



32

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"**

**LA NUEVA POLITICA SOCIAL DESPUES DEL AJUSTE DEL ESTADO MEXICANO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**PRESENTA**

**ESTEBAN ALONSO RIVERA HERNANDEZ**

L

**ASESOR: LICENCIADO MIGUEL ESCOBAR VALENZUELA**



**NOVIEMBRE, 2000**

286543





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A Dios, por la oportunidad de vida y su complicidad  
en la convicción diaria y profunda  
de que estoy construyendo un futuro nuevo,  
trazando metas y poniendo las piedras de un edificio  
del cual el único arquitecto soy yo.

A Mamá y a Papá, quienes con cariño y amor han alimentado al ser humano que soy hoy, con virtudes y defectos pero lleno de pasión por vivir; y que sin su apoyo incondicional este proyecto no hubiera llegado a su final.

A Ale e Ire, por sus infinitos ánimos y cariño y por estar ahí cuando más las he necesitado.

A el Alpargata, por ser un abuelo maravilloso,  
por inculcarme lo valioso  
que es una persona por el simple  
hecho de ser humano, además,  
gracias por esos días que compartimos  
y que llevaré conmigo siempre.

A Georgie, por abrir la ventana a culminar  
este proyecto, por sus palabras de aliento  
, y quien me hizo confundir los sueños  
y la realidad pero sabiendo que son verdad

A Lalo, Pepe, el Doc y demás amigos,  
por su amistad, por sus consejos y  
por compartir y alentar sueños.

# LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL DESPUÉS DEL AJUSTE DEL ESTADO MEXICANO

## ÍNDICE

|              |   |
|--------------|---|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
|--------------|---|

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ACERCA DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN

|   |    |
|---|----|
| 1.1 Necesidad de realizar una investigación sobre la Nueva política Social después del ajuste del Estado mexicano | 3  |
| 1.2 Marco Conceptual  | 5  |
| 1.3 Marco teórico   | 11 |
| 1.4 La hipótesis del trabajo  | 11 |
| 1.5 Metodología de la investigación   | 12 |

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### LA POLÍTICA SOCIAL DE 1983 A 1988. DE ANTESALA AL AJUSTE

|   |    |
|---|----|
| 2.- Introducción                            | 14 |
| 2.1 La Política Social en el discurso       | 14 |
| 2.2 Instrumentos de la Política Social      | 16 |
| 2.3 El deterioro de las Capacidades básicas | 18 |
| 2.3.1 Educación                             | 19 |
| 2.3.2 Alimentación                          | 20 |
| 2.3.3 Salud                                 | 21 |
| 2.3.4 Vivienda                              | 23 |
| 2.4 Desmantelamiento de Programas Sociales  | 25 |

### CAPÍTULO TERCERO

#### LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO

|   |    |
|---|----|
| 3.- Introducción  | 28 |
| 3.1 El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano | 28 |
| 3.1.1 La redefinición de la Política Social                                     | 31 |
| 3.1.2 El fallido PRONASOL   | 38 |
| 3.1.2.1 Clientilismo o Neocorporativismo  | 38 |
| 3.1.2.2 El caso de Chiapas  | 39 |

## CAPITULO CUARTO

### LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ÚLTIMO LUSTRO DEL MILENIO

|  |    |
|--|----|
| 4.- Introducción   | 43 |
| 4.1 La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000                   | 44 |
| 4.1.1 Programa para superar la pobreza 1995-2000                                     | 45 |
| 4.1.1.1 Objetivos  | 47 |
| 4.1.1.2 Estrategias Genrales   | 47 |
| 4.1.1.2.1 Integralidad y Continuidad de las Acciones                                 | 47 |
| 4.1.1.2.2 Descentralización  | 47 |
| 4.1.1.2.3 Orientación Especial hacia las Regiones de Atención prioritaria            | 48 |
| 4.1.1.2.4 Corresponsabilidad Ciudadana yParticipación Social                         | 48 |
| 4.1.1.2.5 Fortalecimiento de la Asiganación Equitativa de los Subsidios              | 48 |
| 4.1.1.2.6 Promoción del Desarrollo Sustentable                                       | 49 |
| 4.1.1.3 Políticas  | 49 |
| 4.1.1.3.1 Desarrollo de las capacidades de las Personas y las Familias               | 49 |
| 4.1.1.3.2 Construcción de Infraestructura Básica Municipal y Servicios a la Vivienda | 50 |
| 4.1.1.3.3 Oportunidades de Empleo e Ingreso  | 50 |
| 4.1.1.4 Instrumentos   | 50 |
| 4.1.1.5 Evaluación del Programa  | 51 |
| 4.2 El estancamiento de la Política Social   | 51 |
| 4.2.1 Propuestas Iniciales   | 51 |
| 4.2.2 El combate electrónico a la pobreza  | 53 |
| 4.3 Programa para la Educación, salud y Alimentación ( PROGRESA)                     | 54 |
| 4.3.1 Principales características y orientaciones estratégicas                       | 54 |
| 4.3.1.1 Desarrollo de Progresa   | 54 |
| 4.3.1.2 Integralidad de las accio0nes: componentes del Programa                      | 54 |
| 4.3.2 La reorientación de lo subsidios   | 58 |
| 4.3.3 Participación con miras a un Control Social                                    | 59 |

