar los siguientes elementos:

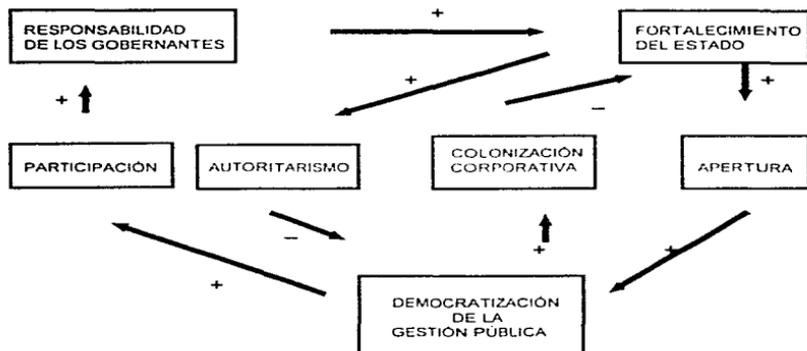
- 1) *la democratización de la gestión pública*, se entiende como el incremento de los niveles y las modalidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en los procesos políticos decisivos
- 2) *la reforma política para el fortalecimiento del Estado de Derecho*, se lleva a cabo por medio del aumento de la capacidad de decisión autónoma de los entes gubernamentales y la disminución de su colonización por intereses corporativos de la sociedad y
- 3) *la responsabilidad del gobierno en la generación de bienestar social*, se entiende como la capacidad del gobierno de dar respuesta a las demandas de políticas de la sociedad civil.

Los valores descritos, al interrelacionarse quizá no son fácilmente armonizables (ver el diagrama de la relación entre los valores del modelo), pero tal vez, en algún planteamiento teórico del régimen político se esté presentando una armonización de tal magnitud; me refiero a la denominada "Reforma del estado", <sup>21</sup> la cual implica conforme a los elementos que confluyen en la formación de un Estado: a) una Reforma Política, que tenga elementos para sustentar una, b) Reforma económica y se implanten a través de una c) Reforma Administrativa.

---

<sup>21</sup> La Reforma del Estado se entenderá en este trabajo como acotó en el Seminario de Política Social, el docente Javier Reyes Carrillo "no se puede reformar un ente abstracto (el Estado), lo que se reforma es el trabajo de gobierno"

Cuadro N° 2 4  
Relación entre los valores del modelo



#### 2.4.1. Concepto de la Reforma del Estado.

La Reforma del Estado, viene a ser el resultado de las transformaciones económicas y sociales a nivel mundial, transformaciones que determinaron que los valores y actitudes de las sociedades se enfocaran a redefinir los objetivos que debe perseguir el sistema político; de la forma de como organizarlo y de cómo manejarlo. De esta manera las grandes transiciones económicas generaron la transformación de la sociedad, la cual empezó a cuestionar el desempeño de las instituciones oficiales; organizándose la sociedad para liberarse en contra de las clases dirigentes, los partidos políticos y sus ideologías en la consecución de intereses específicos.

Según Tomassini<sup>22</sup>, estas transformaciones mundiales se traducen en tres megatendencias (algunos otros autores desarrollan en cinco, la esencia de estas tendencias)

- a) La megatendencia del proceso de transnacionalización que inició a fines de los años 60, caracterizándose por la división del ciclo productivo y la diversificación de las grandes empresas transnacionales así como su ubicación física, de acuerdo a sus ventajas comparativas; por la proliferación a nivel mundial de actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo, el diseño industrial, comercialización, publicidad, comunicaciones y las finanzas principalmente estas últimas. Como resultado de ello se observa que las transacciones financieras internacionales, superan de quince a veinte veces el valor del comercio mundial, con lo que se da la apertura a la internacionalización de los valores, las preferencias, las demandas sociales, las formas de organización, y de las actitudes en general
  
- b) Como resultante de la anterior megatendencia, ésta requiere de un nuevo paradigma tecnológico, el cual se basa en la gran evolución que da la tecnología en casi todos los campos, lo que genera tener aquel futuro lejano aquí y ahora en nuestras manos; la información y la microelectrónica, promoviendo la informática, la construcción de nuevos materiales de uso múltiple, la biotecnología etc.
  
- c) La tercer megatendencia, tiene que ver con la solución del conflicto ideológico entre el Este y el Oeste, la caída del muro de Berlín y del socialismo, lo que originó que los intereses establecidos en la seguridad estratégica de las grandes potencias; se redefiniera en intereses completamente diferentes quizá con causas más cualitativas. De alguna manera, esto ha dirigido a nuestras sociedades a ser más participativas en el manejo de asuntos públicos como debiera corresponder desde siempre al interés de todos, pero dejando de manejar conflictos belicosos.

La sociedad pasa a tener actitudes de participación en su desarrollo mismo, con acciones

<sup>22</sup> Tomassini, Luciano La reforma del Estado y las Políticas Públicas Universidad de Chile Centro de Análisis de Políticas Públicas 1994 Pp 57-58

de mayor interés y mejor comprensión de la política nacional e internacional, que lo inducen a participar más activamente en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles; por lo que ahora sus valores tienen que ver con el bienestar material; la seguridad física y una mayor búsqueda de calidad de vida.

La incidencia de los requerimientos de la sociedad y sus demandas legítimas, requiere de los cambios necesarios en una diferente manera de gobernar, con la democratización en la elaboración de políticas públicas, la administración racional de los recursos y de su asignación.

*Considerando las megatendencias anteriores, la reforma del Estado, será un proceso de reacomodo del mismo, como poder y como aparato para efectuar las políticas así como para la resolución de factores esenciales como "restablecer el estado de derecho; llevar a cabo la transición democrática y la redistribución equitativa del ingreso"<sup>23</sup>.*

Readecuar las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que ya pasó a ser obsoleto; realizar la reforma electoral, la cual aún se está viviendo como de prueba, ya que sus resultados en este momento están en espera. Esto resultaría de la *reforma política*, cuyo elemento principal sería la conformación de una real participación democrática y de la representación de la sociedad en su conjunto.

Realizar una readecuación del desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo substitutivo proteccionista, lo que conlleve a un reordenamiento económico de las finanzas públicas, con la posibilidad de hacer llegar recursos del exterior, así como realizar pactos corporativos, tales como el Acuerdo de Libre Comercio, tomado éste como la solución al crecimiento interno, observando la redistribución del ingreso, así como el resultado de la interdependencia mundial. Lo anterior conllevaría una *reforma económica*.

<sup>23</sup> Azizi Nassif Alberto *Reformar al Estado. Modernización sin modernidad* Pp 77-79. Lecturas sobre Reforma del Estado. Módulo IV del Seminario de Política Social. Febrero-septiembre de 1997. Acatlán, Edomex

El reacondo de las instituciones gubernamentales y administrativas, así como los resultados de eficiencia que se requieren de su operación. En este sentido, cambiar el esquema del "Estado propietario" como aquel que no cumple sus obligaciones constitucionales, lo cual conlleva a la posible privatización de empresas con el objeto de hacerlas eficientes; pero el dejar al Estado, asuntos específicos de rezago y desigualdad social. Lo que requiere de una *reforma administrativa*.

Los cambios anteriores, no puede llevarse por separado, así parece que lo intentó el expresidente Salinas, sólo llevar a cabo la reforma económica, cuyos principales elementos fueron: apertura comercial con el objeto de incentivar la participación (inversión) de capitales extranjeros en la economía y la virtual privatización de empresas que sean una carga para el gobierno y no una fuente de empleo ni de crecimiento real.

**CAPÍTULO III. POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, COMO PRODUCTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS ECONÓMICOS .**

Puede observarse a través de la historia, cómo se ha ido condicionando la situación social y aún política del país (la crisis económica, los ajustes y el deterioro social provocaron que amplios sectores de la población votara en varias jornadas electorales a favor de los partidos de oposición); por las medidas económicas adoptadas. Podemos tomar como ejemplo directo de incidencia, la estrategia de sustitución de importaciones, cuya preocupación era coadyuvar al mejoramiento de la salud, nutrición, educación, vivienda, etc.<sup>1</sup>

**3.1. Orígenes de la política social en México:**

En sentido amplio; la política social en México se concibe como " ...el conjunto coherente y racional de medios y acciones cuyos objetivos son el coadyuvar al logro de los propósitos constitucionales de justicia social plena, con libertad y en igualdad de oportunidades para todos los mexicanos"<sup>2</sup>

Sin embargo, como podrá observarse en las diferentes etapas del país, las políticas finalmente se definen y concretan a partir del discurso político y la obra de los gobernantes.

**3.1.1. La política social y el desarrollo en México.**

La política social en México tiene su origen en las demandas populares, surgidas

<sup>1</sup> "Tradicionalmente los latinoamericanos han puesto en la estrategia económica las expectativas de bienestar social ... Pese a que la estrategia neoliberal se aplicó en el continente para restablecer los equilibrios macroeconómicos, liberalizar las fuerzas del mercado, reducir el déficit fiscal sin proponerse combatir la pobreza, es legítimo arrojarse luz sobre su saldo social." Bertha Lerner América Latina. Los debates en política social, desigualdad y pobreza. Miguel Ángel Porrúa México 1996. p 28  
O<sup>2</sup> Bailleres, Ob. Cit. Pp. 5 y 6

a partir del periodo revolucionario de inicios de siglo, donde se rescatan las garantías individuales y los derechos sociales plasmados en la Constitución Política de 1917.<sup>3</sup>

"La política social ha evolucionado junto con la complejidad y la cantidad de los problemas que han enfrentado gobierno y sociedad: puede decirse que las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental de varios países a partir de los últimos años del siglo pasado y propiamente con el llamado "Estado de Bienestar".<sup>4</sup>

En México, la política social viene a ser el instrumento para mejorar los niveles de vida de la población; surge como producto de gobierno y acciona como instrumento de legitimación del mismo. Como producto de gobierno me refiero a la implantación de modelos económicos que toma el gobierno para administrar y asignar la distribución de los recursos para realizar los programas definidos, que busca tener como resultado, la generación de empleos, (con la redistribución necesaria para satisfacer sus necesidades básicas, así como para mantener a una familia con los mínimos de bienestar, y generar la posibilidad de adquirir capacidades básicas<sup>5</sup> etc. Por otro lado, como proceso de legitimación, ya que las condiciones de vida de la población, se ven reflejadas en demandas que conforman la agenda pública, misma que al convertirse en agenda gubernamental lo legitima, al tener éste la gran responsabilidad de mejorar los niveles de vida de la población más desfavorecida

Los antecedentes de política social en México, se vieron como: "asistencia social"; "previsión social"; "políticas para grupos de menores ingresos", pero no formaron

<sup>3</sup> Cfr. Guillermo Trejo y Claudio Jones. Coordinadores. Cap. V. Pp 153-199

<sup>4</sup> Guillermo Trejo y Claudio Jones, Coordinadores. Ob. Cit. p. 155

<sup>5</sup> En la obra de Trejo y Jones, definen como *capacidades básicas* a aquel conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe poseer para poder participar mínimamente en las esferas sociales; siendo éstas, la salud, nutrición, vivienda digna, servicios públicos, trabajo bien remunerado, p.e. Ob. Cit. p. 155

parte como una política social integral en agenda de gobierno, que como apuntan Trejo y Jones<sup>6</sup> asimismo, intentan desarrollar sus capacidades básicas (alimentación, salud, educación y vivienda), con el objeto de compensar sus condiciones de vida como uno de los instrumentos de desarrollo, con el objeto de que la población que carece de lo indispensable, aumente de manera considerable -en un futuro próximo- sus posibilidades de incorporarse a la actividad económica.

Las condiciones de la política social en México se han encontrado en constante cambio y, como puede observarse, no escapa de los efectos de los modelos económicos.

Se pasó de la pacificación del país y la institucionalización del poder político a la construcción de las agencias gubernamentales, teniendo consecuencias relevantes para la concepción e instrumentación de las políticas públicas, y en particular en la política social.<sup>7</sup> En un primer momento, la política social se encuentra como respuesta a problemas que iban apareciendo, no teniendo nada que ver con un proceso racional y congruente de elaboración de políticas, (dándose atención a problemas propios de la agenda gubernamental). Posteriormente, se crean instituciones gubernamentales -de incidencia económica como social-; con base en una estrategia de desarrollo ya más conformada, pero con un concreto pero severo dilema: crecer o repartir (lo que implica el desarrollo de un sistema político, ya que el gobierno debía resolver las demandas populares, las cuales al no tener solución tendrían repercusión en el voto).

De esta manera se plantean a continuación los diferentes periodos presidenciales

---

<sup>6</sup> Ob. Cit p 155

<sup>7</sup> Trejo y Jones abordan este proceso a partir del, a) "contenido social de la Constitución de 1917, su influencia en las políticas de los gobiernos posrevolucionarios y la incorporación de los diversos grupos sociales al naciente sistema político y b) la racionalidad política que fue configurando a las políticas sociales que los gobiernos creaban e instrumentaban a contrapelo de un tortuoso proceso de industrialización y urbanización". Pp. 155-156

y su estrategia de desarrollo, donde pueden observarse el tipo de apoyo que se dio y su incidencia en el ámbito social. \*

### 3.1.1.1. Período presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940)

Se institucionalizó la lucha política se concretizó la paz, (las "masas" fueron incorporadas al proceso de institucionalización política). Reconstrucción material e institucional del país y la recuperación económica. Se elaboró el plan de gobierno denominado "Plan Sexenal", en el cual se proveen las bases institucionales mínimas, sin plantearse objetivos de crecimiento económico (no cuantitativamente, pero sí cualitativamente) o de distribución o redistribución del ingreso, sin embargo se reflejó gran interés en la cuestión social al pasar el gasto en este rubro del 10 y 15 % en años pasados al 18%; con el objeto de crear infraestructura básica en materia de transportes y comunicaciones; así como de impulsar a la agricultura. En salud se asignó aproximadamente del 12% y 13% del gasto público, apoyando con ello el ámbito rural. En educación, se creó Secretaría de Asistencia Pública así como el servicio social para que los futuros médicos contribuyeran a la salud del campo.

### 3.1.1.2. Período presidencial de Ávila Camacho, (gobierno de la "Unidad Nacional", 1941-1946).

En este periodo se observan dos momentos relevantes: el reacomodo del consenso nacional posterior a los años difíciles del Cardenismo que implicaban en restablecer relaciones con el sector privado para que invirtiera y seguir construyendo una estructura administrativa, legal y programática que afirmara el papel activo del gobierno en la vida económica y la Segunda Guerra Mundial como oportunidad de mejorar las condiciones a favor de la industrialización, una

---

\* CFR, Ob Cit Pp 165-199

oportunidad para sustituir importaciones; por lo que se reforzó el gasto en comunicaciones, transportes y agricultura. En conclusión, se recomponía la coalición entre actores políticos y económicos relevantes.

Se elaboró el segundo plan sexenal, cuyos principales elementos fueron: Evitar una injusta distribución de la riqueza; proteger los ingresos reales del pueblo y elevar el salario de los trabajadores para mejorar su situación económica y social, apoyar el desarrollo industrial, consolidar la independencia económica garantizando un creciente papel rector del Estado en la economía (poniendo énfasis en el apoyo a la industrialización y dejando en manos privadas la inversión de bienes de capital.

En lo social, se inició la obra de instituciones sociales: Se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (fusionándose dos dependencias); se crearon centros hospitalarios especializados; el apoyo educativo benefició más al medio urbano que al rural, y pese a lo anterior, no se desarrolló un concepto de política dirigido a las capacidades básicas..

### **3.1.1.3. Periodo presidencial de Miguel Alemán (1947-1952)**

Sin plan de gobierno. La estrategia de desarrollo representó el vehículo de crecimiento. Los elementos de política económica que se siguieron: incrementar la producción como una forma de elevar los niveles de vida; maximizar el empleo de los recursos nacionales, así como mantener en sus mayores niveles posibles el empleo humano y de capital; lograr la industrialización integral del país y asegurar la inversión privada y pública en forma complementaria.

**3.1.1.4. Periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortínez (1953-1958)**

Al terminarse los beneficios de las exportaciones mexicanas por la guerra de Corea y las presiones inflacionarias que generó el modelo de crecimiento con inflación; se precisó de un plan de austeridad, donde se redujeron los gastos de gobierno. La inversión privada creció más que la pública. Se creó el Programa Nacional de Inversiones donde se formula la estrategia económica, el cual perseguía los siguientes objetivos: el mantenimiento del crecimiento económico a una tasa anual del 5.9%; mejorar el nivel de vida de la población; lograr un desarrollo económico más coordinado e integrado; evitar el financiamiento deficitario y, lograr cierta estabilidad de precios. No se establecieron metas cuantitativas acerca de la distribución del ingreso; pese a ello se logró una ligera redistribución del ingreso a favor de la población con más carencias (caso sin precedentes). No surgió un concepto de política social dirigido a la población con situación precaria de capacidades básicas. No se favoreció al desarrollo de la Agricultura, sobre todo al final de la gestión presidencial.

**3.1.1.5. Periodo presidencial de Adolfo López Mateos (1959-1964. "Plan de Acción Inmediata", 62-64)**

Se da creciente importancia al comercio, la industria y la energía. Se generan actividades económicas y se crean instituciones sociales en apoyo al argumento de que con más empleo el problema de la pobreza desaparecería. Se elaboró el Plan de Acción Inmediata, con el objeto de incidir en el mercado interno y en el de la inversión; que el PIB creciera a no menos del 5% anual; el mejoramiento de la distribución del ingreso, con lo que se habría de incrementar la capacidad de consumo de los grupos mayoritarios creando un mercado interno fortalecido; también se buscaba limitar el consumo de los grupos de mayores ingresos; así como promover la inversión mediante incentivos fiscales. Asimismo se esperaba

realizar reformas en la estructura económica y social, particularmente en el campo tributario, para remover obstáculos que dificultaban el crecimiento dinámico del país. Por lo anterior, la asignación del gasto económico, se redujo de 59% al 39% e incrementó el gasto social y el administrativo, (de 14.4% a 19.2% y del 32.9% al 41.8% respectivamente).

En educación, puso en marcha el "Plan de Once Años" con el que se pretendía alcanzar la cobertura total de la educación primaria. En salud, se creó el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con lo que se dio atención al sector burocrático, pero no se observa como resultado de una política dirigida al más pobre.

López Mateos apoyó concretamente a las corporaciones obreras, lo que constituyó un elemento favorable para la estabilidad política del país y junto con ello impulsó las políticas sociales en el ámbito urbano dirigidas a sectores sociales emergentes, grupos que parecían ser los de mayor peso relativo en términos del sistema político, pero lo cual no quiere decir que realmente apoyó a los grupos sociales más necesitados del desarrollo de sus capacidades básicas.

#### **3.1.1.6. Periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordáz, (1965-1970)**

En este periodo se continuó con la política del "desarrollo estabilizador", en el cual se fortaleció un régimen de políticas en favor de la inversión privada y se consolidó frente a los actores políticos y económicos el argumento de que el crecimiento económico, conducía a la justicia social asimismo, como generador de empleos.