### PROPUESTA ALTERNA EN LA ELABORACIÓN DE UNA FUTURA POLÍTICA SOCIAL

|   |    |
|---|----|
| 5.- Introducción  | 61 |
| 5.1 Integración de la política económica y la política social | 62 |
| 5.1.1 Política económica vs política social                   | 62 |
| 5.1.2 Hacia una política integral                             | 64 |
| 5.1.3 El papel de la descentralización                        | 66 |
| 5.2 El futuro de la Política Social                           | 68 |
| 5.2.1 Acciones para el futuro combate a la pobreza            | 68 |
| 5.2.2 Los cambios fundamentales en el Estado                  | 69 |
| 5.2.3 Educación y empleo como eje de la Política Social       | 71 |

## INTRODUCCIÓN

En la década de los 70, todavía entonces se pensaba que erradicar la miseria era un objetivo alcanzable. Se pensaba en la posibilidad de redimir a los pobres, todo consistía en limitar o limar las aristas más negativas del capitalismo, en neutralizar tendencias y fuerzas polanzadas, con intervenciones convenientes y reguladas desde los centros de decisión gubernamentales y el apoyo decidido de los propios organismos internacionales. México fue entonces espacio privilegiado en la aplicación de esa estrategia cuando, para bien o para mal, a principios de los 70 se lanzó la cruzada redistributiva. El sentido del concepto marginalidad se centraba en que los marginados están al margen de la riqueza pero no necesariamente de la generación de esa riqueza.

El gobierno mexicano en la tarea por abatir la pobreza presentaba dos actores en su lucha: El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), cuyo objetivo fundamental fue el impulsar el crecimiento, particularmente en el sector agropecuario, y el segundo cuya presencia fue esencial, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), donde el programa IMSS-COPLAMAR destacó.

No obstante, en la década de los 80, la crisis de la deuda sumada al marco financiero externo en que se produjo, afectó de manera generalizada a América Latina. Durante la primera mitad de la década, el pago de aquella fue el objetivo prioritario. Resultado de esto fue la visión de que la pobreza era considerada un fenómeno que sólo podría empezar a eliminarse en el mediano y largo plazo.

La segunda mitad se caracterizó porque se practicaron políticas estabilizadoras y ajustes estructurales; y en ese contexto se adoptaron medidas tendientes a concentrar el gasto social público en los grupos más vulnerables mediante programas focalizados; y por dismantelar los servicios de prestación universal, evaluados negativamente en razón de sus efectos regresivos. Se sostenía que no era válido seguir sustentando una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales. En esa composición de lugar, México se encontraba ante la encrucijada de continuar con un modelo obsoleto e ineficiente, o ajustar al Estado a un modelo de desarrollo de orientación hacia el mercado mundial globalizado, el cual ha sido criticado por sus efectos excluyentes, y porque dejaba sin atender los mínimos de bienestar de las mayorías.

Los índices de pobreza y pobreza extrema, en cuanto manifestaciones de grave injusticia social, se profundizaban con la crisis existente. Esto explica que la drástica contracción de la política social y su redefinición y reorientación como *combate a la pobreza*, constituía una forma de matizar las consecuencias del ajuste del Estado mexicano promovido y en buena medida forzado por las instituciones financieras y la concepción económica en que se basa el cuerpo de ideas reconocido como neoliberal, que supone el objetivo macroeconómico de comprimir el gasto público. Así, la concepción tradicionalmente utilizada en la política social es reemplazada por un enfoque asistencialista reservado para la extrema pobreza, agravando aún más el sesgo excluyente del referendo esquema económico, confirmando que toda política social es siempre una derivación de la política económica de efectos secundarios y transitorios en el campo social.

En la estructura de la tesis repartida en cinco capítulos externamos lo sucedido a la política social en la manifestación del ajuste del Estado mexicano. Los capítulos son los siguientes

El primer capítulo expone lo que la necesidad de seguir explorando este campo de estudio después del ajuste del estado y sus vías de impacto, se da un breve marco conceptual y teórico que definen las directrices a seguir en la formulación de la nueva política social, así como, la concertación de la misma; presenta la hipótesis del trabajo y la fundamentación del mismo en las

diversas fuentes de investigación.

El segundo capítulo hacemos notar la ruptura de la etapa previa al neoliberalismo que se orientaba hacia el cumplimiento de los derechos sociales, entendidos éstos en su carácter universal y no excluyente, lo que significó la equidad, a partir de los 80, una vez cuantificada de manera elemental a la pobreza extrema, a esa población objetivo se le otorgan recursos exigüos y con métodos para la cooptación política. Denominada como la antesala del ajuste del Estado y el cambio de la política social hacia la política asistencialista desmantelando los elementos sustantivos del pacto social que se plasmó en la Constitución Política de 1977.

El tercer capítulo expone el impulso de una política asistencialista que busca atacar los síntomas más álgidos de sectores de pobreza extrema, pero necesariamente sin estar asociada a un intento de resolver las causas que la generan. Con programas como Pronasol, por el cual se busca mitigar algunos aspectos de la pobreza, pero ni el monto ni las formas de aplicación están orientadas a crear condiciones de superación y desarrollo. Además esta política se vincula a campañas electorales, usando la miseria para obtener votos.

El cuarto capítulo presenta la continuidad de programas focalizados que no remedian el mal, por lo que no erradican la pobreza. El vasto conjunto de intentos por decidir el rumbo de la política social, sólo produjo retardo sin que pudiera constituirse una alternativa real.

El último apartado más que un capítulo es una propuesta alterna a la política social concebida en esta arena, manifiesta la necesidad de cambios de fondo en las políticas económicas y sociales, y el establecimiento de un nuevo marco jurídico y político en las relaciones entre gobierno y gobernados, al mismo tiempo que el Estado retome la función de organizar la pluralidad social, eliminando la extrema polarización existente.

Permítasenos recordar que la pobreza no se reduce solamente a un problema de equidad y de justicia, veremos que la distancia social entre la extrema pobreza, la pobreza y la riqueza extrema necesariamente atentan contra la armonía y equilibrio sociales de la nación, lo que hace al país más vulnerable. Este fenómeno social ha sido resultado de la política que se impuso al país a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, la cual se prolongó hasta el momento

## CAPÍTULO PRIMERO

### ACERCA DE LA PRESENTE INVESTIGACION.

#### 1.1 Necesidad de realizar una investigación sobre la Nueva Política Social después del ajuste del Estado mexicano.

El Estado desarrollista ha sido generalmente considerado como el eje socio-político y económico del modelo de crecimiento y modernización parcial puesto en práctica en las décadas de post-guerra, cumpliendo funciones de generación de empleo, creación de empresas públicas, provisión de servicios sociales, y de apoyo a la empresa privada. Todo ello se consideraba posible sobre la base del propio desarrollo industrial y del producto de las exportaciones tradicionales. Cuando esto, en la opinión de muy diversos autores, se hizo insuficiente para cumplir con el papel autoimpuesto y satisfacer las demandas crecientes de la población, se recurrió al financiamiento inflacionario y más tarde al financiamiento externo, lo que eventualmente dio origen a una deuda externa cada vez más abultada e impagable. Proceso que, como se sabe, tuvo su abrupto fin en 1982, cuando el estado acumulador y re-distribuidor perdió su base de sustentación con la crisis de la deuda externa pública y privada. En ese momento, no sólo desapareció una fuente de financiamiento, sino que los países se vieron forzados a hacer fuertes remesas al exterior: había llegado la hora de pagar, y para ello, se elaboró la política de ajuste estructural de la economía, que implica principalmente la fuerte reducción del Estado, con la disminución de su planta de empleados y rebaja de salario, la privatización de sus empresas, la eliminación de subsidios, la disminución de la inversión pública, etc.