Se estableció el Programa de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), cuyos principales objetivos fueron: a) el apoyar la estrategia de crecimiento económico;

b) apoyar el desarrollo de actividades agropecuarias (procurando fortalecer el mercado interno, mejorando los niveles de vida de la población del campo y garantizando el abasto de alimentos y materias primas para la industria y para la exportación); c) acelerar el proceso de industrialización con el objeto de ofrecer empleo a la creciente población rural y urbana; d) mejorar la distribución del ingreso y e) apoyar los servicios de educación, salud, vivienda y bienestar social. Pese a lo anterior, la distribución del ingreso no mejoró, ya que el crecimiento industrial solo satisfizo necesidades de grupos medios y urbanos (tomándose sólo la mano e obra calificada) y tampoco se logró reactivar la inversión agrícola y agropecuaria.

Pese a que la inversión para desarrollo social llegó al 25.5% de la inversión pública total: En educación, se mantuvo el énfasis en la educación primaria, pero se observó una mayor atención a la educación media superior. En salud y asistencia, se apoyó la coordinación entre la Secretaría de Salud y Asistencia, el IMSS y el ISSSTE; asimismo, se creó el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI), como apoyo a la niñez con pocas posibilidades para adquirir capacidades básicas

#### **3.1.1.7. Periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, ("Desarrollo Compartido", 1971-1976)**

El contexto del país, es la modernización del mismo, con un aparato productivo más diversificado, una estructura del ingreso tan o más concentrada que antes, algunas dificultades de crecimiento en sectores productivos y marcadas diferencias regionales, todo ello, debido al proceso acelerado del crecimiento industrial y urbano. Con ello, en este periodo surge un fuerte cambio la estrategia económica y el proyecto social, originado por los siguientes factores:

Se observa la subordinación del desarrollo económico a la situación política imperante en la época, derivada del movimiento estudiantil del año 1968, por lo que urgía la conciliación política y el consenso entre las distintas fuerzas políticas. En este sentido se contemplaba al ingreso nacional (producto en mucho, de las ganancias petroleras), como un medio para lograr avances que llegaran a la población mexicana.

Se formula el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-19976, con el objeto de eficientar los recursos destinados a la inversión y dirigirlos a proyectos prioritarios y de beneficio social; conjuntando el bienestar social, la industria las comunicaciones y los transportes, mediante la creación de empleos productivos fundamentalmente en el área rural así como elevar el bienestar social mediante el impulso a los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y comunicaciones. Aunado a ello, se buscaba el crecimiento económico del 7% anual.

En materia social, en el renglón de Educación, se mantuvo la tendencia ascendente así mismo en salud, donde se establecieron en 1973 los servicios de solidaridad social, creándose el Programa de Solidaridad Social IMSS-COPLAMAR con el supuesto de apoyar a la población menos organizada y alejada de los centros urbanos; pero finalmente se apoyó a grupos urbanos representativos de grupos medios, políticamente activos que para el gobierno tenían más representación política que para los grupos marginados de las mas apartadas regiones rurales para las que realmente se debía crear el programa. En Vivienda, la nueva Ley Federal del Trabajo, plantea la creación del Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), con el objeto de convertir el crédito a los trabajadores en la construcción de nuevas viviendas; pero que en su aplicación fue deficiente y discrecional; con lo cual no llegó a la población más desfavorecida.

El énfasis en el gasto social fue de entre el 21% y el 25% del gasto total (con el objeto de lograr incrementar más la presencia del gobierno en la economía, ello se observa en el papel que jugó el gobierno como inversionista, productor y regulador), así como el apoyo al sector paraestatal (lo que originó crecimiento del sector público incrementando desorbitadamente el gasto), lo cual sí afectó a los sectores pobres del país.

Al final del periodo no se logró el crecimiento proyectado, y el déficit público y la inflación se incrementaron, así mismo se habían creado regulaciones y leyes que obstaculizaban la actividad económica. Asimismo, la atención gubernamental, se concentró en la obtención de los abundantes ingresos por petróleo, mismos que no fueron bien aprovechados por las necesidades sociales latentes.

#### **3.1.1.8. Período presidencial de José López Portillo, (1977-1982)**

Este periodo, también se centró en el crecimiento acelerado de la economía, continuando el dilema de "desarrollo mediante crecimiento económico", aunado a la "estrategia" de una "economía cerrada".

Se crearon otros programas y acciones dirigidos al sostenimiento de la actividad económica: el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con el objeto de planear la actividad económica del gran sector paraestatal, sin contemplar tope de gasto, lo que originó frenar y retrasar el desarrollo, y un gran "cuello de botella" con el gran sector paraestatal ineficiente, fuerte problema de empleo y un persistente fenómeno de pobreza.

También se crearon programas sectoriales para áreas específicas de política social como son educación, empleo, alimentación y vivienda, mismos que se dieron en un contexto poco favorable para su instrumentación. Lo anterior, aunado a que las políticas de subsidios y promoción de actividades que beneficiaban

indiscriminadamente a grupos de ingresos medios y altos y no fueron dirigidos necesariamente a apoyar la generación de las capacidades básicas de los que menos tienen.

Casi al finalizar el periodo, se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el cual intentaba beneficiar a los productores agrícolas de zonas que dependen de lluvia de temporal, fue un programa de alguna manera compensatorio a la producción, mediante el establecimiento de precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica

En materia de gasto, el económico superó al social. Finalmente se observa que los objetivos de distribución del ingreso a través de un mayor gasto, generaron inflación, recesión y caída del ingreso, así como déficit de empleo, situaciones que recayeron en la población con menores ingresos, como siempre la más castigada por el impuesto inflacionario y el estancamiento de la actividad económica.

### **3.1.1.9. Periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)**

La herencia que recibió este presidente (inflación sin crecimiento), le generó la meta de recuperar el "crecimiento económico", teniendo como base finanzas públicas sanas era: un fuerte peso fiscal con el pago del servicio de la deuda; un contexto macroeconómico inestable, de desconfianza de los actores económicos; un contexto internacional (en América Latina, la mayoría de los países inició una década de estancamiento y crisis económica), recesivo de inflación y desempleo, tasas de interés elevadas y endeudamiento externo de muchos países; por lo que los países desarrollados aplicaron políticas de austeridad a la vez que se volvieron más proteccionistas.

Bajo estas condiciones, en este periodo se planteó como prioridad mantener los

niveles de empleo y el funcionamiento de la planta productiva nacional. El gobierno será solo el conductor de las políticas gubernamentales. Asimismo, se plantea el proceso de "descentralización" con el objeto de reformar áreas fundamentales de política social como la salud y la educación. Así como la denominada Reforma del Estado, bajo la cual se inicia el proceso de privatización de empresas

*Se observa un pequeño inicio de conciencia gubernamental, donde la efectividad de las políticas está en relación con la eficiencia del funcionamiento del propio gobierno, donde el gobierno debe controlarse a sí mismo para poder emprender cualquier tarea.*

En 1983, se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se plantean los objetivos de independencia nacional bajo un Estado de Derecho, la democracia y la justicia social, recuperando el crecimiento sostenido de la economía y una mejor distribución del ingreso, lo anterior programado necesariamente a largo plazo, en este sentido se implantó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual pretendía tener finanzas públicas sanas (corrigiendo los niveles de gasto público); mediante un proceso de austeridad económica. Para el mediano plazo, se planteó una "estrategia de cambio estructural", bajo la cual se contemplaba modernizar el aparato productivo, avanzar en la descentralización y mantener un criterio social y redistributivo del crecimiento.

Se presenta el dilema de "racionalizar los recursos frente a la necesidad de retomar y mejorar las políticas sociales", este ajuste de finanzas necesariamente se tradujo en consecuencias devastadoras para en el ámbito social, se perdieron tasas de crecimiento del PIB, los bajos salarios y escasez de empleo conllevó a un fuerte detrimento del poder adquisitivo con lo que se efectuó la baja considerable en el gasto per-cápita, el cual fue aún menor al gasto de gobierno.

**3.1.1.10. Periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)**

Bajo un contexto también difícil, Salinas presenta su Plan Nacional de Desarrollo, en el cual propone "Tres acuerdos" que pretendían responder a las necesidades imperantes y aún bosquejar el largo plazo. La ampliación de la vida democrática; la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida, cuyos objetivos eran defender la soberanía nacional; promover los intereses de México en el mundo, fortalecer el sistema político y perfeccionar la vida democrática, restablecer el crecimiento de la economía en condiciones de estabilidad y mejorar los niveles de vida de la población mediante el logro de un sistema económico más productivo y eficiente. Bajo este último objetivo; en su toma de posesión como presidente, inicia el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como un instrumento de "combate a la pobreza", una nueva capacidad de acción sobre áreas sociales, cuyo objetivo era "atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar" social, todo ello a través de tres vertientes: los programas de bienestar social; los de apoyo productivo y los de desarrollo regional.

Es de observarse la propuesta de que el gobierno deja de ser el proveedor de bienestar social, para ser el que provee los medios para la coparticipación entre sociedad y gobierno en la obtención de las capacidades básicas, así como de su seguimiento, éste último por medio de la conformación de "Comités de Solidaridad", mediante los cuales la sociedad se organiza entorno a sus propias demandas, (se observa el manejo de estos comités como elementos políticos).

En cuestión de gasto, el Pronasol, guardó consistencia con el manejo ortodoxo de las finanzas públicas; pese a que se dio impulso a la inversión en infraestructura física y social. Con la venta de las paraestatales, se formó un "Fondo de

Contingencia", manejándose por medio del "Ramo XXVI".

Asimismo, Salinas se plantea una necesaria (continuación de la) "Reforma del Estado", la cual incluye, la modernización del sector público (reforma administrativa), con la reestructuración y/o privatización de empresas paraestatales, redefiniendo la acción gubernamental solo donde su acción es imprescindible. Asimismo, realiza la apertura comercial con el "Tratado de Libre Comercio" entre Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, incluyendo al país en la OGD.

Como ha podido observarse el gran Programa dirigido al combate a la pobreza extrema, ha sido considerado como una manipulación electorera del gasto público, el cual tuvo grandes desvíos, ya que no se cumplieron grandes obras y compromisos presidenciales referidos en cualquiera de las vertientes generales del Pronasol.

**3.1.1.11. Periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponco de León (1995-2000)**

El planteamiento de Zedillo en sus discursos de campaña, recrea una visión global de los requerimientos específicos de la sociedad<sup>9</sup> (si fuera el caso de que se recogieran realmente esas demandas, como es planteado en el decreto de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo del periodo); que representan la "agenda pública" como una gran posibilidad de convertirse en "agenda gubernamental", incluyendo la visión de la inserción del país en el proceso de globalización económica así como con la política exterior, el combate a la pobreza, la reactivación económica, una propuesta ecológica, seguridad pública, salud, cultura, desarrollo rural y democracia política.

En materia económica, propone sentar las bases de un nuevo desarrollo, mediante diez propuestas para la reactivación económica y el crecimiento sostenido: 1) fomento a la inversión, motor del crecimiento, 2) inversión en educación, capacitación y salud, 3) una política fiscal para la inversión; 4) promoción del ahorro y financiamiento competitivo para el crecimiento, 5) mayor desregulación para promover el empleo; 6) insumos intermedios e infraestructura para la competitividad, 7) actualización tecnológica para una mayor productividad; 8) competencia justa con el exterior, 9) desarrollo del campo mexicano y 10) por un crecimiento respetuoso del medio ambiente.

En cuestión de salud, propone mejorar la cobertura y servicios bajo la reestructuración del propio sistema de salud, que incluyen entre otros el reforzamiento del gasto en ese aspecto, así como la descentralización de los

---

<sup>9</sup> "Todos queremos una nación donde cada niño pueda acudir a la escuela, donde cada trabajador tenga un empleo bien pagado y pueda darle vivienda y servicios de salud a su familia, donde no exista la pobreza que frustra talentos, amarga destinos y ofende la dignidad de los mexicanos, donde cada uno de nosotros cuente con seguridad para su persona y protección para su patrimonio. Hoy, como nunca, los mexicanos anhelamos llegar al siglo XXI viviendo en una gran nación en desarrollo, con bienestar, equidad y justicia" Zedillo, Ernesto. Las políticas de Bienestar. Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Información y Propaganda. México. Agosto de 1994. p 5

servicios.

Como combate específico a la pobreza; su estrategia se fundamenta en diez compromisos para combatirla: 1) canasta básica de salud 2) nutrición para la población vulnerable 3) vivienda y servicios 4) impulso a la educación y a la capacitación de los más necesitados 5) desarrollo rural para mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada 6) infraestructura y desarrollo regional 7) combate a la pobreza y ecología 8) acceso a la impartición de justicia 9) financiamiento popular y 10) crecimiento y empleo. El financiamiento de estos las propuestas y acciones se realizarán con recursos fiscales que genere el crecimiento económico; los ahorros de una administración pública más eficiente y con los aportes de las comunidades y de la sociedad

En el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000"<sup>10</sup>, se enuncia que fue realizado con base en un Programa Nacional de Consulta Popular; basado en consultas con los diversos grupos sociales, a través de foros en los que se recogieron opiniones, propuestas y demandas de los ciudadanos

En él se plasman cinco grandes elementos que conforman su programa de gobierno: 1) Soberanía: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.; 2) Por un Estado de derecho y un país de leyes consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos; 3) Desarrollo democrático. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana; 4) Desarrollo social: Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de

<sup>10</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Diario Oficial de la Federación México Miércoles 31 de mayo de 1995 p 2

equidad y justicia, y 5) Crecimiento económico: Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Cuadro N° 3 1

## CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO POR DECENIOS.

| Décadas   | Tipo de desarrollo y sus implicaciones en el ámbito social  |
|-----------|---|
| 40's-50's | Mecanismos de política económica para la industrialización y el crecimiento económico, mejorando niveles de bienestar social de al menos de una parte de la población.  |
| 60's      | "Desarrollo Estabilizador" Concretización de la industrialización y crecimiento económico, que provocó rezago de las capacidades básicas de grupos de población con acceso precario a las instituciones y programas sociales. Se buscó en vano crecer económicamente y mejorar la distribución del ingreso. |
| 70's      | Crecimiento demográfico y mejoramiento de la esperanza de vida, que incidieron en la política social y en específico en el empleo.  |
| 80's      | Crisis económica en 1982, desigualdad y pobreza de la población, recurrencia de la inflación y la imposibilidad de renovar el crecimiento económico, crisis de las finanzas públicas.   |
| 90's      | Recesión económica. Nuevamente crecimiento económico VS. desarrollo social. Más empresa, menos estado. Focalización de la política social. Menor gasto social.  |

Como puede observarse a través de la historia, se repiten acciones de política económica así como de política social, cíclicamente, quizá bajo otro nombre "modernizado", buscándose casi los mismos resultados: "Crecimiento económico" y planteándose modelos con los mismos principios y generando e incrementando los mismos errores.

### 3.1.2. Incidencia del modelo económico neoliberal implantado en México a partir de 1982:

Con base en el incremento de los problemas inflacionarios y en la balanza de pagos en América Latina, el Fondo Monetario Internacional (FMI), como

"socorrista" financiero, "ayuda y orienta", con políticas de ajuste y estabilización", cuyos resultados son normalmente recesivos, y aún más desestabilizadores y, según Valenzuela Feijóo tienen implicaciones estructurales y de largo plazo, (los resultados de su aplicación se basan en países como Chile)

Los elementos relevantes que se han establecido son:

- 1.- Que el FMI, no toma mucho en cuenta la categoría de "cambio estructural", en el plano interpretativo su ideología resulta opuesta a la escuela estructuralista latinoamericana y, parece que las "recomendaciones" del FMI, sólo conciernen a políticas de estabilización de corto plazo, por lo que se infiere, que la base social del modelo es diferente y los intereses sociales a los cuales responde también
- 2.- El FMI, plantea hipótesis rigurosas que considero son para programar computadoras y que no han resistido la prueba decisiva de la contrastación empírica a) La economía capitalista tiende espontáneamente a una situación de equilibrio estable, B) tal equilibrio se corresponde con una plena utilización de los recursos productivos, C) la asignación de los recursos es óptima y, por lo tanto, ¡da lugar a la maximización del dividendo social! Ante lo anterior, el autor cita a R. Lucas que escribe: "el desempleo involuntario no es un hecho o un fenómeno que haya de ser explicado por los economistas , el desempleo es una simple construcción teórica". Por lo anterior, es necesario observar, desde que postura clasista se escribe y el esquema condicional bajo el que se realizan tales postulados, sin considerar su necesaria contrastación científica.
3. Proponen la liberación económica, es decir, la asignación económica de los recursos, con base en la operación espontánea de las fuerzas del mercado, situación que se opone a la planificación, la cual, en México se da por ley por parte del estado
4. Se observa una preferencia por el intervencionismo oligopólico respecto al del estado, con lo cual se pierde la posibilidad de preservar la legitimidad del sistema, con base en acuerdos y consensos políticos de corte popular. En este caso, se denota la búsqueda de coparticipación económica elitista.

<sup>11</sup> Valenzuela Feijóo, José Critica del Modelo Neoliberal, el FMI y el cambio estructural UNAM México, 1991.

5.- El auge del conservadurismo es un fenómeno que se observa con fuerza en los países centrales del sistema capitalista, aquí se recuerda a Reagan, que establece que el mejoramiento del desempeño de la economía, se da con base en la reducción de la intervención del Gobierno Federal.

Concluyendo, las agencias internacionales que promueven la estrategia neoliberal vía los préstamos condicionados (Banco Mundial y el fondo Monetario Internacional), inciden radicalmente en la dependencia de los países en desarrollo a los capitales extranjeros, a los grandes monopolios y propician que productores pobres se vinculen a corporaciones e intereses transnacionales en condiciones ventajosas<sup>12</sup>. Y el hecho de que promuevan apoyo hacia rubros sociales, es pertinente para ellos, ya que no

Luego entonces, ¿qué nos obliga a seguir estas pautas?, la propia CEPAL argumenta al respecto, que existe un fuerte rechazo hacia las prácticas estatistas que ideológicamente quedan fuera de las elaboradas en Estados Unidos, ya que generan reacciones de carácter enérgico, comparable con el trato restrictivo dado a los gobiernos considerados poco cooperadores y, como sucede actualmente, el liberalismo económico se combina con formas políticas para nada liberales y si muy coactivas e intervencionistas.

---

<sup>12</sup> Cfr. Lichtenzstejn y Baer. Citados por Bertha Lerner. América Latina. Los debates..., Ob. Cit. p. 18.

### 3.2. Reseña de la política social en México (1994-1997)

Con el denominado "Programa Nacional de Solidaridad" (PRONASOL), al usarse como un "Programa Electorero", se constituyó como un gasto honoroso (en el periodo de 1988-1993 se gastó por concepto de Solidaridad y Desarrollo Regional 1 millón 428 mil pesos, disminuyendo el 26.8% de 1983 a 1993) y para otros en un "esfuerzo que no logró sus objetivos"<sup>13</sup> ya que el propio PND y el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, sugieren el perfeccionamiento de los métodos del Pronasol para la participación colectiva y reafirman la necesidad de focalizar la asignación de recursos respectivamente. Es en este aspecto, donde insertan su política de integrar en un sólo programa denominado de Alimentación, Salud y Educación, PROGRESA, (anteriormente PASE), tanto los recursos asignados al Ramo XXVI y como consecuencia, los programas y recursos de paraestatales dedicadas al desarrollo social, coordinadas por la SEDESOL, cuya paulatina transferencia y desaparición, se gestan en el interior de las oficinas de Levy en la SHCP. Aunado a lo anterior, el "Programa Sectorial de Superación o de Combate a la Pobreza a la fecha, -junio de 1997- no ha salido publicado en el Diario Oficial de la Federación; ¿aún no se ponen de acuerdo? Cabe mencionar la reflexión, al respecto de fundamentos relevantes de Denise Dresser,<sup>14</sup> al mencionar que a partir de la llegada del Dr. Zedillo a la presidencia de la República, se ha subordinado la política social a los imperativos de la estabilidad macroeconómica que requiere el modelo neoliberal impuesto, que a la luz de la devaluación de diciembre de 1994 se necesitó del capital externo, por lo que se negoció con Estados Unidos un paquete de ayuda financiera, el cual fue otorgado bajo la condición de mantener entre otras cosas, un superavit presupuestario, lo que conlleva a: otorgamiento de créditos sólo con altas tasas de interés; fuertes disminuciones en el ingreso, alto desempleo y un contexto político volátil (y por cierto un pronto pago), así como a situaciones específicas, como pugnas

<sup>13</sup> Dresser, Denise. Aturdida y confusa la política social en México desde el levantamiento de Chiapas. El Cotidiano 76, mayo-junio, 1996

<sup>14</sup> Op. Cit pp 8-11 la "Propuesta de Política Social" sugiere la ejecución de programas de asistencia selectiva para atender las necesidades de 30,000 cabeceras ejidales, de entre 100 y 5000 habitantes" para impedir que su situación empeore, lo que aceleraría la conversión de la pobreza rural a pobreza urbana, tomando en cuenta que ésta última es más fácil de superar por medio de políticas macroeconómicas)

burocráticas (SHCP -Levy-VS SEDESOL -Rojas-) y la virtual y mínima huelga de hambre que realizó Salinas en un lugar beneficiario de Solidaridad, lo que obligó por un lado a Zedillo a finiquitar el Pronasol e intentar una política social alternativa, pero al parecer residual.

**CAPÍTULO IV. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.**

En el ámbito mundial los cambios sociales y económicos, repercuten en el campo de las organizaciones. Y en el caso particular de las organizaciones públicas en México, donde se generan fuertes desafíos en el contexto nacional, como es el caso del proceso de modernización, el cual conlleva a la acelerada e inminente integración hacia el ámbito internacional, así como a la propia integración nacional, donde se plantean las exigencias de la sociedad civil en su relación con el Estado.

Por lo anterior, se hace necesario encontrar el pensamiento y tipo de gestión que impliquen un mayor acercamiento a la solución de los problemas que traen consigo los acelerados cambios del contexto nacional, y la incidencia del constante interactuar de la sociedad en los ámbitos económico político y social.

Puede decirse, que para eso existe la planeación gubernamental a la que corresponde realizar tal trabajo entre otros tantos. Por lo que, surge la necesidad de realizar una revisión del desarrollo y resultados de la planeación en México, así como del posible uso de la estrategia en tal proceso, considerando que, la realidad (como el conjunto de factores y problemas), representa un desafío a cada gobierno en turno, lo cual al parecer de los resultados de gestión de cada uno de ellos, ha dejado un saldo social a la fecha, de considerables dimensiones.

En este sentido, cabe resaltar que no sólo es cuestión de encontrar la solución inmediata a un determinado problema, sino desarrollar una perspectiva, capaz de articular y en su momento incidir en las múltiples relaciones (económicas, políticas, sociales y su probable combinación de estas) que se dan en las organizaciones públicas; generar las condiciones idóneas para dirigirse hacia un fin claro y previamente establecido (en este caso, el Plan Nacional de Desarrollo da la pauta como proyecto de integración a la realidad), pero con la responsabilidad de considerar los posibles cambios en el contexto para que se realice un proceso dinámico de actuación y toma de decisiones recursivo, es decir, que tales

decisiones no sean estáticas sino que vayan acorde a las necesidades de transformación que se dan dentro y fuera de la organización que se trate.

Para llevarlo a cabo, es necesario considerar el actuar del hombre y su relevante incidencia en la transformación de las relaciones del espacio social, económico y político que le rodea; "actuar que debe tener una determinada dirección y un método, con la gran capacidad de fusionar la técnica con la realidad" (...) social; lo que significa sistematizar o dar metodología a la acción del hombre en el contexto donde hoy y cada día "la sociedad es menos corporativa y más ciudadana, y las exigencias de una economía son competitivas y abiertas al mundo."<sup>1</sup> Tal dinamismo, requiere un proceso continuo de retroalimentación donde se van integrando y combinando elementos que generen una dinámica de pensamiento y posterior toma de decisiones recursivo (realizándose las veces necesarias) y que por resultado, dé continuidad al proceso de gestión de la organización que se trate.<sup>2</sup>

La gestión estratégica pretende ser la alternativa, concebida como una decisión que establece la intención, dirección y manera de actuar con incidencia hacia lo deseado. En lo interno, debe partir desde el nivel más alto en la organización, (gestión gubernamental) con la capacidad de dar iniciativa de la misma acción a los siguientes niveles hasta llegar al último núcleo. En lo externo: con relación a su contexto, saber allegarse de los actores y variables de mayor incidencia, con el objeto de obtener un punto de vista integral, donde confluyen múltiples interrelaciones de diversos aspectos (sociales, económicos, políticos, culturales etc.) y que según el caso, se pueden situar en diferentes niveles del análisis estratégico; es decir llevar la reflexión sobre aspectos de poder, conflicto en la organización, estilo de dirección o de gobierno, prácticas de planeación y ejecución, etc. aspectos que están inmersos en la organización-contexto y generar diversos escenarios para con ello llegar con más elementos a la búsqueda de la óptima toma de decisiones.

<sup>1</sup> Enrique González Tiburcio Reforma del Estado y Política Social INAP- 1991 México, p. 15

<sup>2</sup>.- David Arellano Planeación y Gestión Estratégica en Organizaciones Mexicanas. Un Énfasis en el Sector Público CIDE Mimeo p. 17

Dado lo anterior, debe realizarse el análisis tanto del contexto específico como general de la organización para obtener los elementos del diagnóstico estratégico, los cuales nos llevarán al problema estratégico a resolver; posterior a ello, el proceso de solución que se plantea, es desarrollar escenarios con diseños de futuros deseados y en su análisis, se observarán las intervenciones voluntarias necesarias para la realización de cada uno de ellos, así como los efectos que pudieran darse debido a la incidencia de los actores sociales que intervienen en el proceso, todo ello hasta llegar a plantear el escenario óptimo, es decir, aquel que reúna los mayores elementos (intentando la máxima predictibilidad) con los que se cuenta para realizar el "proyecto de integración a la realidad", el cual como su nombre lo dice relacionará todos los elementos que se tienen, así como las intervenciones voluntarias para dar solución al problema que incide en la realización de la misión que se persigue lograr.

En este caso de estudio, la misión viene planteada es la referente a la Política Social en México, la cual se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo, (PND):

El pensamiento estratégico, aunque no es nuevo en las disciplinas administrativas a nivel empresa privada, se está planteando recientemente como disciplina de estudio para su posterior implantación en diversas organizaciones públicas en México, pese a que su uso en empresas paraestatales tiene ya algunos años, (Teimex 1987; Delegación Política de Xochimilco; Conasupo 1976; Fanamex 1988; Compañía Minera Peña Colorada 1989, etc.)

Aunado a lo anterior, es necesario resaltar que en la actualidad se está implantando el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMODEA), por medio de la Planeación Estratégica, con lo que se busca incidir directamente en el desarrollo óptimo de las acciones del sector, reactivando y motivando la participación de los mandos medios y superiores de la administración pública, con el objeto de que los mismos cumplan cabalmente con su misión establecida y a su vez realicen el efecto multiplicador con sus compañeros en su entorno laboral.

El Programa, se fundamenta en una auténtica concepción de servicio a la comunidad con el compromiso de las Instituciones y los servidores públicos, donde se establecen los criterios para cumplir puntualmente con los principios normativos, y el logro de una mejor comunicación entre la administración pública y la población. Asimismo, intensifica y estructura la participación de la sociedad en la definición y desarrollo y evaluación de la gestión pública y en la medición sistemática y directa de los servicios; guardando congruencia con los programas sectoriales y especiales que se derivan del PND

#### **4.1. La estrategia económica para el periodo**

En este trabajo se pretende presentar bajo la óptica de la Gestión estratégica, la política social definida en el PND. La intención es analizar la decisión del actual gobierno, de implantar una política social aún más focalizada, es decir más dirigida, "promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones."<sup>3</sup>

#### **4.2. Concepto de planeación**

En general, la teoría y la práctica administrativa conciben a la planeación como un proceso mediante el cual se fijan con anticipación las acciones a realizar.

Es un proceso de toma de decisiones que en conjunto se concibe como función de la administración; la cual consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazos; de igual manera, permite definir políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades, establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y se dan las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración; tales como la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y la evaluación de resultados. De acuerdo a su ámbito de actuación

se le puede concebir como planeación económica, social ó democrática; ya que los métodos de la planeación son básicamente administrativos, mientras que la elección de objetivos y el establecimiento de prioridades entre ellos son principalmente una acción política.

Dentro del marco de un plan económico nacional la planeación como función de la administración Pública, puede revestir dos formas básicas obligatoria o forzosa e inducida e indicativa, pero la planeación en México para algunos autores, ha venido a ser de tipo indicativo, ya que es obligatoria solo para el sector público y un indicador no obligatorio para el sector privado, cuya forma se da a consecuencia de planes económicos de diversos tipos: planes agregados, sectoriales o subsectoriales, planes de empresas públicas, privadas o mixtas; así como planes especiales que cubren actividades regionales o geográficas y/o intersectoriales. Y que como proceso requiere de diagnóstico, pronóstico, fijación de objetivos y metas o selección de alternativas; programación sectorial; programación de recursos humanos, programación real ó física es decir la fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios y la etapa de la programación financiera, la ejecución, el control y la evaluación.<sup>3</sup>

#### 4.3. Concepto de estrategia

En el campo de la administración pública y en general en todo tipo de organizaciones, la realidad compleja, genera la necesidad de crear nuevas formas de pensamiento para tratar de comprender los fenómenos que se suscitan con el actuar del hombre y su incidencia en la esfera de las organizaciones. Para la comprensión de tales fenómenos desde donde surge el intervencionismo estatal y la política pública; se genera una forma de pensamiento "la estrategia", que busca dar respuesta a tales fenómenos.

En el uso del concepto y como forma de expresión sobre la realidad que se va a actuar se manejan recursos que requieren de la clara definición de uso en el espacio y tiempo

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo. Op. Cit. p. 48

<sup>4</sup> Op. Cit. Seminario de política social p. 17

predeterminado bajo el previo conocimiento de esa realidad y también del previo conocimiento de los diferentes efectos que puedan darse.

La pregunta que surge es en base al proceso a realizar y sus implicaciones; administración o gestión; quién lleva a quién. En este sentido habrá que reflexionar que la administración conlleva un proceso de planeación y ejecución del plan, así como su posterior evaluación; elementos que requieren de la ejecución. Luego entonces, la gestión es dentro de este proceso la acción que se desarrolla, para la realización de la organización buscada y a la vez la toma de decisiones viables, desde un punto de vista que puedan observarse los elementos esenciales estratégicos, es decir que contenga todos los elementos necesarios para poder tener la mejor decisión. Se busca asimismo, la mejor acción a realizarse en y para la organización que se trate.

El enfoque referido requiere de la comprensión del concepto estrategia. A la fecha se han realizado estudios donde la estrategia ha sido planteada como el inicio de una "herramienta de análisis, que a nivel de desarrollo metodológico que recupere las complejas relaciones de engranaje entre el sujeto que decide y la realidad a la que pertenece. "La estrategia sin lugar a dudas tiene que ver con la decisión de transformar la realidad en la que se vive ; en ese sentido los elementos de decisión, transformación e incidencia son fundamentales para su formación , por lo que ..."La estrategia es una forma de pensamiento que busca establecer la direccionalidad como decisión de incidencia sobre el contexto" (...), esto quiere decir que sobre lo que se observa se actúa en consecuencia. (...) Para la estrategia no existen caminos óptimos, ni se identifican todas las variables: se crean y construyen las realidades posibles que los agentes sociales y las estructuras que les sintetizan, constituyen una realidad en diversos espacios-tiempos"<sup>5</sup>. En el marco de las organizaciones públicas se ha planteado un proceso de gestión estratégica en el cual se dan las líneas generales para el desarrollo del mismo; las cuales en este trabajo específico se encuentran planteadas en el Plan de Gobierno bajo sus cuatro grandes postulados: 1) Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de

<sup>5</sup> David Arellano Gault: *Planeación y Gestión Estratégica en Organizaciones Mexicanas. Un énfasis en el sector público*. Centro de Investigación y Docencia Económicas México, p. 14

México en el exterior. 2) Ampliación de nuestra vida democrática; 3) Remuneración económica con estabilidad de precios y 4) Mejoramiento productivo del nivel de vida. De ellos se derivan programas específicos dentro de ellos el Programa Nacional de Solidaridad, uno de los cuales dará cuerpo y forma al Gobierno actual.

Para llevar a cabo este paso, se requiere toda una fase anterior de análisis denominada diagnóstico estratégico, el cual se presenta en forma diferenciada como : diagnóstico para la decisión y diagnóstico para la acción, el cual a su vez irá referido a la misión planteada en el PND ; siendo este el primer paso del Proceso de Gestión Estratégica

Se pretende profundizar sobre el diagnóstico como fase más analítica, intentando una propuesta sobre las técnicas de diagnóstico estratégico que procuren satisfacer el desarrollo de la viabilidad (diagnóstico para la decisión) como el de la factibilidad (diagnóstico para la acción) en la mayor utilidad para organizaciones públicas; para lo cual se procurará recopilar algunas herramientas ya elaboradas, considerando su utilidad para el diagnóstico, así como el intentar una sistematización de las mismas que ayude a complementar metodológicamente al proceso de gestión estratégica en el plano que se realiza este trabajo. No sin antes diferenciar a la estrategia del proceso estratégico, ya que la estrategia es una forma de pensamiento, de observar y concebir la realidad, si bien ésta es un elemento del proceso estratégico, la estrategia como pensamiento se puede dar de manera natural.

De lo anterior, se observa que la estrategia es un esfuerzo por realizar una relación más cercana a la realidad, ubicando las interrelaciones que se dan entre sociedad, individuos y organizaciones.

En la actualidad se encuentra un considerable número de literatura sobre estrategia donde se concibe de variadas formas, de las cuales la mayoría se complementa. Incluso se han desarrollado algunos enfoques sobre el pensamiento estratégico, basados en diversas disciplinas y que por emanar de ellas sostienen similares supuestos y orientaciones: a) la economía donde tienen su campo los conceptos de desarrollo económico y competitividad,

ubicado éste último también en el enfoque de la planeación estratégica; la teoría de la decisión, la cual da origen al enfoque de las decisiones estratégicas y la teoría de la organización, bajo la cual se desarrolla el enfoque del comportamiento estratégico, de los que Cabrero,<sup>6</sup> realiza un interesante análisis de los mismos, a fin de dar forma a su cronología del concepto de estrategia de empresa. En ésta búsqueda y esfuerzos de construcción de categorías integradoras y con respuestas alternativas para la comprensión de los fenómenos que se dan día con día tanto en la empresa privada como en la pública, el pensamiento estratégico intenta crear y construir las realidades posibles que constituyen los agentes sociales y las estructuras en diversos espacios-tiempos, bajo la consideración de que "el ambiente es expresión clara de las dificultades que la voluntad de los hombres tienen que enfrentar para obtener lo que desean".

#### 4.3.1. Evolución y definiciones de estrategia.

Según el diccionario de la Real Academia, la estrategia, es el arte de dirigir las operaciones militares y arte, o traza para dirigir un asunto. El concepto se refinó a asuntos militares, Henry Loyd (finales del siglo XVIII y principios del XIX), considerado por algunos autores como el iniciador del pensamiento científico del problema de la guerra, introdujo una terminología en el análisis estratégico que fue precursora de las ideas manejadas con posterioridad por las líneas del pensamiento militar del siglo XIX.

Cabe hacer notar que los orígenes del concepto de estrategia se remontan a la cultura griega, el cual cayó en el olvido junto con otros temas durante el periodo conocido como el medioevo, dado que el interés de la época se centró en temas filosófico-religiosos.

En el renacimiento, al recuperar la sociedad su preocupación por los problemas mundanos, aparecen los primeros pensadores de corte científico los cuales buscan separar el aspecto ético de lo científico. Con Maquiavelo surge el concepto de razón de Estado y el problema del poder, a partir de él la guerra se verá como un problema entre naciones y no como un

<sup>6</sup>Enrique Cabrero Origen y Desarrollo de Estrategia de Empresa CIDE, material docente, serie de Administración Pública, MD N°3

asunto entre gobernantes. A lo largo de estos siglos, hasta llegar el XIX, tanto gobernantes como teóricos se preocuparán por ir generando todo un lenguaje propio del ámbito militar.

#### 4.3.1.1. La estrategia militar

El pensamiento estratégico tiene su origen en el ámbito militar, considerado como el "arte del general", por lo que tiene una connotación bélica, donde lo importante es conocer las debilidades y fortalezas del enemigo para hacerle frente con determinados recursos a fin de sobrevivir. Pero es importante diferenciar las tácticas de la estrategia, ya que las tácticas dependen de la estrategia, es decir la "estrategia es la decisión dirigida a vencer la estrategia del enemigo, y las tácticas son las formas móviles y cambiantes de acuerdo a las situaciones que se van dando para lograrlo; donde las cosas son instrumento, las mentes su campo de acción; por lo que las combinaciones estratégicas no son independientes de los resultados tácticos, donde se combinan la decisión con la acción en momentos y movimientos coordinados para no sólo ordenar sino establecer tiempos y formas. Es de observarse que al tener la completa información acerca del enemigo se obtienen los elementos necesarios que generan la capacidad de decidir para posteriormente ejecutar la acción, la cual conllevará su propio proceso de construcción (diagnóstico táctico). De este pensamiento se recupera de manera importante que la estrategia no solo es factibilidad, sino sobre todo viabilidad.

El inicio del uso del concepto y como forma de expresión sobre la realidad en donde se manejan recursos que requieren de la clara definición del uso de los diferentes efectos que esto puede producir, así como el previo conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar. Definitivamente requiere de un proceso de pensamiento con un alto grado de complejidad.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

En la actualidad, el pensamiento estratégico militar constituye toda una área de conocimiento donde puede observarse que la acción la desarrollan las personas y que estas deben ser motivadas para el logro de los objetivos.

La evolución de la estrategia continúa hasta llegar a ser tema de los estadistas aún en épocas de paz, trascendiendo su tradicional ambiente militar y convirtiéndose en un arte y ciencia de conducción total y permanente, pero ya con características de rigurosidad metodológica \*

Del enfoque militar surgen las siguientes premisas de estrategia:

- La estrategia es un elemento de alta reflexión, donde se juega el destino de acciones trascendentales
- El manejo de los recursos es un medio y no un fin.
- Es necesario diferenciar entre estrategia, logística y táctica.
- Los encargados de llevar a cabo la estrategia requieren estar involucrados con los fines, tener una gran motivación.
- El manejo de la información es fundamental y requiere de la utilización de técnicas complejas, con una tendencia clara hacia la predicción del futuro.

Por lo anterior, la estrategia se relaciona con todos los medios para la solución de problemas de cualquier orden entre las naciones.