México se cifó en su desarrollo al patrón descrito. A poco andar, se comenzaba a aplicar con total consecuencia, una política económica neoliberal, reduciendo el papel del Estado a su mínima expresión, y asignándole un rol "subsidiario". Esto es limitarse a fijar las reglas del juego, financiar los gastos de administración y ejecutar un gasto social destinado a paliar los efectos del mercado sobre los grupos de extrema pobreza, focalización del gasto social.

México en este tono es un país de grandes contrastes y niveles de pobreza y déficits en indicadores sociales que están por arriba de lo esperado para un país con su grado de desarrollo. Es claro que uno de los factores determinantes de la evolución de la pobreza ha sido el comportamiento macroeconómico. Los costos de las crisis y del ajuste recayeron de manera exageradamente injusta sobre los grupos medios y más pobres del país.

Los efectos sociales, pues, de esta política de ajuste han sido amplios y duros. En efecto, en un informe del Banco Mundial (1988:1) se lee lo siguiente:

*"La gente expulsada de su trabajo se volvió súbitamente pobre y gente que vivían en el margen de la pobreza fueron llevados por debajo de esta línea en la medida en que los precios de los alimentos, y otros elementos del costo de la vida se incrementaron pero para aquellos que ya eran pobres o para aquellos nuevos pobres que surgieron ahora- el ajuste estructural puede significar hambre, más alta mortalidad infantil, y grandes despojos de sus bienes. Por eso reconoce que un ajuste estructural completo no puede ponerse en práctica sin que por lo menos se tomen medidas especiales para proteger a los pobres nuevos, es decir, los surgidos del ajuste o a aquellos que fueron empujados hacia mayores carencias en virtud del cambio en las políticas económicas instrumentadas".*

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (1988) Target Programs for the poor during structural adjustment. A summary of a symposium on poverty and adjustment, Washington DC, abril 1998

A través de estos años de crisis y ajuste, los esfuerzos nacionales contra la pobreza se basan en medidas y estrategias vagamente formuladas incorporadas a la planificación nacional

Llevar a cabo el examen de los impactos sociales de las políticas de ajuste es una tarea ardua y justificable por varias razones, no sólo en México, que es donde situamos la tarea de este trabajo. Ante tal encomienda hallamos en primer lugar que está la dificultad que consiste en establecer el efecto final que los ajustes tienen en el crecimiento económico y en la distribución de sus frutos. En segundo lugar, se agrega el problema de la información que, en este campo del bienestar, es poco confiable y contradictoria.

Otra dificultad, quizás la más importante de todas, es establecer quién gana y, sobre todo, quién pierde durante el período de ajuste de las políticas. La investigación realizada permite establecer con seguridad lo siguiente: que los grandes perdedores en la época de transición son las capas más menesterosas de la sociedad. Igualmente se puede asegurar que las clases medias urbanas han sufrido un notable empobrecimiento. La condición política del éxito del ajuste del Estado es la derrota o, por lo menos, el debilitamiento de las clases trabajadoras y de sus organizaciones

Una dificultad muy grande, y que es muy difícil de superar, es la que consiste en tratar de distinguir los pobres derivados de la crisis de la deuda de los nuevos pobres o "pobres del ajuste". Para más complicación, cabría agregar que aquellas dos "camadas" precedentes se ligan con la vieja pobreza crónica o estructural de nuestros países

Encaminado el ajuste, se observó que una proporción no despreciable de la población cayó por debajo de la línea de la pobreza en virtud de los impactos de estas políticas, que recayeron selectivamente sobre ciertos grupos sociales, con inserción precaria en el trabajo, y que ya se encontraban en dificultades para llevar un nivel de vida comparable con el promedio.

Constituye hoy día una evidencia que el «ajuste» que se ha llevado a cabo en las economías nacionales se ha basado en el control de las rentas salariales, en la flexibilización de las condiciones de contratación laboral para debilitar las condiciones de negociación de los trabajadores y, junto a ello, en el establecimiento de condiciones generales más favorables para la movilidad de los capitales.

Los planes contra la pobreza para ser eficaces deben ser amplios, mucho más que proyectos orientados a ciertas maneras y para unos cuantos, son demasiados estrechos, limitados a un conjunto de intervenciones orientadas. Una razón de ello es que muchos fueron formulados como una red de intentos por minonzar una crisis financiera, una recesión prolongada, un ajuste ante conmociones externas. La receta de crecimiento rápido del gasto social han demostrado ser ineficiente sin hacer efectivo el objetivo primordial de la política social " el mejorar la calidad de vida de toda persona, el aumento de oportunidades económicas y educativas equitativas, promoción del respeto a la diversidad cultural y la participación activa de la sociedad civil " <sup>2</sup>.

La política social debe erigirse en unir los dos niveles de reducción de pobreza: el crecimiento y el desarrollo humano. Los dos niveles rara vez se cruzan para formular políticas favorables para los pobres. Deberá procurarse desprenderse del legado de cuestión social residual.

Es necesario observar la multidimensionalidad del problema e integrarlo, ya no se puede postergar la descentralización, siempre que las nuevas responsabilidades vayan acompañadas de recursos y de formación de capacidad; de acciones para que las comunidades pobres se

---

<sup>2</sup> Carrasco, Rosalba, Retos del Desarrollo Social en México. Revista Trabajo Social UNAM Marzo 1998 pag. 4

organicen en el afán por defender sus intereses, en cambios fundamentales para el Estado para coordinar esfuerzos en la mejora del rendimiento de recursos orientados a la gente más necesitada; en beneficiar activamente y no de una manera pasiva, los recursos y espacios destinados a la educación y el trabajo para estos sectores.

Es a partir de estas reflexiones, que se considera pertinente investigar cuáles son los propósitos, los alcances y límites que muestra y ha mostrado la política social seguida por los gobiernos desde el sexenio de Miguel de la Madrid a la fecha. Es evidente que la política social trabajada por el gobierno mexicano no ha sido lo suficientemente agresiva y necesaria para realizar acciones de atención hacia los sectores desprotegidos de la sociedad, su exigente improvisación y falta de reconocimiento real de la magnitud del problema han sido los elementos que comparten los programas de combate a la pobreza realizados durante este periodo, generando un violento impacto en el crecimiento de la pobreza y que hoy al menos dos terceras partes de la población del país son pobres o tiene problemas de subsistencia. El hecho es que la política social seguida no es la lógicamente pertinente, enmarcada en la pretensión única de paliar la pobreza no ha combatido los síntomas que la caracterizan, ni ha resuelto las causas que la generan. En la intención de sólo mitigar algunos aspectos de la pobreza a carecido de las formas adecuadas de aplicación que se orienten a crear las condiciones de superación y desarrollo. Impera la reformulación de la política social no solamente en los parámetros de seguimiento empleados sino también planteando nuevas estructuras, reformas y pactos entre las fuerzas económicas, políticas y sociales que permitan transitar a la igualdad de oportunidades de desarrollo y crecimiento. Los tiempos de asistencialismo de la política social han de terminar para dar espacio a aquellos que generen las bases para que la población que se encuentra en este estado pueda salir de él.

## 1.2. Marco Conceptual.

En el proceso de reemplazo de un concepto disfuncional de Estado de Bienestar<sup>3</sup> a uno de Combate a la Pobreza, se generaron conceptos que limitan la creación de la Nueva Política Social a partir del ajuste del Estado Mexicano

- **El Concepto de política, social y el de política social.**

Se define como política, en el sentido que puede asumir en el contexto del presente trabajo, se constituye por la selección de un curso de acción entre varios alternativos

De otra parte, es preciso anotar que sería pertinente precisar lo que entenderemos por Política Social en su más estricto sentido universal tal como "el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales"<sup>4</sup>. Así, primeramente, dado que se trata de una política pública<sup>5</sup>, definiremos las dos palabras que componen este binomio en su individualidad en este trabajo. Política, es "la asignación autoritaria de valores que tiene como tarea el promover el interés público o el bien común de una nación o sociedad mayor, además de

<sup>3</sup> La versión del Estado Benefactor de los países industrializados cuyo modelo se basaba en la tríada de funciones reconocidas al gobierno como regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa, dista mucho de la versión latinoamericana manifestada. En Latinoamérica, el Estado Benefactor aparece como un estado nacional-popular traduciéndose en el control a través de arreglos corporativos para apoyo y sostenimiento de la legitimidad de los sistemas políticos. Ver García Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 45

<sup>4</sup> Laurell, Asa Cristina, Estado y Políticas sociales en el Neoliberalismo, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992 p. 127

<sup>5</sup> Cuando hablamos de Política pública, nos referimos a procesos, decisiones, análisis, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos. Ver Lindblom, Charles E., El proceso de elaboración de políticas públicas, Porrúa, México, 1991 P. 7

todos los intereses especiales o menores, y por encima de ellos"<sup>6</sup> En cuanto a lo social, es "lo que nos concierne a todos, como miembros de la comunidad humana, nacional o internacional, además se refiere a los grupos de la población de menores recursos y oportunidades"<sup>7</sup>, siendo esto último el rumbo que defina la política social.