El manejo metodológico que presenta frente a elementos complejos, al practicarse al más alto nivel de los gobiernos se llega a confundir con la política, al concebirse ésta como el arte de conducir un país, y en efecto, la confusión puede darse en términos conceptuales

quizá, ya que la estrategia también es un arte en la medida de la creación e inspiración, pero pragmática y racional guiada al objetivo político.

En éste orden de ideas, actualmente se identifican tres corrientes. La francesa; que otorga a la política una mayor jerarquía conceptual al afirmar que ésta proporciona la orientación para formular la estrategia; la segunda considera a la estrategia más amplia que la política, abarcando la formulación y ejecución de ésta (un representante es la escuela de comando y estado mayor del ejército de Estados Unidos de Norteamérica), la tercer corriente es la consideración marxista-leninista enunciando que ambas conforman una síntesis conceptual (su líder representativo, la desaparecida Unión Soviética) <sup>9</sup>

Posteriormente se viene a incorporar un ordenamiento metodológico de los términos política, estrategia y objetivo. "La estrategia fija el objetivo trazado por la política." <sup>10</sup>

La conceptualización dada, está realizada en forma abstracta sin referirse específicamente al nivel del sujeto estratégico que desarrolla la actividad, por lo que es necesario determinarlo, de esta manera, la estrategia es propiamente tratada en el ámbito organizacional.

Para este fin se retoman dos reflexiones, una occidental que dice que la estrategia "es el arte y la ciencia del desarrollo y empleo de las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares de una nación durante la paz y durante la guerra, a fin de asegurar el máximo apoyo a las políticas de la nación"<sup>11</sup>; la otra reflexión es la oriental, dada por Mao Tsé-Tung, la cual considera que la estrategia es el "estudio de las leyes de la guerra consideradas en su conjunto",<sup>12</sup> es necesario proceder a partir de la situación del adversario, del tipo de terreno y la situación en la cual se encuentran las propias fuerzas para ese instante preciso", coincidiendo en esencia con Sun Tzu, el cual recomienda: "conoce al enemigo y

<sup>9</sup> Arellano Op Cit Pp 25-26

<sup>10</sup> Op Cit Pp 5-10

<sup>11</sup> Op Cit p 25

<sup>12</sup> The Enciclopedia Americana Citada por Castelan G. Beatriz Planificación Estratégica y Control de Gestión ECASA, México 1985 p. 3

<sup>13</sup> Mao Tsé Tung Citado por Castelan Beatriz Op Cit p.3

conócete a ti mismo y en cien batallas no conocerás jamás el más mínimo peligro".<sup>13</sup> Se trata de conocer lo mejor posible las condiciones específicas del adversario, para así presentar elementos propios que sean mejores a fin de aplastar al enemigo.

Al paso del tiempo y el desarrollo de las sociedades, vienen a generarse formas más complicadas de organización donde surgen problemas económicos y sociales de otra índole, y las sociedades se interrelacionan y los mercados crecen y se genera la competencia.

Del pensamiento de la guerra puede observarse como se origina la idea competitiva en el manejo de tales reflexiones. La estrategia en las organizaciones estará fuertemente sustentada en los puntos anteriores y, ya que se maneja el fenómeno de competencia de manera más clara, habrá que tener los mejores elementos para sobrevivir en el mercado y posteriormente será el más fuerte el que mantenga el liderazgo. Aquí se confrontan problemas de lógica natural con problemas de lógica social de las organizaciones y surge el concepto de Planeación Estratégica.

El surgimiento de estrategia de negocios puede remontarse a fines de los años 50 y principios de los 60, periodo en el que convergieron varias corrientes de pensamiento, y es en los años 70 donde florece el concepto a nivel organizacional y específicamente en los negocios debido al desarrollo de las empresas y de los grandes consorcios de principios de siglo, los cuales fueron diversificándose para ser empresas de productos múltiples. Es de considerar que un mercado grande y denso requiere aumento de especialización y por ende de nuevas técnicas para hacer soportable la competencia, así como la creación de mecanismos para la instrumentación de la propia competencia a estos nuevos niveles de donde surge la presentación de escenarios futuros para prever posibles situaciones a favor y en contra y de esta manera poder tener mejores opciones para decidir que decisión tomar. Al respecto surge el enfoque de la planeación estratégica, el cual se deriva del concepto de competencia, tener los mejores elementos para sobrevivir en el mercado y posteriormente ser el más fuerte, el que mantenga el liderazgo.

<sup>13</sup> Sun Tzu. El Arte de la Guerra. Fundamentos Madrid 1981 p.74

#### 4.4. Estrategia de las organizaciones

Conforme evoluciona el ámbito del uso de la estrategia, así como el uso de la misma, se requiere de mayores recursos metodológicos, por lo que se plantea el enfoque de la Planeación Estratégica

En el periodo de posguerra, en el campo de los negocios se presenta con mayor fuerza la relación del concepto de competencia surgido del ámbito castrense, el cual pasa a ser una situación imperante en el campo de las organizaciones empresariales, donde se recurre a la estrategia para sobrevivir en el mercado. Así, en el seno de las organizaciones se buscan las formas viables de predecir el futuro en relación al movimiento del contexto de mercado y crear formas lógicas de pensamiento para reducir la incertidumbre, por lo que tuvieron que diagnosticar, sistematizar, optimizar y en una palabra "planear". Pese a que ya se pensaba en elaborar estrategias para poder adaptarse a las necesidades y requerimientos de la sociedad así como la competencia entre las nacientes empresas, aquí se consideran esencialmente las relaciones entre organización-contexto; específicamente las variables de tipo técnico y económico.<sup>14</sup>

Uno de los elementos importantes que surge en aquel entonces fue el diagnóstico para la planeación del futuro económico de la organización, iniciando el uso de las matrices estratégicas donde se cruzan y entrelazan conceptos como crecimiento en el sector y participación en el mismo.<sup>15</sup> -Matriz Boston Consulting Group- y de donde comienzan a desarrollarse "escenarios futuros". Es aquí donde surge el Enfoque de la Planeación Estratégica, de donde se observa la confrontación de la lógica social de las organizaciones con la lógica de la vida cotidiana.

La dificultad a la que se enfrentó este planteamiento de estrategia fue que al requerir el diagnóstico para presentar alternativas, prepararse a reducir la incertidumbre y tratar de conocer el futuro, los planes no se sistematizaban con la claridad necesaria, o bien estos

<sup>14</sup> Barenstein Jorge. La gestión en empresas públicas. Centro de investigación y docencia económicas. México p 48

eran muy evidentes. Por otro lado, respecto a la predicción del futuro y la posterior actuación en referencia a este, la predicción generalmente no resultaba cierta, aunque los mecanismos fueran muy sofisticados. También la interpretación de un plan y llevarlo a cabo en áreas particulares no se lograba de manera sencilla y hacia largos los tiempos, lo que hizo de la planeación un fracaso.

Aunado a lo anterior se realizaron estudios a fin de obtener una visión dinámica del proceso, donde el mismo estuviera abierto a todo tipo de coyuntura que se presentase; por lo que se establecieron cuatro características necesarias para la planeación: multipropósitos, multifacética, discriminante y situacional, donde los aspectos contingentes aparecen como los definidores sustanciales de la planeación, para la generación y análisis sistemático de alternativas.<sup>16</sup>

Pese a estos avances se dejaron fuera del ámbito específico de análisis, variables tan importantes como los cambios sociales y lo políticos, así como la nula delimitación entre tácticas y estrategia y la propia implantación de la misma considerando la natural inercia en las organizaciones y la resistencia al nuevo tipo de planeación por lo que posteriormente se presentan nuevos esfuerzos para hacer a la planeación estratégica aceptable y factible de "gustar". La manera de lograrlo fue comprometer a la alta dirección, sensibilizarlos, para que realmente ésta llegara a funcionar, pero la tecnología de la planeación estratégica fue ideada para hacer mejor el trabajo en las organizaciones, y no para sacar provecho. Aparte de los problemas que originaron tales síntomas, la planeación estratégica quedó solo como un grupo de cambios e intenciones, pero sin poder llevarse a cabo.

Por lo que se habría de considerar, que la estrategia de las organizaciones se enfrenta necesariamente bajo elementos complejos y de conflicto con la característica de construcción e incidencia bajo un proyecto político y social.

---

<sup>15</sup> Op. Cit. p. 27

<sup>16</sup> Arellano Op. Cit. p. 30

#### 4.5. Enfoque de la Administración Estratégica:

Al contrario que el enfoque anterior, éste pone énfasis en el contexto y cambios político y social así como de la clara toma de decisiones, la cual es fundamental para efectuar los cambios necesarios en la estructura organizativa y funcional del personal; es decir, integrar a la organización el personal adecuado, motivado y entrenado para conocer y manejar información estratégica.<sup>17</sup>

Por otro lado, se reconoce también que existen intereses por parte de los integrantes de la organización, es decir al interior de la misma surge la lucha por el poder entre grupos por la incidencia en la toma de decisiones y apoyo a la dirección.<sup>18</sup>

El análisis de la problemática sobre las organizaciones para la implantación de los lineamientos de la planeación estratégica se da en este enfoque con estudios sobre las relaciones generadas entre individuos de una organización bajo la consideración de la compleja dinámica organizacional donde los sujetos persiguen diferentes objetivos e intereses particulares, ampliándose aquí el campo de estudio en toda la organización, donde incidirá el accionar de aquellas que afecten o se vean afectadas al llevar a cabo la implantación del plan estratégico de la organización. De tal manera la estrategia va a ser enfocada para satisfacer requerimientos de la gente que toma decisiones o de los sujetos que en éstas inciden, -actores incidentes o "STAKEHOLDERS".<sup>19</sup>, pero habrá que considerar entonces que la administración estratégica retoma la planeación del contexto (factores económicos y tecnológicos) y aporta el análisis de los grupos humanos que inciden en la organización (factores políticos y sociales). La Administración Estratégica va a tener dos etapas básicamente, la formulación que es donde se determina la misión, y el diagnóstico hasta definir la estrategia; y por otro lado la implementación, etapa donde la estrategia tiene su acción y el control.

<sup>17</sup> Ansoff, citado por Arellano p 31

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> Freeman Strategic Management A strategic approach. Citado por Arellano p 32

Como se observa ésta pretende ser una visión totalizante del concepto estrategia, y presenta fuertes problemas al enfrentar la etapa de diagnóstico, donde al tomar todos los elementos incidentes para el proceso de implantación del plan, habrá que generar sofisticadas técnicas para poder llevar a cabo el análisis de los diversos entes que conforman la organización y tener definida esta gran variable y necesariamente, sea cual sea la técnica normativizará comportamientos y relaciones interpersonales donde se requerirá tomar a la organización como un ente racional, olvidándose de lo dinámico y complejo de una organización.

Consecuentemente, se desarrollan modelos organizativos que finalmente absorben la esencia de la estrategia, por lo complicado que implica realizar el proceso anteriormente mencionado, olvidándose que se trata de realizar la combinación de deseos y fines para llegar a la decisión óptima, donde sí, se requiere el análisis de sistemas y actores que inciden en las vastas y cambiantes estructuras de las organizaciones.

#### **4.6. Enfoque de Gestión Estratégica.**

Bajo la problemática anterior, surgen estudios de cómo llevar a cabo el planteamiento estratégico que en sí, sería el problema estratégico, que representará el cómo poder instrumentar la estrategia ó decisión de la organización, en un contexto tan dinámico y complejo como la misma realidad, buscando no adaptarse al contexto, sino incidir en él pero de una manera dinámica, tal como debe ser el proceso estratégico, porque así lo requieren los mismos elementos que le componen. Sin olvidar que la estrategia es una decisión, resultado de una combinación de deseos y fines, valores y objetivos de un grupo de personas que finalmente utilizará las técnicas pero solo para ayuda a su propia reflexión; por lo que a diferencia del enfoque anterior, éste considera que se debe incluir el análisis de la estructura interna para la posterior implantación, así como el análisis de funcionamiento, donde se observen aspectos de poder, conflicto, estilo personal de dirección, prácticas organizacionales etc., donde se conjugan la organización-contexto y la decisión; se requiere también el análisis del contexto específico y general de la organización; resultando de ello el diagnóstico estratégico global, esto es el interno y el

externo a la organización. Llevar a cabo el diseño estratégico mediante la elaboración de estados futuros deseados y las intervenciones voluntarias para lograrlos así como la transformación de la postura estratégica,<sup>20</sup> ya que la estrategia como elemento intervencionista y de incidencia en el contexto, donde se enlaza la decisión voluntarista-determinista, requiere de la construcción de espacios, con los elementos que sean necesarios para la realización de los proyectos de la organización en la medida en que ésta concibe su proyecto de la realidad a la que se quiere llegar, por lo que en este enfoque se buscará la viabilidad interna y la externa. En este sentido el enfoque define a la estrategia como una decisión de incidencia, para la creación de una realidad posible que toma un individuo o grupo, con una dirección e intención específicas; la cual se instrumenta por medio de un proyecto de integración a la realidad basado en la viabilidad interna y externa de su realización.<sup>21</sup>

Dado el carácter de incidencia e intervención con que este enfoque maneja a la estrategia, el espacio adecuado donde se desarrolla, es en el ámbito de las organizaciones públicas, y por ser éstas de origen gubernamental reciben la intervención directa de los agentes decisores en el ámbito mencionado, por lo que en América Latina este concepto nace para la empresa pública.<sup>22</sup>

Se hace necesario rescatar que el principio de realidad que se plantea, es el que va a determinar la estrategia a seguir, la cual comprenderá entre otros aspectos, la lógica del sistema cultural, y la estructura social en la que la organización se encuentra inmersa, a fin de que la estrategia proponga la realización viable de los objetivos previstos; es decir viene a ser concebida con un sentido pragmático

De esta manera la estrategia viene a ser la decisión como instancia de construcción que dará la dirección e intención al proyecto de la propia organización, potenciando las variables internas y externas que inciden en la realización del proyecto deseado, las cuales, darán los elementos característicos para el diagnóstico, debiendo tener presente,

<sup>20</sup> Barenstein, Citado por Arellano Op. Cit. P14

<sup>21</sup> Op. Cit. p. 35

que tales variables conforman el contenido específico y contexto general de la organización y dan por consecuencia, los elementos de análisis estructural y funcional de la organización; tomando en cuenta que, "el concepto de estrategia comprende la identificación, formulación e implementación de los objetivos organizacionales totales y a largo plazo"<sup>23</sup>

El concepto de "decisión", juega un papel importante en el manejo de la estrategia, al interpretarse como una intención de hacer las cosas de manera previamente pensada, y con incidencia para la transformación de la realidad posible; es decir, que ya se tomó la decisión de realizar determinadas acciones para pasar a desarrollar con los elementos obtenidos, todo un diseño estratégico en base a las necesidades que se quieren satisfacer y llegar a la posición deseada. En este sentido se hace necesario tener una clara conceptualización de la gestión estratégica, David Arellano presenta una definición que considero es la adecuada para este planteamiento, debido a la lógica de la misma y el manejo de los elementos que plantea. La Gestión Estratégica es "la decisión que establece la intencionalidad y direccionalidad de los grupos u organizaciones, sobre su contexto, a través de un proyecto de integración a la realidad"<sup>24</sup>, es decir, que existe una decisión dirigida (intervención humana) con toda la intención de lograr un "objetivo" para lo cual se realizará un diagnóstico de la organización dentro y fuera de ella así como un análisis de las variables y actores que incidan en el proceso de realización de la misión de la organización y añadirá el análisis de donde toman singular relevancia elementos como: el análisis estratégico, el diagnóstico, la planeación, el comportamiento y la decisión así como las transformaciones o resultados de esa actuación y el consecuente replanteamiento de la estrategia.

De lo anterior pueden observarse características importantes de la gestión estratégica, tales como: la simulación del futuro; la aplicación del enfoque sistémico; los que revelan oportunidades y riesgos futuros; proporciona metodología para estructurar una mejor toma

---

<sup>22</sup> Op. Cit. p. 34

<sup>23</sup> Jorge Barenstein *La gestión de empresas públicas en México* CIDE México 1983, p. 47

<sup>24</sup> Arellano, Op. Cit. p. 46

de decisiones; por lo que, sirve de guía para funciones directivas; mide el desempeño, obviamente señala cuestiones estratégicas; desarrolla e incide en conductas.

Finalmente como conclusión al objetivo que la gestión estratégica pretende es: Sistematizar la perspectiva que los agentes decisores e incidentes de y en la organización tienen de la realidad sobre la que quieren intervenir; aclarando conceptos, para que la práctica sea congruente, es decir, aclara para explicar, define para enlazar y finalmente actuar.

#### **4.7. Proceso de planeación estratégica**

El proceso estratégico se inicia con el planteamiento de la misión a realizar, es decir qué es lo que pretende lograr la organización. Para el logro de ésta deberá llevarse a cabo un análisis de la organización, donde deberán tomarse en cuenta el contenido específico de la misma y su contexto general, bajo la consideración de que éste es turbulento; así como el rescate de los elementos de análisis estructural y del funcionamiento de la organización para la elaboración del diagnóstico estratégico.

Con base en la definición de la misión que identifica claramente qué es lo que la organización quiere lograr, se realiza la confrontación posterior de los elementos rescatados por el diagnóstico, y define el problema estratégico, o el problema a superar para la realización de la misión. Sobre ésta base se desarrolla el diseño estratégico, en el cual se plantean estados futuros ó escenarios que pudieran darse debido al constante interactuar de los elementos que inciden en el proceso, (individuos, grupos externos, estructura de la organización, entorno global etc ) es aquí donde deben considerarse las intervenciones de éstos actores, los cuales hacen que la postura estratégica sea cambiante, ya que la instrumentación de la misma se da mediante un proyecto de integración a la realidad, la cual es dinámica como resultado del actuar del hombre. Se llevará a cabo el diagnóstico pertinente que dará la pauta para la realización posterior de las tácticas, las que a su vez irán cambiando en la medida de los resultados obtenidos por su aplicación. Todo ello para la plena realización de la misión. En la medida que se plantean las estrategias o se elabora el diseño estratégico, también se replantea a sí

mismo el proceso; lo que significa que éste proceso es recursivo, se llamará a sí mismo las veces que sea necesario.

En referencia a lo anterior puede derivarse que la estrategia es una herramienta valiosa para la dirección que le sirve para hacer frente a los fenómenos que diariamente surgen e inciden en las organizaciones. Resaltan algunos elementos que sirven de ayuda para su mejor conocimiento:

La percepción de la estrategia está limitada por la racionalidad humana

Es una forma de respuesta a la estructura social.

La estrategia es dinámica y cambiante

No es sistematizable, dado lo impredecible de las relaciones organización-contexto.

Orienta a lo posible, dándole dirección a la acción para el logro de la misión.

No se basa en experiencias, ya que cada caso es diferente, por lo que:

Otorga la posibilidad de responder a múltiples situaciones.

Crea, innova e incide en términos viables.

Los elementos del Proceso Estratégico se llevan a cabo mediante el logro de las siguientes etapas, las cuales suelen ser interactivas y repetitivas dadas las características que inciden en este tipo de pensamiento, y como es obvio su contenido diferirá de acuerdo a cada organización, así como la secuencia del proceso influirá en la eficiencia y efectividad de la estrategia que se realice.