Así, la política social se traduce en la provisión de bienes y servicios por medio de transferencias gubernamentales con el objeto de compensar las desigualdades económicas y sociales entre individuos, permitiéndoles insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad. Más su sentido equivoco nos dice que es el instrumento de intervención para mantener un orden social y político, o para resolver tanto crisis de integración social como crisis de legitimidad que ocurre en el ámbito de las instituciones. En esta última percepción, le da al Estado la capacidad para separar, reunir o construir grupos sociales, y para permitir o impedir que sean resueltos problemas planteados por grupos sociales ya existentes al margen de las estructuras propiamente políticas. Lo que se traduce en la posibilidad de reproducir el orden social.

Los cambios que se generaron con el ajuste en la sociedad y la economía han afectado el bienestar de los individuos y "han generado nuevas formas de desigualdad como la falta de movilidad, inaccesibilidad y exclusión"<sup>8</sup>. Quienes por ejemplo, no tienen acceso a la tecnología y a los bienes, se encuentran en desventaja para participar en el desarrollo y no tienen las mismas oportunidades que aquellos que sí cuentan con acceso. Este problema de inaccesibilidad demuestra claramente las deficiencias que tiene el mercado para eliminar las desigualdades de la vida social. Comprobando su incapacidad para cumplir sus promesas de crecimiento económico y prosperidad para la mayor parte de los individuos de la sociedad, a los que el Estado también ha descuidado, abandonándolos por considerarlos como los "perdedores de los procesos de modernización".<sup>9</sup> La división social se profundiza cada vez más entre los grupos e individuos que están estratégicamente integrados al desarrollo económico mundial y aquellos sectores que están marginados de la sociedad nacional.

Bajo la aplicación del diseño y administración de la política social en un modelo de mercado, la responsabilidad de la provisión de los beneficios y servicios sociales de bienestar a los individuos de la sociedad, de las agencias del Estado, es transferida como responsabilidad adjunta a las instituciones de la economía, el individuo y la sociedad, que operan a través de organizaciones y agencias del sector privado. Uno de los principales argumentos esgrimidos para justificar lo anterior es que las agencias del sector público son menos "eficientes" y más "corruptas" que las instituciones del sector privado. La creencia de que el Estado puede ser un proveedor efectivo y eficiente ha sido severamente dañada por la mercadotecnia de la beneficencia y la competencia interna del mercado.

Sumado a la retórica de la descentralización de la administración de la política social que erosiona el poder de los gobiernos locales, éstos están perdiendo su función de ser los proveedores en la entrega de beneficios y servicios sociales, transformándose en "*meros*" "*posibilitadores*". Finalmente, en términos de la entrega de los servicios y beneficios se está dando la promoción de la oportunidad económica y de actividad para cada uno, a fin combatir la pobreza, dependencia y la exclusión la empresa.

En este sentido los responsables de la aplicación de la política social en México, reconocen ya que "el mercado por sí solo, no genera igualdad de oportunidades ni equidad ni equilibrio

<sup>6</sup> Carey-Belanger, Elaine ¿Qué porvenir para la política social?, Revista de Servicio Social, vol. 1, No 2 Diciembre 1998. Pág. 1-2

<sup>7</sup> Fleury, Sonia. Política Social, exclusión y equidad en América Latina. Seminario Balance y Perspectivas. Mayo 1998. Pág. 4

<sup>8</sup> Cahill, Michael. The new social policy, Blackwell, 1994. P 24

<sup>9</sup> Hirsch, Joachim. Globalization of capital, nations-state and democracy, studies of Political Economy, 54. Fall 1997, p. 45

regional" y que "las políticas macroeconómicas no son suficientes para aliviar la pobreza extrema de 40 millones de mexicanos"<sup>10</sup>. Por lo tanto, ya están conscientes del "amplísimo espectro que se abre a partir de la política social" mediante la aplicación de los equilibrios sociales imprescindibles al modelo económico que denominan como neoliberal, a través de un programa integral de desarrollo social, a fin de obtener una mayor eficiencia y justicia social. Desafortunadamente, sigue faltando el programa integral de desarrollo social, sin embargo el gasto que se lleva dentro de este rubro es muy superior a lo asignado a otros sin observar resultados reales.

Por lo tanto, la función del Estado se reduce a satisfacer los requerimientos del mercado. Sin embargo, esta delimitación de responsabilidades no está exenta de conflictos y de contradicciones entre las funciones y los intereses de la economía, la sociedad y el Estado. Así, en muchos de los casos y situaciones específicas, la política social queda entrapada en un dilema creado por los imperativos contradictorios entre los actores, lo cual se deriva en problemas de legitimidad y gobernabilidad para las democracias liberales. La posible solución a los conflictos generados por las diferentes preferencias de los actores, puede encontrarse en el diseño de un Estado liberal - democrático capaz de regular la evaluación de la prioridad y la implementación de las preferencias.

La política social deja de ser vista como la función esencial de un sistema de bienestar operado por el Estado, para ser considerada como la más grande de las "industrias" de la economía globalizadora, capaz de ofrecer competitivamente los servicios de salud, educación, seguridad social, etc., a individuos considerados como "clientes" más que ciudadanos. Así, la administración estatal del bienestar social opera como una respuesta y como un determinante de las fuerzas del mercado laboral, el motor principal generador del bienestar de cualquier sociedad. Sin embargo, el mercado laboral puede generar empleo a un precio de salarios cada vez más bajos y la creación de un ejército de trabajadores pobres. De la decisión entre empleo e igualdad social, el mercado laboral prefiere el empleo con la consecuente desigualdad social, para asegurar su propia reproducción.

- **El concepto de ajuste.**

El ajuste del Estado se reconoce como "el encauzar, promover y regir el desarrollo económico y dejar de ser un Estado propietario y operador de medios de producción, además de tener una importante labor en el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza, como el garantizar a la población oportunidades para acceder a una vida digna"<sup>11</sup>. Se evita la segunda parte del significado de ajuste del Estado exhibiendo la tendencia de la nueva política social generada durante este régimen.

Se establece que son tres las vías más importantes a lo largo de las cuales llegan a toda la población los impactos de las políticas de ajuste. Ellas son:

Uno, un cambio generalizado en los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares.

Dos, por los cambios en el nivel de empleo y subempleo, y su impacto sobre los precios en general, y sobre el ingreso real de los hogares.

Tres, por vía de los cambios en la provisión de los servicios públicos, incluyendo los pagos de transferencias hacia el hogar doméstico"<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Fernández Mendez, Jorge. Razones Motezuma y los debates implícitos. El Financiero. 18 de julio 1998, p.29

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Glewwe, Paul y DeTroy, Dennis, The poor in latin America during adjustment. A studied case, LSMS Working Paper, No. 56, World Bank, Washington, p.21

Respecto de la primera vía, puede asegurarse que a través de la misma se ejerce el impacto más violento debido a las alzas desproporcionadas, sostenidas e incontroladas de los precios. Este efecto es el más común y el que desquicia de manera más inmediata la economía familiar, y aún la empresarial. Las alzas en los precios vienen por diferentes caminos. Uno de ellos es la eliminación parcial o total de la mayoría de los subsidios, particularmente, de los que afectan a los alimentos y a la vivienda.

La fijación monopólica de precios, en todos los niveles, se recrudece en los períodos de rápidas reformas debido al clima de incertidumbre que se genera inicialmente; a esto se suman la especulación con los bienes necesarios y el tráfico con las divisas. Por otra parte, la experiencia muestra que el sector financiero tiende a subir fuertemente las tasas de interés, lo que constituye una presión adicional sobre los costos financieros.

Las expectativas devaluacionistas, así como la devaluación misma, en un ambiente de restricción de divisas, ejercen una fuerte presión sobre el sistema de precios, con efectos verdaderamente demolidores sobre el salario real.

En cuanto a los niveles de empleo de las familias, el efecto se ejerce de manera inmediata por vía de los programas de reducción de empleo en el sector público, que son los que más rápidamente se acometen, afectando especialmente a mujeres y jóvenes. La reducción de empleo en el sector público se relaciona con los objetivos de equilibrio de las cuentas fiscales. Esto también es válido para los programas de reconversión industrial y de privatizaciones.