Elaboración de la Misión; Diagnóstico Estratégico; Detección del Problema Estratégico; Planteamiento de Estrategia; Proyecto de Integración; Diagnóstico Táctico; y Replanteamiento de Estrategia

La planeación estratégica, es todo un proceso de construcción de pensamiento, que guía al uso máximo de recursos y factores disponibles, con el objeto de definir lo que se pretende ser a largo plazo y como lograrlo. En este sentido de construcción, se tiene una misión que cumplir, con el objeto de llegar a la visión deseada; para lo cual se tiene que realizar un

alto en el camino (diagnóstico) definir cómo se piensa realizar el logro (estrategia) e iniciar la construcción del camino para lograr lo deseado. Es así que se define el "carácter estratégico de la planeación: no se trata sólo de prever un camino sobre el que habremos de transitar, sino que se busca anticipar un rumbo y, si es posible, cambiar su destino"<sup>25</sup>, cuyo objetivo consiste en realizar en forma ordenada un amplio número de actividades que, a su vez implican el uso de recursos humanos y materiales, (actores y sistemas).

#### 4.7.1. Elaboración de la Misión

Este primer paso es, sin duda alguna, fundamental en el proceso estratégico ya que significa la esencia del mismo porque responde al para qué y porqué de la existencia de la organización; al ser enunciado, éste mostrará de inicio las características de la organización, dando la pauta y dirección al proceso y planteando su razón de ser; es decir que la misión permitirá determinar la viabilidad de la realidad que se desea construir.

Para llegar a establecer la misión estratégica de una organización, será preciso revisar desde la concepción que de la misma se tuvo en las diferentes etapas y ámbitos del uso de la estrategia:

##### 4.7.1.1. Concepto de Misión

En el ámbito militar la misión era cumplir el objetivo fijado por la decisión política<sup>26</sup>. Aquí se observa que lo más importante es la relación de la guerra con la política, "ya que la guerra se origina por una situación política y estalla por un motivo político. Es pues un acto político"; luego entonces puede deducirse que la misión viene a ser determinada por la política a seguir, bajo la consideración de que es la intención máxima a lograr.

En la planeación de cuño clásico el proceso inicia con la definición de un objetivo, entendido este como la intención máxima a lograr pero buscando una realidad deseada y factible de que suceda en base a predicciones con "exactitud técnica", el cual

<sup>25</sup> Acle Tomassini, Alfredo *Planeación Estratégica y Control Total de Calidad* Grijalbo México 1990 p 45

indudablemente proporciona criterios definidos para la toma de decisiones y sirve de marco para pensar las líneas de acción y metas, donde se adecuan medios escasos y de uso alternativo, a fines que son múltiples y jerarquizados; es decir, ara el logro de resultados objetivos específicos, olvidándose que el conjunto del actuar humano incide completamente a cada momento, en un contexto donde se conjugan los complejos elementos de la realidad económica, política y social y tal incidencia es mayor considerando que los grupos sociales son actores pensantes, y que son indudablemente los constructores de la historia.

Contrariamente, en la mayoría de los países latinos el fenómeno que se ha presentado es un tipo de gobierno que se basa en la intuición y experiencia para el planteamiento de objetivos y metas así como la manera de alcanzarlos. En este tipo de gestión, no se alcanzan resultados objetivos, lo cual viene a provocar verdaderos problemas de atraso en cuanto a la diaria administración que se requiere, en una época donde la sociedad cada vez es más crítica y dinámica. Y retomando a González Tiburcio, en su contexto económico pasa a ser de sociedad corporativa a una sociedad más competitiva consciente y abierta.

Para J.P. Sallenave<sup>27</sup> la misión de la empresa es la delimitación del campo de acción de las actividades posibles, como marco disciplinario donde opera la gerencia, por lo que en su determinación intervienen fundamentalmente los dirigentes y accionistas; aquí se evita confundir la responsabilidad social de la empresa

G.A. Steiner, <sup>28</sup>plantea la importancia de la formulación de los propósitos y las misiones básicas de la organización sobre las responsabilidades más importantes de la alta dirección, ya que los elementos que intervienen en la formación de la misión proporcionan las guías mas generales para la planeación estratégica, así como el área de competencia donde se debe operar.

---

<sup>26</sup> (Clausewitz, citado por Amado Fernando Estrategia. Apuntes, enfoques, proposiciones. Centro militar Biblioteca General Artigas. Vol 60 Uruguay 1980 p 253

<sup>27</sup> Sallenave, J.P. *Gerencia y Planeación Estratégica*. Norma, Colombia 1985 pp 224 y 225

<sup>28</sup> Steiner, G.A. *Planeación Estratégica*. CECSA, México 1979 p 7

Para el pensamiento estratégico, <sup>79</sup>en cuanto a la empresa pública se refiere, la definición de la misión viene a ser una mezcla de objetivos determinados por los lineamientos políticos ó de políticas públicas más generales los cuales se adaptan a cada tipo de empresa pública, empezando por los globales, y descendiendo por los sectoriales y subsectoriales, para lo cual pasa por todo un proceso de tipología de empresa, y propone para su análisis ubicarlas en tres niveles:

- I. Según los objetivos operativos de la empresa, ó eficiencia interna de la organización, es decir la optimización de la relación insumo-producto
- II. Según los objetivos generales del estado que servirán de guía para desagregar las políticas para las empresas públicas y los objetivos específicos de cada una de las empresas. Donde las misiones de las empresas deben derivar de las políticas públicas
- III. Según su funcionalidad, mas los dos puntos anteriores. Aquí se incorpora el nivel político-ideológico, donde los planes y políticas pueden considerarse como el insumo proveniente de los niveles globales y sectoriales en el proceso de negociación de los objetivos de las Empresas Públicas, donde la misión estratégica es una resultante contingente

En éste mismo punto es importante rescatar que Barenstein hace la diferencia entre los sectores central y paraestatal:

En el Sector Paraestatal, las Empresas Públicas tendrán que cumplir con su Misión Estratégica

En el sector Central, las dependencias se dirigen al cumplimiento de las Políticas Públicas; es decir, concentrarán los objetivos globales de Gobierno por Sector ó según sea el caso.

---

<sup>79</sup> Barenstein J Op Cit pp 91-96

Otros enfoques le confieren a la misión, gran responsabilidad en el proceso de la planeación al considerarla como la guía global <sup>30</sup> de las acciones que se pretendan realizar en el proceso de planeación.

El enfoque de la Gestión Estratégica ve el concepto de misión como algo más que un objetivo; es y debe ser el motivo de la existencia de una organización, siendo el elemento clave de la dirección y evaluación del accionar estratégico, se construye como una imagen deseada que incorpora parámetros de realidad basada en la reflexión y para su evaluación, se toma como referencia el cumplimiento de la misma

Este proceso incorpora toda una fase de construcción y análisis y a su vez concibe para organizaciones públicas elementos específicos a considerar como: El Plan Nacional de Desarrollo; los programas que de él se desprenden, el propio proyecto administrativo de gobierno que se basa en el régimen político; el entorno político, económico y social; las condiciones estructurales y funcionales de gobierno; las condiciones psicosociales de la sociedad que denotan su comportamiento y mecanismos de respuesta y acción, bajo la consideración de que las organizaciones modernas no pueden analizarse sin concebir la interrelación de los movimientos políticos y culturales, y sin olvidar por supuesto que todos ellos son continuamente cambiantes, debido a la incidencia del actuar humano; por lo que cualquier tipo de organización se considera como un ente vivo y complejo

La misión tiene una capacidad ordenadora respecto a los criterios de actuación; es decir, incorpora de manera consiente y racional la intención de la acción que se quiere realizar, y establece la posición formal y real de la organización mediante la construcción de las posiciones estructural y coyuntural de la misma <sup>31</sup>

La posición estructural de la organización denota los principios por los cuales la organización existe, conocer qué funciones ha realizado, en qué tiempos, espacios y mediante qué instituciones actores y sistemas relevantes se ha valido desde su

<sup>30</sup> Arellano Op Cit p 48

<sup>31</sup> Arellano Op Cit Pp 56-61

creación hasta obtener la posición estructural del momento actual, a fin de encontrar cuál es el principio creador y destructor de la propia organización y conocer cuáles son los límites que ha afrontado a través de su desarrollo. Con ello se denota la posición real de la organización.

Específicamente para las organizaciones públicas, el marco legal y formal, y su relación con el sistema político establecen los elementos de su propia existencia de manera formal en una sociedad democrática. Tal es el caso del sistema político, que desde un punto de vista histórico, permite al estratega conocer la razón de existencia política y social de la institución así como la visión sobre los papeles asignados en la trama del poder.

Por lo que corresponde a la posición coyuntural, significa el cómo se responde en acciones concretas a los requerimientos en ese ámbito y además en lo que el movimiento actual de las variables políticas, sociales y económicas están implicando para la organización.<sup>32</sup> En ese sentido "la política pública lo que impone es una meta-criterio de intención que pueden ser considerados por el estratega público como restricciones y/o potenciadores de la intención de los grupos organizacionales como amenaza u oportunidad respecto a la misión"<sup>33</sup>

Estos elementos generales, sin duda son indispensables para que se consideren en la elaboración de la misión de las organizaciones públicas, ya que el conocimiento de este tipo de contingencias dará la posibilidad de conocer la posición de la organización en cuanto a su acción se refiere; y servirá para incorporar el propio principio de dirección e incidencia que el estratega decida incorporarle a la organización.

Como principio elemental establecido se tiene que considerar que, la base de la planeación consiste en definir y comprender cuál es la misión de la empresa; es decir cuál es la razón que justifica su existencia. En el caso de estudio.

<sup>32</sup> Op Cit p 62

<sup>33</sup> Op Cit 54

"La política de desarrollo social que asume el gobierno de la República para el periodo 1995-2000 tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello, se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar" <sup>34</sup> Bajo estas premisas, el PND señala una política integral de desarrollo social que: "...contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones" <sup>35</sup>

#### 4.7.2. Objetivos Estratégicos

Son los tipos de bienes y servicios que se desea producir, así como las cantidades correspondientes

Para encontrar la eficacia y la eficiencia, así como la legalidad y legitimidad social en el cumplimiento de la misión, el objetivo estratégico será transformar y reestructurar la política social, con el objeto de insertar a la población en su conjunto a la estrategia global de modernización, a fin de que se conduzca con eficacia la política social del país, bajo los principios de igualdad, equidad y justicia social.

---

<sup>34</sup> SHCP. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Diario Oficial de la Federación. Miércoles 31 de mayo de 1995. p. 49.  
<sup>35</sup> Op. Cit. Pp.49

#### 4.7.3. Visión estratégica

La visión, es aquel escenario futuro al cual se pretende llevar a la organización, mediante el proceso estratégico de construcción del camino deseado.

#### 4.7.4. Diagnóstico estratégico

Como se observa de la etapa anterior, la misión representa una parte muy importante del proceso estratégico donde se lleva a cabo en primera instancia el voluntarismo en tanto deseo de creación e incidencia sobre una realidad determinada que hasta en ese momento es sólo una imagen, algo subjetivo a lo que se quiere llegar. Por lo que corresponde al diagnóstico estratégico, éste viene a ser la contraparte determinista, la imagen que ya existe, la real y objetiva, que busca definir direcciones contingentes bajo una idea específica de observar al mundo, ya que se realiza bajo cambios coyunturales en una realidad cambiante, pero tales cambios deben realizarse continuamente bajo criterios de dirección, incidencia y función muy específica, ya que tienen que presentar herramientas decisorias inmediatas a la dirección. Por ello, el diagnóstico estratégico viene a ser muy específico, en tanto que es un diagnóstico de problemas donde se construyen realidades posibles desde un criterio de viabilidad (determinismo), mas el criterio de intención e incidencia que impone la misión (voluntarismo)

Este viene a ser el primer paso de direccionalidad estratégica donde se confronta el voluntarismo (misión) y el determinismo (diagnóstico) así mismo se "establece la viabilidad de la misión, ya que se presenta un marco de referencia para comparar la imagen ideal con esta imagen real"<sup>36</sup> dando como resultado el "problema estratégico", el cual se define como la diferencia que existe entre lo deseado y lo que se tiene en un espacio-tiempo posible; que al ser conocido dará los elementos básicos para la formulación de la estrategia más adecuada que le de solución y tomar la decisión de lo que se va a realizar y considerar las posibles implicaciones que puedan darse en el proceso de concepción de la estrategia.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Arellano Op Cit p 70

<sup>37</sup> Habrá de considerarse que aunque la realización de la estrategia lleve años, ésta debe adaptarse e incidir en el corto plazo, el cual es el espacio real de construcción continua de la estrategia Op Cit p 66

Aunado a ello, con el diagnóstico estratégico se obtienen esencialmente los elementos de impacto directo sobre la misión, que tratan de descubrir una realidad ya especificada a fin de dar respuesta a necesidades de información, que de manera simplificada entrarán a formar parte específica dentro de lo Económico, Político, Social, y Tecnológico.

Esta etapa implica un proceso de rescate de los elementos de incidencia a la organización; tanto externos e internos y positivos o negativos, a fin de que con el análisis de ellos, se obtengan elementos para crear una nueva realidad posible, viable y factible de realizarse.

El análisis externo, consiste en allegarse del conocimiento de los elementos que inciden en el entorno de la organización, a fin de identificar: movimientos económicos; cambios políticos, necesidades sociales; y la incidencia de posibles efectos que pudieran darse para la actuación futura de la organización; donde puedan observarse ciertos riesgos y oportunidades al exterior.

El análisis interno, muestra la situación actual de la organización en cuanto a su estructura y funcionamiento, así como de su posibilidad de futuros viables, considerando los elementos que pueden impactar en mayor medida a la formulación de la estrategia más adecuada.

De esta manera se analiza y evalúa la información del entorno y de la organización, donde ya se tienen definidas cuales son las oportunidades, las fortalezas, riesgos y debilidades de la organización, las cuales deberán tomarse en cuenta para la elaboración de posibles realidades y así poder seleccionar la estrategia a seguir.

Sin olvidar por ello que el diagnóstico estratégico debe concebirse como respuesta en términos de descubrimiento e interpretación de la realidad, bajo el entendimiento de que no es para predecir el futuro, sino para establecer las bases que se requieren para definir e identificar criterios cualitativos del contexto, a fin de encontrar tendencias o caminos; para tener una imagen racionalizada y entendible, tanto de los pros como de los contras; al

compararse con la misión y así posteriormente poder desarrollar caminos para la posible actuación sobre el Problema Estratégico, detección que se lleva a cabo al compararse la imagen deseada de la misión con la imagen real obtenida del diagnóstico. Para lo cual se requiere allegarse de factores específicos, que con su conocimiento y análisis den la pauta para descubrir esta realidad buscada:

1) En principio debe tenerse un concepto claro y firme sobre la naturaleza específica de la organización:

- Cuáles son las características estructurales de sus productos ó servicios.
- Las características del proceso de producción de los servicios o productos.
- A qué tipo de población van dirigidos los productos ó servicios.
- La importancia política y social de la organización.

2) Evaluación ó valoración de las unidades de análisis trascendentes de la estructura organizacional, del pasado y del presente:

- ya sea financiera, productiva y mercadológica (en cuestión de productos); ó
- de educación, salud, vivienda, electrificación, y deporte (en cuestión de servicios).

3) Análisis del contexto a fin de obtener un esquema de la realidad social global de la organización, donde se observan y conocen los posibles factores que pudieran darse, así como sus límites y potencialidades es decir conocer:

- Factores de impacto a desarrollar sobre el contexto, así como
- los factores de impacto del contexto hacia la organización

4) Análisis de grupos influenciadores en y para la organización. Básicamente el análisis se realizará en las formas en que condicionan el accionar de la organización, cuál es su posición y perspectivas hacia la organización, sus formas de presión y actitudes; información que debe organizarse de manera jerarquizada y ponderada a fin de conocer el ámbito de influencia -tanto individual y global de los actores- en que se encuentra inmersa la organización (Stakeholders).

Esta fase, es considerada como la parte más relevante del diagnóstico,<sup>36</sup> ya que surge de la premisa de que son los actores los que mueven y dinamizan la realidad, construyendo sistemas y reglas de actuación; y es aquí donde se les incorpora como parte viva y sustancial de la realidad, integrando su forma de pensar, su racionalidad, misión y valores; todo ese cúmulo de conocimientos que inciden, mueven y hacen dinámica una realidad que construyen con la incorporación de sus propias reglas y sistemas de acción.

- Con el conocimiento del resultado de la acción de estos grupos, se obtienen mejores elementos para interpretar la situación que guarda la organización, debido a su fuerte incidencia dentro de la misma

- La interacción de fuerzas de los actores y sus resultados, concebidos en un espacio de tiempo dado, sin duda incidirá en gran medida en el resultado de la estrategia.

5) El análisis de la estructura de la organización y su vinculación orgánica, como medio para conocer la capacidad de respuesta en términos de comportamiento de los grupos internos ante circunstancias específicas

6) El conocimiento y análisis del estilo administrativo dará la pauta para poder evaluar el potencial de liderazgo y dirección, así como sus debilidades influencia e incidencia que tienen en el contexto que se encuentren ubicados. En esta fase es aconsejable se lleven a cabo escenarios, para poder establecer la mejor opción en cuanto a las acciones que debe realizar la organización para la realización de la imagen ideal, y el porqué en esta fase se debe a que, es claro que al subsanar mediante supuestos en escenarios las fallas en determinado estilo de dirección el cual tiene una incidencia preponderante o por así decirlo el 'voto de calidad' presentaría una imagen más cercana de lo que se quiere al subsanar en el escenario las debilidades o fallas del estilo de dirección que hay en la organización

7) La responsabilidad organizacional en relación con su contexto, implica forzosamente del conocimiento de responsabilidades que tienen más allá de las propias (de inversión,

---

<sup>36</sup> Arellano Op Cit p 72

salariales, empleo etc.), necesariamente tienen que ir con las exigencias de una sociedad en desarrollo, pensante; que busca racionalidad y responsabilidad social en lo ecológico, en la salud integral y en la educación. En este análisis particularmente se tiene el desarrollo de la Matriz de Responsabilidad Social, basada en la medición del logro que se obtiene para satisfacer a los Stakeholders; donde se realiza un sondeo de las actitudes económicas, sociales, políticas, etc., en las cuales los Stakeholders toman posición y conocen que trascendencia tiene hacia ellos lo realizado.

Para ello se requiere de una serie de técnicas que de acuerdo a los elementos e interrelación que de los mismos se tengan se hará necesario su uso:

La metodología para el Diagnóstico Estratégico, consiste en analizar a los actores y sistemas tanto internos a la organización como externos a la misma.

Al diagnóstico político, se puede resumir como "que se le otorgue a la población las condiciones mínimas de atención para obtener credibilidad sobre las acciones de gobierno".

#### **4.8. Diagnóstico Estratégico de la política social en México; con base en la incidencia de las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), de los actores y sistemas que interactúan en el proceso.**

Las fuerzas y debilidades son el punto clave que condiciona el futuro de una empresa u organización; por lo que es necesario saber cómo afrontar los problemas de una nueva actividad y poder resolverlos de manera satisfactoria, para lo cual, se requiere saber cuales son los puntos fuertes de la empresa y cuales son los débiles. Generalmente estos puntos se refieren a los recursos tanto materiales como humanos con que se cuenta.

#### 4.8.1. Fuerzas

En el caso de los recursos humanos, se toman los logros y experiencias de las instituciones que se han encargado de la política social en los últimos años, como lo es la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud, (considerando el IMSS E ISSSTE ) y la Secretaría de Desarrollo Social, considerando sus siete entidades coordinadas: Distribuidora Conasupo (DICONSA); Liconsa; Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (FIDELIST); Instituto Nacional Indigenista (INI). Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), Fondo Nacional para las Artesanías (FONART), y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) Cuyos objetivos y alcances son los siguientes:

- DICONSA.- Su objetivo es garantizar el abasto oportuno y suficiente de productos básicos que coadyuven a mejorar la dieta alimenticia de la población con mayores rezagos sociales y económicos y de familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos, a través de una canasta básica, así como regular el mercado mediante precios preferenciales de productos básicos. Para lo cual establece los siguientes programas, en el 95% de los municipios del país (2,319 municipios), 20, 918 localidades y en las 32 entidades federativas:

-Estímulos a la educación básica. Abasto social de leche en polvo; Abasto a albergues Indígenas; Distribución de despensas, Atención a zonas de desastres; Servicio postal a zonas marginadas; Ayuda alimentaria a refugiados guatemaltecos. Apoyo al sector obrero por medio de las tiendas INFONAVIT

- LICONSA. Su objetivo es coadyuvar a mejorar la dieta alimenticia de la población infantil de cero a menores de doce años, madres embarazadas o en etapa de lactancia y población senecta de familias que obtengan ingresos den hasta dos salarios mínimos al proporcionarles leche en polvo o fluida a precios muy inferiores a los del mercado. Los programas con los que realiza su objetivo son tres. Abasto social de leche; Abasto tradicional de leche y el Programa de Intervención Dirigida. A través de ellos, la entidad,

tiene presencia en el 81.1% de municipios del país (1948 municipios); en 6,666 localidades y en las 32 entidades federativas.

- **FIDELIST.** Su objetivo es complementar la dieta alimenticia de las familias de áreas urbanas que obtienen ingresos de hasta dos salarios mínimos, al proporcionarles un kilo gratuito de tortilla diariamente, a través del Programa de Subsidio a la Tortilla, con el cual tiene presencia en 377 municipios urbanos del país, en 908 localidades urbanas y en las 32 entidades federativas.
- **CONAZA.** Su objetivo es apoyar integralmente a las comunidades de las zonas áridas del país con núcleos poblacionales altamente marginados, con limitadas oportunidades de desarrollo interno. Asimismo, busca elevar el nivel de desarrollo económico sustentable, incrementar la producción de las localidades áridas del país, preservar sus recursos naturales y generar empleos e ingresos al interior de ellas; a través de sus diez programas:

Infraestructura pecuaria; Agua potable en zonas rurales; Desarrollo de áreas de riego; Programa de mujeres; Apoyo a la producción primaria; Fomento a la producción y productividad; Fomento a la producción y aprovechamiento para la producción y productividad primaria agroindustrial; Producción y preservación ecológica y Vivienda digna. Con ellos tiene presencia en 416 municipios de 11 entidades federativas en 1503 localidades del país.

- **INI.** Su objetivo es apoyar integralmente a comunidades indígenas del país, las que en su mayoría se ubican en el ámbito rural, en condiciones altamente marginadas de desarrollo; además, busca elevar el nivel de desarrollo social de sus localidades, mejorar su calidad de vida, propiciar condiciones de desarrollo económico sustentable en ellas, preservar sus culturas y costumbres, apoyar su producción, capacitarlos para el autoempleo, preservar sus recursos naturales y generarles mejores oportunidades de ingresos al interior del país. A través de sus cinco programas: Albergues escolares indígenas; Fondos regionales de solidaridad; Promoción de justicia; Difusión Cultural y

Capacitación y actualización. Con ellos tiene presencia en 484 municipios, de 21 entidades federativas.

- **FONART.** Su objetivo es impulsar la producción de artesanías mexicanas, procurando tanto su preservación como la elevación de su calidad artística, y el nivel de ingresos del artesano; a través de acciones de apoyos técnicos, financieros, comerciales y de difusión de valores culturales y estéticos contenidos en las expresiones del arte popular. Los seis programas con los que lleva a cabo su objetivo son: Otorgamiento de créditos; Programa estratégico para la sustitución del plomo y combustible en la alfarería vidriada tradicional; Adquisición de artesanías; Promoción y difusión cultural, captación de recursos financieros y Canalización de recursos financieros. Con los cuales otorga créditos a artesanos de 12 entidades federativas. Asimismo brinda asesorías técnicas en seis estados de la República.
- **FONHAPO** Tiene el objetivo de financiar la construcción, adquisición de vivienda, urbanización de fraccionamientos, conjuntos habitacionales, parques de materiales, que se integran como apoyo al mejoramiento, mediante el otorgamiento e créditos y ejecución de programas de vivienda popular y de interés social hacia la población cuyos ingresos personales no rebasen 2.5 veces el salario mínimo, a través de sus cuatro programas; Lotes con servicios; Vivienda progresiva; Vivienda mejorada y Apoyo a la producción y distribución de materiales

#### **4.8.2. Debilidades**

Las debilidades también se consideran en el ámbito interno o propio de la organización en cuestión de recursos materiales y humanos

#### **4.8.2.1. En cuestión de educación**

El analfabetismo obstaculiza en gran medida el acceso de la población analfabeta, a oportunidades productivas y obstruye la superación de las condiciones individuales y familiares.

La ineficiencia terminal desde la educación básica, media y superior, debe superarse ya que limita en grado sumo a la incorporación a las actividades productivas y de servicios, al no poder estar en un nivel adecuado a los requerimientos de preparación para el puesto y también dado en su caso, capacitar al individuo que se encuentra en esta situación

Para lo anterior, se requiere de fuertes inversiones privadas, estatales y de nivel federal.

#### **4.8.2.2. En cuestión de salud**

A la fecha de elaboración del PND ( publicado en mayo de 1995), se tienen detectados diez millones de personas que carecen de acceso regular a servicios de salud y subsisten grupos de población al margen de las condiciones mínimas de salubridad e higiene, prevaleciendo desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infecto-contagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, sobre todo en regiones rurales dispersas y zonas urbanas marginadas. Asimismo, coexisten enfermedades propias de la pobreza como el cólera, las infecciones respiratorias agudas en los niños, desnutrición y muertes maternas y perinatales; enfermedades cardiovasculares, crónico degenerativas, tumores malignos, padecimientos mentales adicciones y lesiones.

El acceso formal a la atención médica en las instituciones públicas existen dos grandes grupos de usuarios: a) los afiliados a la seguridad social; 45 millones que incluyen sobre todo a la población trabajadora en el sector formal de la economía los cuales hacen uso del IMSS y del ISSSTE y b) los no asegurados: 35 millones, incluyen a los que no participan en el sector formal, principalmente en el medio rural y a las clases medias autoempleadas que

no están protegidas ni han adquirido un seguro médico privado, que en su mayoría hacen uso de los servicios públicos de la Secretaría de Salud, el Programa IMSS- Solidaridad y los servicios Estatales y Municipales de salud

Asimismo, el perfil demográfico debido a la reducción de las tasas de mortalidad infantil, los programas de planificación familiar y los programas preventivos de salud, paradójicamente, presentan problemas de salud más costosos y de larga evolución y difícil prevención.

#### **4.8.2.3. Crecimiento y distribución territorial de la Población**

La población se le considera como el sujeto primordial y el agente fundamental del desarrollo; "El progreso de las sociedades se basa en el mejor y más cabal aprovechamiento de las capacidades humanas, en su aplicación creativa para obtener, mediante el trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que enriquecen el bienestar y la calidad de vida".<sup>39</sup> En este sentido, es necesario reflexionar acerca de las múltiples interrelaciones que vinculan a los fenómenos demográficos con el desarrollo; tales como el acceso al empleo o vida productiva; y romper el círculo entre pobreza y rezago demográfico

Asimismo, se deben impulsar programas que complementen directamente el ingreso de las familias más pobres, para que se les participe en programas estratégicos de educación y capacitación que propicien el cambio demográfico. Por lo que también se deberá extender su cobertura y el acceso efectivo a la población rural e indígena a los servicios de planificación familiar, garantizando la adecuación de éstos a las condiciones de cultura y organización social de las comunidades.

---

<sup>39</sup> PND, Op. Cit., Pp. 56

### **4.8.3. Oportunidades**

Las oportunidades se pueden considerar como una coyuntura donde las capacidades de espacio y tiempo son precisas y limitadas.

#### **4.8.3.1. Elementos de combate a la pobreza y la marginación**

Los elementos de combate a la pobreza y marginación, son consustanciales a los mismos que los determinan, la carencia de posibilidades de educación, alimentación, salud y vivienda en núcleos de las sociedades, determinan la necesidad de constituir por parte de los gobiernos los mecanismos y formas para afrontar tales situaciones sociales. Con el objeto de integrar al desarrollo a los grupos sociales con carencias de alimentación, salud educación y vivienda entre otros, el gobierno mexicano redefine en el Plan de Desarrollo 1995-2000, los planes y programas que las instituciones gubernamentales deben realizar de manera integral en este periodo.

##### **4.8.3.1.1. Lineamientos de política social, respecto a la educación, salud, alimentación y vivienda, definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.**

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la política de desarrollo social busca lograr el objetivo de mayor equidad y justicia social, mediante la ampliación de las capacidades y oportunidades de la población que conlleven a elevar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud, y vivienda, como condición para avanzar en el desarrollo social integral.<sup>46</sup>

##### **4.8.3.1.1.1. Lineamientos en cuestión de Educación**

El propósito del Plan respecto a la educación, es convertir en realidad el artículo tercero Constitucional, de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico

Estratégicamente el Plan se propone entre otros:

- Diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria.
- Elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica.
- Reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública, con el reforzamiento en los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación.
- Buscar la mejora substancial de los servicios hacia la educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos.
- Mejoramiento continuo de métodos y materiales educativos, incluyendo elementos regionales.
- Incremento en el trabajo escolar, coadyuvando a la adquisición de capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemáticas como fundamento de todo aprendizaje.
- Se buscará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna.
- Reacondicionamiento, ampliación y modernización de la infraestructura y equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática.
- Se integrarán actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social, buscando ampliar el alcance de programas de educación inicial con desayunos escolares y becas.
- Consolidación de la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno y la promoción activa de las comunidades en las tareas educativas.
- Realizar un esfuerzo amplio y eficaz en la lucha contra el analfabetismo, fortaleciendo los programas de educación para adultos y formación para el trabajo.

---

<sup>40</sup> Cfr. PND Op. Cit. Pp. 49-56

- Capacitación continua a los maestros, mediante un sistema nacional de formación, actualización y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones de calidad profesional de su trabajo
- Fortalecimiento de la educación media superior y superior con personal académico bien calificado; fortaleciendo asimismo la capacidad de investigación que permita una mejor comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.
- En materia de ciencia, se busca ampliar la base científica del país, alentando la concurrencia de fondos públicos y privados.
- Impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas y su descentralización.

#### **4.8.3.1.2. Lineamientos en cuestión de salud y seguridad social**

Se requieren las condiciones de salud adecuada, para el desarrollo pleno de las capacidades para el trabajo, la educación y cualquier actividad del individuo como ente social. En este sentido en el PND, se plantea la reforma al sistema nacional de salud; la cual comprende:

- El mejoramiento de la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones.
- Ampliar la cobertura de los servicios, fortaleciendo la coordinación e impulsando su federalización.
- Se buscará garantizar el paquete básico de servicios de salud para los que menos tienen, mediante la reorganización del gasto en salud y el establecimiento de criterios generales que eficienten los servicios de salud y medicina preventiva.
- Garantizar el abasto de medicamentos e insumos esenciales y la capacitación de recursos humanos para la adecuada prestación de los servicios.
- La descentralización de servicios de atención a la población no asegurada.
- Mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización.

- Integración de los sistemas estatales y municipales de salud, estimulando la participación activa de la población.
- Apoyar el programa Municipio Saludable en donde participan los ayuntamientos con acciones de: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de la fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales.

En cuestión de Seguridad Social, se busca apoyar a los trabajadores mediante un conjunto de prestaciones que complementan sus ingresos salariales y un sistema de pensiones para el retiro y el funcionamiento de guarderías en apoyo a las madres trabajadoras

#### **4.8.3.1.1.3. Lineamientos en cuestión de vivienda**

La política de desarrollo social del Gobierno en materia de vivienda tiene como objetivos:

- Orientar el papel del Estado a la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público social y privado para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda
- Promover las condiciones para que las familias de zonas rurales como urbanas disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para ello se establece la estrategia del Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda; desregulación y desgravación; garantizar suelo para vivienda; mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana y fomento tecnológico para la producción de vivienda.

**4.8.3.1.1.4 Objetivo y metas de la Secretaría de Desarrollo Social (1997)**

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social; formular conducir y evaluar la política general del desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, fomento al empleo, desarrollo regional y urbano y vivienda. Asimismo, coordinar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas, de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población. Para ello, la Sedesol coordina siete entidades paraestatales, cuyo objetivo principal es la población de escasos recursos; el subsistema de Distribuidoras Conasupo (DICONSA), Liconsa; Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (FIDELIST); Instituto Nacional Indigenista (INI); Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA); Fondo Nacional para Apoyo a las Artesanías (FONART) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

**4.8.3.1.1.5. Programa integral de combate a la pobreza. Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)**

El programa se puso en marcha a mediados del año de 1997, con el objeto de intensificar el combate a la pobreza, atacando sus causas de manera integral.<sup>41</sup>

El Progresá es una acción específica definida para el Desarrollo de capacidades individuales (salud, nutrición y educación), se inserta en una de las dos grandes vertientes de la política social del actual gobierno, la vertiente de las "acciones para la superación de la pobreza", las otras acciones que le refuerzan son: el desarrollo de infraestructura social básica y las oportunidades de ingreso y empleo. La otra gran vertiente de política social del gobierno consta de "Acciones amplias" para la población en general y sus elementos son la educación, salud, seguridad social capacitación laboral y vivienda.

<sup>41</sup> Fuente SEDESOL Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) Documento de trabajo interno México 1997

Se plantea desde un enfoque integral, continuo y de largo alcance que busca erradicar las condiciones estructurales de la pobreza, para lo cual se plantean los siguientes objetivos centrales:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias pobres, particularmente de los niños y de sus madres. Se busca la complementariedad de estas acciones para que se traduzcan en un mejor aprovechamiento escolar y en el abatimiento de la deserción entre niños y jóvenes.
- Brindar apoyo a la economía familiar procurando que el hogar disponga de recursos suficientes para que los hijos completen su educación básica
- Inducir la corresponsabilidad y la participación activa de todos los miembros de la familia, especialmente de los padres, en la realización de acciones de bienestar social
- Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones que se emprendan, para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias, sumando los esfuerzos y las iniciativas de la población en acciones complementarias que refuercen la eficacia y cobertura del programa

Con el logro de sus metas se espera dar un paso importante en el propósito de establecer las condiciones dignas de bienestar e ingreso para las familias en condición de pobreza extrema.

Se determinó primeramente a nivel comunidad con alta y muy alta marginalidad, procediendo a la selección de beneficiarios mediante un procedimiento transparente para asegurar una cobertura equitativa que evite la discrecionalidad. La familia beneficiaria tendrá derecho a los apoyos del programa por tres años, siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas sean similares a las que se reportaron al momento de su incorporación al programa y cumpla con las acciones de corresponsabilidad establecidas.

El Progreso está integrado por tres componentes estrechamente relacionadas entre sí: apoyos educativos; salud y alimentación.

Componentes y líneas de acción:

- Apoyos educativos para fomentar la asistencia y rendimiento escolar y acciones para mejorar la calidad de la educación. Sus líneas de acción son; a) becas educativas para estimular la asistencia de cada uno de los hijos que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria , y. b) recursos para la adquisición de útiles escolares de los mismos educandos

Paralelamente se buscará que existan escuelas primarias y secundarias suficientes para satisfacer la demanda y que los planteles cuenten con espacios, equipamiento y mobiliario adecuados. Que los maestros y directivos reciban capacitación y actualización adecuadas y que opere un sistema de supervisión y evaluación. Que operen programas de educación inicial no escolarizada dirigida y se promuevan programas de educación para adultos. Asimismo se establece una corresponsabilidad con los padres de familia, quienes serán fundamental pieza para la asistencia escolar y la elevación del aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes.

- Atención básica de salud para todos los miembros de la familia y el fortalecimiento de la calidad de los servicios; con el objeto de la ampliación de la cobertura de atención básica del primer nivel, a fin de reducir las tasas de morbi-mortalidad y propiciar una actitud preventiva, teniendo especial cuidado en la población más vulnerable como son las mujeres embarazadas y los niños menores de cinco años, a través de tres estrategias específicas.

1. Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud
2. Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación, otorgando para ello un suplemento alimenticio y

3. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud entre familias y comunidades, a través de acciones específicas de educación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.

Para la prevención de la desnutrición infantil desde la gestación y la primera etapa de vida del niño, se otorgarán suplementos alimenticios que aportan el 20% de los requerimientos calóricos y el 100% de los micronutrientes necesarios para prevenir la desnutrición costo a:

- mujeres embarazadas y en lactancia
  - niños de 4 meses a 2 años de edad y
  - niños mayores de 2 años y hasta 5 años, en caso de que se detecte algún grado de desnutrición
- Apoyos para mejorar la alimentación de las familias en condiciones de pobreza, los cuales tiene el objeto de complementar el ingreso familiar y mejorar el nivel de autoconsumo, consistente en una transferencia monetaria mensual con un monto único a nivel nacional; de esta manera
- Se otorgará a las familias beneficiarias independientemente de su ubicación tamaño y composición.
  - se vincula con la asistencia de cada uno de los miembros de las familias a la unidad de salud, de acuerdo con la frecuencia de visitas programadas

Dentro de sus objetivos al finalizar 1977: que el Progreso atienda a 400 mil familias de 13,723 comunidades de 524 municipios, en las regiones donde se registran los mayores rezagos y mas altos índices de pobreza de los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

#### 4.8.3.1.1.6. Subsidios y Transferencias gubernamentales

Los subsidios y transferencias tienen un el claro objetivo de coadyuvar al apoyo de actividades prioritarias a través de dependencias y entidades de los diferentes sectores de la sociedad (subsidios), así como órganos desconcentrados y a las entidades de la Administración Pública Federal (transferencias)

##### 4.8.3.1.1.6.1. Concepto de Transferencias

"Son transferencias las ministraciones de recursos federales que se asignan anualmente para el desempeño de las atribuciones que realizan a las entidades paraestatales y órganos administrativos desconcentrados, y se destinan a sufragar los gastos de sus programas-presupuesto"<sup>42</sup>

En 1983, De la Madrid, incorpora a las Transferencias como un instrumento de política económica en el Plan Nacional de Desarrollo, "con el objeto de normar el otorgamiento de recursos y hacer de ellas un medio eficaz, para coadyuvar al logro de los programas económicos, creando para ello los mecanismos de control y supervisión sobre el manejo, uso y destino de los recursos".<sup>43</sup>

Asimismo, las transferencias dentro de la política fiscal, constituyen uno de los instrumentos de fomento y distribución de recursos del gobierno federal, cuyos objetivos son productivos y sociales y están definidos en las estrategias económicas globales del país; ya que apoyan a actividades de sectores, regiones o factores productivos -que aún siendo prioritarios y estratégicos y de alta utilidad social- no son suficientemente rentables en términos económicos

<sup>42</sup> SHCP. Clasificación por objeto del gasto. Cap 6 Ayudas Subsidios y Transferencias. SHCP. México. 1996. p. 125

<sup>43</sup> Bolívar Espinoza y Villacorta García Haydeé - Hacia una autocrítica del Estado Mexicano. El Colidiano, 45. UAM. Azcapotzalco. Enero-febrero. 1992. Pp 15

Las transferencias a partir de 1982, se planteó que beneficien fundamentalmente a empresas públicas y privadas, que lleven a cabo programas de Productividad, Reestructuración Financiera, Generación y/o Uso Racional de Divisas; Desconcentración Territorial, de apoyo al cambio estructural de la economía, pero sobre todo, que promuevan el uso intensivo de la mano de obra

Transferencias a bienes y servicios que ofrecen los organismos descentralizados y las empresas públicas, con el propósito de promover y garantizar su sano desarrollo.

Transferencias a bienes y servicios de consumo generalizado. Dirigidos para los productos de la canasta básica, a fin de evitar una mayor pérdida del poder adquisitivo y en consecuencia un deterioro del nivel de vida de las mayorías.

En 1983, se implantó el Sistema Único de Transferencias (RUT), con el propósito de servir como medio de difusión de los efectos y alcances, económicos y sociales, de la política de transferencias y al mismo tiempo como mecanismo de evaluación. La información que se registra en el RUT, se cuantifica y analiza de acuerdo al mecanismo de otorgamiento utilizado, a través de cuatro vías de asignación: Gastos, Precios, Tarifas, Financiera e Ingreso; cuyos otorgantes directos son: las dependencias, las empresas estatales, los organismos públicos y las instituciones financieras

#### **4.8.3.1.1.6.2 Concepto de subsidios**

Los subsidios son la cantidad en dinero, o estímulos que proporciona el gobierno para combatir la pobreza de ciertos grupos marginados o excluidos del progreso y desarrollo social. En muchos casos, el gobierno federal otorga este tipo de ayuda a fin de que los productos o servicios no aumenten de precio y con el objeto de transferir recursos en efectivo y afectando así a la población de bajos ingresos.

El artículo 28 Constitucional, establece que:

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."<sup>44</sup>

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en su capítulo de Desarrollo Social, se refiere a que "la política integral de desarrollo social del Gobierno de la República contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones". Además, "...se dará atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo".<sup>45</sup>

Conforme a la Estrategia General para el Crecimiento Económico:<sup>46</sup> "El gasto público tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El objetivo será no sólo destinar una mayor cantidad de recursos, sino también lograr un uso más eficiente de los mismos. El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza."

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), define a los subsidios como: "El otorgamiento de recursos federales destinados al desarrollo de actividades prioritarias de interés general, con el propósito de hacer llegar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los de mercado y de los costos de producción; promover la producción, inversión y la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción y distribución".<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, McGraw Hill México, 1997 p 37

<sup>45</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Diario Oficial de la Federación México Mayo 31 de 1995 p 49

<sup>46</sup> Op Cit p 79

<sup>47</sup> SHCP Clasificación por objeto del Gasto México 1995 p 94

La SHCP clasifica los subsidios en siete conceptos fiscales: a la producción; a la distribución; al consumo; para inversión; para cubrir déficits de operación y, para cubrir diferenciales de tasas de interés. Corresponde la instrumentación de algunos subsidios al consumo y a la producción a la SEDESOL.

De acuerdo a la clasificación anterior, las dependencias y entidades que reciban subsidio, deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Se sujeten a criterios de selectividad, transparencia y temporalidad.
- Identifiquen claramente a la población objetivo a beneficiar, así como a las regiones del país.
- Eviten la disipación de los recursos en otras áreas, para no incurrir en duplicaciones en el ejercicio y evitar mayores gastos administrativos.
- Establezcan los mecanismos internos de operación y administración que faciliten la evaluación de los beneficios económicos y sociales.
- Aseguren que entre las diferentes opciones, el subsidio sea el medio más eficaz para la asignación de recursos y el cumplimiento de metas y objetivos sociales.
- Informen mensualmente el importe de los subsidios autorizados y ejercidos al sistema integral de información de los Ingresos y Gastos, para su registro en el Sistema Único de Subsidios y Transferencias, en los términos y plazos que determine el propio Sistema Integral de Información

Con base en los lineamientos establecidos en el Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) al respecto de la Racionalización de los Subsidios y Transferencias, éstos se verán apoyados por las siguientes medidas:

- Reducir de manera gradual los subsidios generalizados al consumo, sustituyéndolos por subsidios enfocados a la población marginada.
- Limitar los egresos públicos federales a la disponibilidad de recursos y a los recursos fiscales propuestos de superávit primario y balance económico, contribuyendo así a fomentar el ahorro interno.

#### Las políticas sociales selectivas y universalistas

Las acciones de la política social se dirigen a la aplicación de medios públicos estatales, para la consecución de metas sociales. Las políticas sociales tienen como propósito fundamental, resolver el problema que plantea el desfase entre el nuevo crecimiento económico y los grupos sociales desfavorecidos mediante programas específicos de combate a la pobreza. De acuerdo a la cobertura de los programas existen dos tipos de políticas sociales que son:

##### a) Selectivas o Focalizadas

Se traducen en programas de focalización contra la pobreza y deben dirigirse prioritariamente a los más pobres. Dada la escasez de los fondos asignados a la política social, se busca garantizar hasta donde sea posible, que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. La selectividad responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos limitados; se busca ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos.

Los fondos de inversión social apuntan a resolver en el corto plazo, situaciones de pobreza extrema que pueden derivar en tensiones sociales o políticas. Estos abarcan un amplio campo de acciones:

- Generación de empleos temporales
- Asistencia

- Capacitación laboral
- Apoyo productivo
- Infraestructura básica
- Complementos alimentarios, y de
- Saneamiento

La focalización se traduce en una mayor efectividad y agilidad en las operaciones, mayor eficacia en el uso de los recursos y un aprovechamiento más tecnificado de la información social en función del efecto del gasto sobre el bienestar de los beneficiarios

Cabe mencionar de las políticas selectivas, que en la medida en que los costos sociales disminuyan y conforme se logre un mejor desarrollo social con mayor crecimiento económico, la necesidad de tales políticas debe ir disminuyendo.

Las políticas selectivas no sólo deben durar mientras se siga una estrategia económica que arroje resultados sociales cuestionables. Las políticas selectivas dirigidas a los sectores más pobres serán las más legítimas, ya que tienen mayor validez por razones sociales, humanitarias y políticas, ya que hacen intervenir a los pobres en el combate a la pobreza, los preparan, les crean conciencia del problema y de la manera de enfrentarlo. Las Entidades de la SEDESOL que aplican este tipo de políticas sociales son: LICONSA, FIDELIST, CONAZA, INI, FONHAPO y FONART.

#### **b) Universalistas**

Son consideradas como las políticas sociales que benefician a toda la población o a cualquier individuo que requiere de ese bien o servicio que hace uso de ello.

Existen corrientes en contra de la universalización de los subsidios, debido a que existe ineficiencia en la aplicación de programas sociales, impacto sobre población no objetivo, no se identifica con claridad el problema social y no excluye a quienes no tienen la necesidad

del bien o servicio. DICONSA es la entidad coordinada por la SEDESOL, considerada dentro de este tipo de subsidio, en los casos de venta de maíz y harina de maíz.

#### Subsidios a la oferta y la demanda

Existen cuatro formas de enfrentar fallas e imperfecciones en el mercado, cuando la población no tiene recursos para ejercer demanda y cuando hay pobreza, particularmente pobreza extrema

##### a) Subsidios a la oferta de manera universal

Proveer algunos bienes y servicios básicos en forma gratuita y de manera universal a todo el que lo solicite sin necesidad de que pruebe su indigencia, pobreza extrema y su carencia de recursos.

##### b) Subsidios a la oferta de manera selectiva

Subsidiar la oferta de algunos bienes o servicios reduciendo su precio y por tanto, permitiendo un mayor consumo del mismo (o de otros bienes gracias al ahorro que se genera) sin modificar los ingresos nominales de la población. Cuando este subsidio es selectivo, como en el caso de la leche rehidratada de LICONSA, en la cual opera un doble proceso de selección vía la ubicación de las lecherías y vía requisitos específicos que deben reunir las familias. Este tipo de subsidio también se incorpora en la venta de maíz y harina de maíz de DICONSA focalizado exclusivamente en las áreas rurales.

##### c) Subsidios a la demanda de manera focalizada

Subsidiar la demanda, la cual se puede hacer subsidiando bienes o servicios específicos o transfiriendo ingresos a las personas. Lo primero se logra entregando tarjetas, vales o dinero en efectivo, al grupo de pobres para que con ellos adquieran los bienes especificados en el comercio privado estimulando así la actividad económica privada. Se trata entonces de subsidios focalizados a la demanda de ciertos bienes y servicios básicos. Según los defensores de este tipo de subsidios, se aprovecharía en forma óptima porque

llegaría a quienes lo necesiten verdaderamente, mientras que los subsidios generalizados vía la oferta son aprovechados por mucha gente que no los necesita. En este caso es necesario que el individuo o el hogar en cuestión pruebe su indigencia o pobreza extrema.

#### **d) Subsidios a la demanda de manera generalizada**

Este tipo de subsidio cubre la demanda de ciertos grupos de población, cuando se operan mecanismos de transferencias fiscales en dinero. Es el caso de los créditos al salario o del PROCAMPO o del Sistema Nacional de Investigadores.

De lo anterior resaltan tres pares de opciones: los subsidios a la demanda versus los subsidios a la oferta; los subsidios focalizados a los pobres versus los subsidios universales y, los derechos sociales de los ciudadanos versus la actitud de los pobres con derecho a credencial de subsidio.

#### **Opciones de programas y políticas sobre subsidios**

Una de las soluciones para compensar las pérdidas del ingreso familiar, son la generación de ingresos, la transferencia de ingresos y los programas de subsidios a los precios. Estos últimos, pueden ser utilizados para hacer que los alimentos o ciertos productos básicos alimenticios sean más baratos en relación con otros productos similares. Esto puede inducir a las familias a realizar ajustes en la asignación de su presupuesto en favor de los productos básicos más baratos. Los programas de alimentación complementaria pueden ser considerados como programas de transferencia de ingresos, ya que aumentan los recursos de las familias. En función de su diseño, pueden también inducir a las familias a ampliar el porcentaje del ingreso real total gastado en alimentos y cambiar su asignación de alimentos dentro de la familia en favor de los miembros más desnutridos.

Existen cuatro opciones de programas y políticas sobre subsidios, que tienen a su disposición los siguientes tipos de medidas:

#### **1. Programa de Generación de Ingreso**

- Programa para incrementar la producción agrícola y artesanal
- Programa para incrementar los ingresos de los pequeños productores
- Generación de empleos con subsidio
- Programa para ampliar la producción de alimentos de subsistencia

Este tipo de programas dan impulso e incentivan los niveles de producción, con el objeto de beneficiar a ciertos grupos específicos de población. La Secretaría de Desarrollo Social dentro de sus prioridades promueve la producción artesanal y la generación de empleos y asesoría en comercialización acciones que realiza el Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, (FONART). Asimismo, otro de sus alcances es elevar el nivel de desarrollo económico sustentable, incrementar la producción, preservar los recursos naturales y generar empleos e ingresos al interior de las zonas áridas, tal es el caso del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA).

Programa de Transferencia de Ingreso.

- Programa de cupones y tarjetas para la compra de alimentos
- Programas sociales, ayuda a los pobres
- Programas de transferencia de ingreso en efectivo

Los programas de transferencia de ingreso son diseñados y aplicados de muy diversas maneras. La transferencia puede ser realizada en efectivo (como lo realiza el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA), como ayuda a los pobres, compensación por desempleo o pueden ir vinculados a los alimentos (como el otorgamiento de un kilo de tortilla diario a través del Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla, (FIDELIST), la vivienda o algún otro bien básico.

Los programas de transferencia de ingresos vinculados a los alimentos pueden adoptar muchas formas, de las cuales las más comunes son los cupones y las tarjetas magnéticas para la compra de alimentos y los programas de alimentación complementaria. Ambos tipos de programas proponen transferir ingresos a las familias o a los individuos

beneficiarios específicos en forma de alimentos o de medios para adquirir alimentos, con el fin de asegurar un incremento de la ingestión dietética. Los argumentos más comunes en favor de la transferencia de alimentos o ingresos vinculados a alimentos en lugar de dinero son: 1) que un mayor porcentaje de ingreso adicional se gasta en alimentos cuando se transfieren alimentos e ingresos vinculados a ellos, que cuando se transfieren ingresos en efectivo y, 2) que el gobierno tiene a su disposición alimentos a un costo inferior a los precios de mercado.

En muchos casos, la transferencia se limita a raciones específicas cuya cantidad es inferior a la que sería adquirida sin subsidio, es decir, que la cantidad es intramarginal. Esto implica que no es de esperar que el efecto nutricional sea diferente del de una transferencia de ingreso en dinero igual al ingreso real representado por el apoyo en especie.

### 3. Subsidios al Precio de los Alimentos

Estos han representado una significativa contribución a la mejora de la nutrición en las zonas marginadas de nuestro país. Los subsidios de los precios de los alimentos pueden influir en el estado de nutrición de tres formas: 1) Los subsidios incrementan el poder adquisitivo de las familias que los reciben, ya que pueden comprar una cantidad mayor de alimentos al mismo costo. 2) Reducen los precios de los alimentos en relación a los precios de otros productos, incitando con ello a las familias a comprar más alimentos. 3) Pueden hacer que ciertos alimentos sean más baratos en relación con otros alimentos, y de esta forma cambiar la composición de la dieta. LICONSA incorpora el subsidio al precio de la leche que distribuye, a grupos focalizados, (por edad entre cero y doce años y madres embarazadas). DICONSA, aplica un subsidio al precio de la harina de maíz y al maíz, que se distribuye exclusivamente para la población que vive en las áreas rurales donde principalmente existe población con pobreza extrema.

El efecto de los subsidios a los precios de los alimentos depende de la naturaleza del programa de subsidios, incluidos, factores tales, como el grado de especificación del

objetivo, la elección de los productos básicos subsidiados y el diseño y la aplicación del programa de distribución.

#### 4. Programas de Alimentación Complementaria

Esta opción de subsidio se dirige habitualmente a aquellos miembros de la familia que están desnutridos o corren riesgo de estarlo, como por ejemplo los niños y las mujeres embarazadas y lactantes. En general, en la actualidad se utilizan dos tipos de sistemas de reparto de los alimentos complementarios: la alimentación en la escuela (Programa de Desayunos Escolares del DIF) y los Centros de Rehabilitación Nutricional, (Albergues del INI).

Estudios sobre recién nacidos y niños pequeños, han demostrado que los programas de alimentación complementaria están a menudo asociados a una mejora de crecimiento, un descenso de la morbilidad o una mejora del desarrollo cognoscitivo, pese a ello, se ha observado que los beneficios son habitualmente escasos ya que solo una parte de los alimentos distribuidos es realmente consumida por el grupo de población beneficiaria específica. Por otro lado, existen desviaciones de los alimentos complementarios, mismas que se producen cuando estos son compartidos por miembros de la familia no beneficiarios, o cuando los alimentos recibidos sustituyen, en vez de complementar otros alimentos que normalmente serían consumidos.

Además de la cantidad de alimentos distribuidos, factores tales como el periodo de aplicación del programa, la duración de la participación y el estado de nutrición de los beneficiarios influyen en la eficacia de la alimentación complementaria. El embarazo con desnutrición puede conducir a un bajo peso del niño al nacer y por consiguiente a una probabilidad más alta de mortalidad infantil.

Con respecto a la duración de la alimentación, los programas de entrega de alimentos tardan mucho más en producir un incremento significativo del crecimiento que los Centros de Rehabilitación Nutricional. Estos últimos pueden ser eficaces en tres meses o menos,

pero no se puede dar una regla general para la duración mínima de cualquiera de los programas, debido a la influencia de muchos otros factores. La vigilancia continua del crecimiento infantil, es necesaria para establecer el momento más adecuado en que se debe cesar la alimentación complementaria de un determinado niño. Además, antes de poner fin a la participación de un niño en un programa de alimentación, es importante que se eliminen las causas por las que el niño llegó a estar desnutrido anteriormente. La alimentación complementaria trata los síntomas, no las causas. Por consiguiente, a menos que las causas sean eliminadas, los niños que ya no cumplen los requisitos para recibir una alimentación complementaria pueden volver rápidamente al estado de desnutrición previo.

Los programas de alimentación complementaria, pueden ser medios eficaces, para proteger o compensar a los miembros de las familias pobres, de los efectos potencialmente negativos de la crisis. Para ello es preciso que al diseñar los programas y el tamaño del complemento alimentario, se tenga en cuenta la sustitución entre éste y los alimentos procedentes de otras fuentes, así como el reparto entre los miembros de la familia. En México, existen ejemplos sobre la aplicación de este tipo de subsidio en el Programa de Desayunos Escolares que distribuye el Desarrollo Integral para la Familia (DIF), que se focaliza a grupos de edad determinados y el caso de los Abergues Escolares Indígenas del Instituto Nacional Indigenista, (INI).

#### **4.9. Amenazas**

Las amenazas se encuentran en el medio ambiente, en el entorno de la organización, en este caso el contexto económico incide fuertemente en la política social del país.

##### **4.9.1. Resultantes de las medidas y modelos económicos aplicados**

Con el agotamiento del estado de bienestar, se instalan estrategias neoliberales que constituyen situaciones de economía abierta; reducción del proteccionismo; y la búsqueda de la integración a una economía internacional como medio para insertarse en el

desarrollo, como consecuencia el Estado se redefine bajo un proceso de adelgazamiento mediante la privatización de paraestatales, con el objeto de corregir el déficit público; generando este proceso de ajuste, grandes costos sociales tales como desempleo y subempleo, devaluación de los salarios, informalización del sector público, generación de economías informales, en el campo, surge la descapitalización, y el irremediable atraso tecnológico. Llamándoles los intelectuales y analistas sociales a estos resultados de deterioro social pobreza, marginación ó rezago. Cabe mencionar, que como consecuencia a estos fenómenos, se inicia un proceso de democratización con la consecuente organización política de la sociedad civil, lo que conlleva a que en la implantación de los programas de gobierno, por medio de ellos se realice un intercambio de apoyo político por bienestar.

#### **4.9.2. Comentarios a los resultados de la implementación de políticas económicas y políticas sociales en México.**

Como resultado del interactuar entre el modelo de gobierno, la incidencia del contexto internacional, y la propia dinámica social, se han generado situaciones que inciden en el nivel de vida de la sociedad, formas que tienen un nombre con base en los elementos que le componen: tal es el caso del fenómeno de la pobreza; la marginación y el rezago social.

Para algunos autores como Víctor Urquidí\*, México aún puede aspirar a alcanzar el desarrollo sustentable con equidad, bajo la gran tarea de cooperación de la sociedad civil, gobierno; grupos privados tanto nacionales como internacionales, bajo la inyección de grandes presupuestos de gasto federal y estatal; así como de recursos humanos y materiales -capacitados los primeros y amplios y de calidad los segundos- para la gran tarea de dar cumplimiento a los derechos sociales, laborales y humanos básicos que requiere toda nación. Asimismo, se deberá tener cuidado en el desmantelamiento de programas e instituciones, con la sustitución y mejoramiento de otros nuevos dirigidos a la tarea del combate a las grandes desigualdades sociales. En este sentido cabe la reflexión

---

\* Urquidí, Víctor. *México en la Globalización*. Cap. V "La problemática social". Pp. 172-173

de Ernesto Cohen<sup>49</sup>, al respecto de la participación social -que al respecto se dio en el sexenio pasado con la conformación de los "Comités de Solidaridad"- la cual es considerada por los que elaboran y diseñan los programas sociales, como incapaz de contribuir a s propio desarrollo sin facilitar que los propios beneficiarios participen en la toma de decisiones en aquellos programas que les están destinados.; en su diseño, operación y evaluación, y considerar que la participación coadyuva a legitimar la acción del Estado, se constituye como un mecanismo de control social de la gestión, favorece la "focalización" de los programas, ajustándolos a las necesidades y contribuye a la articulación de la población objetivo. Asimismo apoya este concepto debatiendo sobre la estructura rígida de los programas

Otros autores aducen específicamente programas claros y objetivos en su área de especialidad, tal es el caso de Teresa Rendón y Carlos Salas<sup>50</sup>, en su obra sobre empleo y políticas económicas (adyacentes al empleo, tales como la distribución del ingreso, la baja retribución al empleo remunerado, insuficiencia de oportunidades ocupacionales, bajo poder adquisitivo etc.) en la cual los autores realizan un profundo análisis del empleo tanto de factor incidente como de factor resultante de la implantación de medidas y modelos económicos, en México. Asimismo presenta bajo su la propuesta de política, el ineludible requerimiento de "dotar a la economía de una capacidad autónoma de acumular"<sup>51</sup>, aunado paralelamente al incremento del empleo productivo, garantizando una producción nacional suficiente, que cubra la demanda interna y tenga excedentes para exportar mercancías con valor equivalente al de las importaciones, lo cual implica generar calidad, productividad,

En éste sentido los autores citan al propio Keynes<sup>52</sup>, al respecto de la satisfacción suficiente del mercado interno y que pese a cualquier modelo, debe obtenerse a mediano y

<sup>49</sup> Cohen Ernesto. Notas para el estudio del progreso de gestión pública en el campo de las políticas sociales. División de Desarrollo de la CEPAL, Chile, junio de 1997. p. 8

<sup>50</sup> Rendón Teresa y Salas Carlos. Construcción de Empleo y Políticas Económicas para las mayorías. Políticas públicas alternativas en México". Garza T. Enrique, (Coordinador). La Jornada. 1996

<sup>51</sup> Op. Cit. Pp. 277-278

<sup>52</sup> " Coincido con aquellos que minimizarían, más que con aquellos que maximizarían los vínculos económicos entre las naciones. Las ideas, el conocimiento, la ciencia, la hospitalidad, los viajes , éstas son las cosas que por su propia naturaleza deberían de ser internacionales. Que las mercancías sean producidas

largo plazo un crecimiento económico sustentable, con aumento del empleo productivo como requisito imprescindible para dotar a la economía de una capacidad autónoma de acumular. Todo ello, bajo una política deliberada de fomento que garantice el desarrollo y consolidación de los segmentos de población conocidos como pobres o marginados. Aunado a lo anterior, plantean medidas que no por ser complementarias, tienen un interés relevante: Mejorar el acceso a la salud y la educación; terminar con la política de protección a la inversión especulativa, modificar la política comercial anteponiendo los intereses y derechos de la mayoría a los intereses del exterior (revisión necesaria del TLC) y realizar una verdadera política de apoyo a la modernización del campo mexicano, una transformación productiva que parta de las comunidades (derogar las modificaciones al artículo 27 constitucional).

#### 4.9.2.1. Pobreza

Se entiende como un problema de distribución de la riqueza y no como simple fenómeno social que pone de relieve los desequilibrios y deficiencias del sistema o como un obstáculo a salvar para hacer vales los principios de justicia y equidad.<sup>53</sup>

La hipótesis central, es que el origen de la pobreza del país se encuentra en el rezago en el desarrollo agrícola y rural. Independientemente de la distribución geográfica de la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, la pobreza urbana es un reflejo de la pobreza rural.<sup>54</sup>

Siete características de la población de pobreza extrema: según Santiago Levy<sup>55</sup>

---

domésticamente siempre que sea razonable y convenientemente posible y, por encima de todo, que las finanzas sean primordialmente algo nacional" Op Cit p 263

<sup>53</sup> Soberanes F. José Luis Leyes y Pobreza. Compilación: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Nacional

<sup>54</sup> Santiago Levy. "La Pobreza en México" Félix Vélez. (compilador) La Pobreza en México Causas y Políticas para combatirla ITAM F C E p 51

<sup>55</sup>Op Cit. Pp 63-68

1. Alta fecundidad, como resultante de la pobreza extrema, debido también a la falta de educación y de acceso a los medios de control natal.
2. La población extremadamente pobre, puede no estar capacitada para reaccionar ante las bajas transitorias en el salario real trabajando un mayor número de horas. Las bajas no pueden compensarse trabajando más si los hogares ya están trabajando a toda su capacidad.
3. Los extremadamente pobres parecen tener mayores tasas de participación por edad en las actividades económicas lo cual afecta su demanda de educación.
4. Por vivir en estrecho contacto con los riesgos de nutrición producto de su bajo nivel de ingreso, los extremadamente pobres tienen muy poca capacidad para soportar el riesgo. Si tienen poco acceso al crédito y pocos activos físicos las disminuciones en el ingreso se traducen inmediatamente en un menor consumo.
5. La composición de la dieta de los extremadamente pobres es diferente, así como las elasticidades de precio y de ingreso en cuanto a la demanda de alimentos.
6. En los hogares extremadamente pobres el estado de nutrición parece ejercer un efecto directo en la productividad de niños y adultos.
7. La importancia de la desigualdad dentro de los hogares es mayor, ya que determina la manera en que los ingresos adicionales se traducen en recursos para cada miembro del hogar.

#### **4.9.2.2. Marginación**

Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) "la marginación social es un fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión

en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios" <sup>56</sup>. Como problema estructural, se analiza en su dimensión global, con el objeto de establecer sus características y tendencias por regiones; para lo cual, utiliza información sobre el conjunto del país y sobre todas sus unidades político-administrativas, con lo que elabora indicadores que se refieren principalmente a condiciones y procesos de déficit social, que tienen como base, información que sólo es proporcionada por los censos; tal como la educación elemental, las condiciones y servicios de las viviendas y la distribución de la población en el territorio, así como el ingreso que perciben las personas como principal medio de acceso a los satisfactores esenciales.

El índice de marginación que el CONAPO, elaboró en ese momento fue a nivel municipal, considerando que el índice resultante fuera una medida única, que diferencie territorialmente la marginación, y que su escala de medida sea ordinal, preferentemente de intervalo.

La población marginada, se entiende como la "integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción-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 de los asuntos públicos" <sup>57</sup>.

Para determinar la marginalidad de las localidades, se tomaron en cuenta tres variables: 1) Educación en cuestión de analfabetismo, 2) Ocupación, considera a la población ocupada en el sector primario y 3) Vivienda, donde se considera a las viviendas que no tengan agua, drenaje ni energía eléctrica.

El total de localidades del conteo de 1995 fueron 201 mil 138. Por razones de confidencialidad del INEGI, y porque solo se proporcionan datos y características de la población pero no de las viviendas por localidades, el CONAPO trabajó con una base de

<sup>56</sup> Consejo Nacional de Población, (CONAPO) Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990 CONAPO México 1993

datos de 105 mil 749 localidades (casi el 53% del total), determinando sus índices de marginación. Estadísticamente son representativas porque en las 105 mil 749 localidades habitan 90 millones 606 mil 766 habitantes (99.4% del total), ya que el universo de habitantes fue de 91 millones 158 mil 290 (100%). De las 95 mil 389 localidades que no se tomaron en cuenta; 94 mil 288 (98.8%) tienen de una y dos viviendas y una población de 572 mil 673 habitantes y 113 localidades con viviendas no particulares y una población de 13 mil 271 personas.

De las 105 mil 749 localidades, 55 mil 747 localidades (52.7%), son de muy alta marginación; 22 mil 066 (20.8%) son de alta 15 mil 568 (14.7%), son de media marginalidad y 6 mil 962 (6.6%), son de baja y 5 mil 406 (5.1%), son de muy baja.

- La población en localidades de alta y muy alta marginalidad es de 15 millones 247 mil 853 personas (16.8% del total).
- La población en localidades con marginalidad media 8 millones 150 mil 692 habitantes, (9%).
- La población en localidades de baja marginación es de 7 millones 540 mil 705 habitantes, (8.3%).
- La población en localidades de muy baja marginación es de 59 millones 667 mil 516 habitantes, (65.9%).

---

<sup>37</sup> Op Cit p. 15.

## **CONCLUSIONES**

1. Como puede observarse a través de la historia, las Políticas Sociales no tienen continuidad, debido a que se establecen con base a un marco de políticas públicas del periodo sexenal del Presidente en turno. Por ello, la atención a la definición de la Política Social es residual.
2. La Política Social se define como respuesta inmediata a problemas no proyectados anteriormente para su solución y por ende, no es planeada con el objeto de dar real solución a problemas específicos, construyendo el camino, es decir estratégicamente.
3. Paralelamente, se utiliza a la Política Social para el logro de objetivos políticos coyunturales, que no inciden de manera real en la satisfacción de las demandas sociales básicas.
4. Las Políticas Sociales no tienen continuidad, debido específicamente a la condición sine qua non de su relación con el Modelo Económico del sexenio en turno, lo que indica que están hechas para llevarse a cabo en el mejor de los casos, en los seis años que tiene el periodo presidencial de México, situación que no se dio ni como mínima en este periodo que va del actual sexenio, como puede observarse con el Programa Integral de Combate a la Pobreza que fue denominado "PROGRESA".
5. El Modelo Económico en turno, incide en gran manera en la definición de la Política Social, es decir, si el modelo tiene que ver con una situación social determinada, incidirá necesariamente en que se definan programas específicos de Política Social, identificados de manera específica y dirigida con la Política Económica.

6. De manera contraria, cuando el Modelo Económico, incide marginalmente, sólo para cubrir el capítulo de la definición de los Programas de Política Social, que poco se identifica con el propio modelo, es cuando la Política Social no tiene la relevancia que requieren las demandas sociales reales y se vuelve residual; es decir en términos técnicos, que nada tiene que ver la agenda pública -del pueblo-, con la agenda de gobierno.
  
7. No se planea estratégicamente con el objeto de dar solución al problema esencial que genera la necesidad de una Política Social determinada sino que sólo satisface demandas momentáneas o resuelve algunos problemas coyunturales. En ese sentido, la Política Social carece de la planeación adecuada, adoleciendo incluso de la adecuada delimitación de su problema a resolver.
  
8. La Política Social que se define, tiene poco que ver con la esencia del problema social a solucionar, ya que ha sido usada de manera coyuntural; es decir, surgen acciones y trabajos de Política Social, en el momento de elecciones populares para una candidatura municipal o para una gubernatura.
  
9. Coincidiendo con algunos autores<sup>1</sup>, así como el modelo económico se plantea a largo plazo y se estructura y reestructura las veces que es necesario, considerando el entorno, contexto y a los actores que inciden en la toma de decisiones; se efectúa un proceso "estratégico". De esta manera, debe plantearse la política social, a largo plazo, buscando el apoyo en cierto número de actores que dispones de varios modos de ofrecer resistencia o ayuda a la implantación de sus políticas y programas, considerando de antemano que todo

---

<sup>1</sup>Rolando Cordera, en *Una nueva política social. Retos y lineamientos*; David Arellano, *Op. Cit.*; Peter Gourevitch en *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, FCE, México 1993. Nora Lustig en: *El impacto Social del Ajuste*, CEDEPLAR Brasil, 1992.

apoyo tiene su precio, su costo de oportunidad,<sup>21</sup> por lo mismo debe ser considerado, tal como se considera para lo económico. Las decisiones deben tomarse de acuerdo a los objetivos de los actores sociales, es decir que tenga una base social, lo cual fundamenta la autonomía del Estado en la toma de decisiones, misma que depende de la interacción entre los objetivos y sistemas de la toma de decisiones; por ello, para que la autonomía del Estado exista, con propósitos específicos, éste debe ser capaz de obtener apoyo de los diversos actores sociales, obteniendo con ello su legitimación.

10. Por lo anterior, las decisiones conllevan potencialmente una tarea de construcción, de pensamiento creativo donde convergen: memoria histórica, objetivos, metas, valores y sin lugar a dudas autoridad.

---

<sup>21</sup>Donde el estado dispone de enormes poderes de coacción, a menudo no puede fomentar la iniciativa. Donde el Estado permite una libertad considerable, a menudo tiene dificultades, "por la necesidad de coordinación.", Gourevitch, Op. Cit. P. 279.

apoyo tiene su precio, su costo de oportunidad,<sup>2</sup> por lo mismo debe ser considerado, tal como se considera para lo económico. Las decisiones deben tomarse de acuerdo a los objetivos de los actores sociales, es decir que tenga una base social, lo cual fundamenta la autonomía del Estado en la toma de decisiones, misma que depende de la interacción entre los objetivos y sistemas de la toma de decisiones; por ello, para que la autonomía del Estado exista, con propósitos específicos, éste debe ser capaz de obtener apoyo de los diversos actores sociales, obteniendo con ello su legitimación.

10. Por lo anterior, las decisiones conllevan potencialmente una tarea de construcción, de pensamiento creativo donde convergen; memoria histórica, objetivos, metas, valores y sin lugar a dudas autoridad.

---

<sup>2</sup>Donde el estado dispone de enormes poderes de coacción, a menudo no puede fomentar la iniciativa. Donde el Estado permite una libertad considerable, a menudo tiene dificultades, "por la necesidad de coordinación.". Gourevitch. Op. Cit. P. 279.

**BIBLIOGRAFÍA**

Acle Tomassini, Alfredo. Planeación Estratégica y Control Total de Calidad. Grijalbo. México. 1990.

Aguilar Villanueva Luis F. El estudio de las políticas públicas. En Colección Antologías de Política Pública. Miguel Angel Porrúa. México. 1992.

Aguilar Villanueva Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Angel Porrúa. México. 1996.

Aguilar Villanueva Luis, F. La Hechura de las Políticas. Estudio introductorio y edición. Colección antologías de política pública. Miguel Angel Porrúa. México. 1992.

Amado Fernando. Estrategia. Apuntes, enfoques, proposiciones. Centro militar. Biblioteca General Artigas. Vol. 60 Uruguay. 1980.

Arellano Gault David. Planeación y Gestión Estratégica en Organizaciones Mexicanas. Un énfasis en el sector público. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Mimeo. P. 14

Aziz Nassif Alberto. Reformar al Estado. Modernización sin modernidad. Pp.77-79. Módulo IV del Seminario de Política Social. "Lecturas sobre Reforma del Estado". Febrero septiembre de 1997. ACATLAN. Estado de México.

Bailleres Helguera Enrique. Reflexión y aproximación al concepto y contenido de la política social. Documento de análisis. Mimeo. ACATLAN Estado de México. 1997.

Bibliografía

---

Barenstein Jorge. La gestión en empresas públicas. Centro de investigación y docencia económicas. México. 1983

Bolívar Espinoza y Villacorta García Haydeé.- Hacia una autocrítica del Estado Mexicano. El Cotidiano, 45. UAM Azcapotzalco. Enero-febrero, 1992.

Bustelo, Eduardo. Mucho, poquito, nada. Crisis y alternativas de política social en los '90. UNICEF. Argentina. Cap. 8.

Cabrero Enrique. Origen y Desarrollo de Estrategia de Empresa. CIDE, material docente, serie de Administración Pública, MD N°8

Castelán G. Beatriz. Planeación Estratégica y Control de Gestión. ECASA. México. 1985

Castro y C. Lessa. Introducción a la economía S XXI. México. 1976.

Cohen Ernesto. Notas para el estudio del progreso de gestión pública en el campo de las políticas sociales. División de Desarrollo de la CEPAL. Chile, junio de 1997.

Colosio Luis Donald. "Perspectivas de la Modernización Política"(presentación). Reforma del Estado. Las razones y los argumentos. F.C.E.

Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. McGraw Hill. México. 1997.

Consejo Nacional de Población, (CONAPO). Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990. CONAPO. México. 1993

Crozier Michel. "¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?" Reforma del Estado. Las razones y los argumentos. F.C.E.

Dresser, Denise. Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas. El Cotidiano 70, mayo-junio, 1996.

Enrique González Tiburcio. Reforma del Estado y Política Social. INAP. México. 1991.

Franco Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina. Revista de la CEPAL N°58. abril 1996

Gobierno de la República. III Informe de Gobierno de la República. Septiembre 1° de 1997.

Lerner Siegal, Bertha. Globalización, Neoliberalismo y Política Social. (Ensayo).

Lerner Siegel, Bertha. América Latina. Los debates en política social, desigualdad y pobreza. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.

Levy, Santiago "La Pobreza en México". Félix Vélez, (compilador). La Pobreza en México, Causas y Políticas para combatirla. ITAM. F.C.E.

Mc. Cool, Daniel en Public Policy Theories, Models, and Concept an anthology. Prentice-Hall. New Jersey. 1995.

Nef, Jorge. Política, Administración y Políticas públicas: Un análisis Sistémico. Política N°28. Santiago de Chile. 1991.

Nozick, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. México, F.C.E., 1988  
Periódico El Financiero. México. Septiembre 12.

Bibliografía

---

Rendón Teresa y Salas Carlos. Generación de Empleo y Políticas Económicas para las Mayorías en Enrique Garza Toledo (Coordinador). Políticas Públicas Alternativas en México. La Jornada. 1996.

Rendón Teresa y Salas Carlos. Generación de Empleo y Políticas Económicas para las mayorías. "Políticas públicas alternativas en México", Garza T. Enrique, (Coordinador) La Jornada. 1996.

Sallenave, J.P. Gerencia y Planeación Estratégica. Norma, Colombia 1985

Sánchez José Juan Sánchez. Tesis de Maestría en Administración Pública "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal" UNAM. F.C.P. y S. 1993.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) Documento de trabajo interno. México. 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (S.H.C.P.) Glosario de términos usuales en la Administración Pública. Mimeo. México

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación México Miércoles 31 de mayo de 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público Clasificación por objeto del gasto. Cap. 6. Ayudas Subsidios y Transferencias SHCP México 1996

Soberanes F. José Luis. Leyes y Pobreza. Compilación. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Nacional.

Bibliografía

---

Steiner, G.A. Planeación Estratégica. CECSA, México, 1979.

Sun Tzu. El Arte de la -Guerra. Fundamentos. Madrid. 1981.

Tomassini, Luciano. La reforma del Estado y las Políticas Públicas. Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas. 1994.

Trejo Guillermo, y Jones Claudio, (Coordinadores). Contra la Pobreza, Por una estrategia de política social. Cal y Arena. CIDAC. 1993.

Urquidi, Víctor. México en la Globalización. Cap. V "La problemática social".

Valenzuela Feijóo, José. Crítica del Modelo Neoliberal, el FMI y el cambio estructural. UNAM, México, 1991.

Zedillo, Ernesto. Las políticas de Bienestar. Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Información y Propaganda. México. Agosto de 1994.