En el sector privado también pueden afectarse los niveles de empleo, ya que los empresarios han de enfrentar una creciente competencia extranjera hecha posible por la apertura comercial. El efecto más importante se ejerce aquí sobre la pequeña y la mediana industria, que son grandes empleadores.

Finalmente, los cambios en el suministro de servicios públicos, incluyendo las transferencias que hace el gobierno hacia los hogares, constituyen otras acciones previstas en los programas de ajuste. Los fondos públicos para salud pueden verse reducidos con el propósito de controlar el déficit fiscal. Todo esto afecta la cantidad y calidad de los servicios públicos en general, y con más intensidad, aquellos que son utilizados por los más pobres.

Estos tres elementos constituyen, pues, las vías principales por las que la población recibe los impactos de la política económica. Lo dicho hasta aquí aspira a servir como puntos de referencia para una política que procure integrar las políticas económicas y sociales.

- **Elementos fundamentales del neoliberalismo**

Se interpreta como política neoliberal " aquella que pretende promover la acción de los mercados como instrumentos para mejorar la asignación de los recursos en la economía"<sup>13</sup> Por ejemplo, la austeridad en el gasto público no equivale necesariamente a neoliberalismo si no está acompañada de un proceso acelerado de privatización, desregulación financiera, apertura externa, desregularización y flexibilización de las relaciones laborales, reestructuración de las políticas sociales, etc. Asimismo, hay que contemplar que la adopción de las políticas neoliberales como programa de gobierno no ha sido un proceso plenamente consumado en México

---

<sup>13</sup> Seles Sarrapy, Carlos. La reforma Económica. México a la hora del cambio. Cal y arena. México. 1995, Pag. 93

El SELA realizó un acercamiento al impacto social de las políticas de ajuste, "cuyos elementos fundamentales se presentan a continuación"<sup>14</sup>

- a) La recesión a la que llevaron los programas de ajuste provocó una baja de salarios reales y una desocupación acompañada de subocupación progresiva que ha tenido graves consecuencias sociales. Puede decirse que la situación de subempleo pesa aún más que la del propio desempleo.
- b) La política fiscal es regresiva porque para la obtención de la mayor recaudación posible, el criterio es la facilidad de la captación de recursos. Se reconoce la necesidad de hacer reformas fiscales y tributarias, pero se pone el énfasis en los impuestos indirectos como el IVA, que afectan a toda la población sin considerar el nivel de ingreso de cada contribuyente.
- c) El logro del equilibrio o superávit fiscal<sup>15</sup> repercute directamente sobre el gasto público y la política social del gobierno. Como existe una cierta inflexibilidad al cobro de impuestos en orden cronológico, se reduce drásticamente la inversión pública y se deteriora la prestación de servicios básicos tales como educación, salud, seguridad social, programas alimenticios, etc
- d) El equilibrio o superávit de las cuentas externas<sup>16</sup> también tiene consecuencias sociales adversas. Como se trata de aumentar sustancialmente las exportaciones, se actúa en un doble frente. Primero, se procura que la demanda interna no consuma los productos exportables para lo cual son aptas las políticas recesivas, en especial la baja de los salarios reales. Segundo, se practica una política de devaluaciones que cambia los precios relativos en favor de los bienes exportables. Han señalado varios autores que en nuestras economías, y en especial en las exportadoras de alimentos, existe una relación inversa entre el tipo de cambio real y los salarios reales.

Al efecto, se señala lo siguiente.

"Dada la inflexibilidad a la baja de los márgenes en las industrias dedicadas al mercado interno, para que la devaluación se traduzca en alza del tipo de cambio real más allá de la inflación que pueda provocar, se requiere que el salario real disminuya. Ello se logra en lo esencial mediante el desempleo"<sup>17</sup>. Es decir, se destaca que hay un verdadero envilecimiento del salario, bajo la política de devaluación sostenida, en particular cuando el trabajador es contratado por la inversión extranjera.

- e) Se sostiene que estas políticas resultaron en general inflacionarias, ya que la devaluación eleva los precios de los bienes exportables. Ante la rigidez de los precios de los bienes no exportables y, sobre todo los mecanismos de indexación<sup>18</sup> y de formación de expectativas, las devaluaciones contribuyen también a agudizar la inflación, alimentada por las dificultades del fisco para reducir su déficit y atender al mismo tiempo la transferencia de recursos al exterior.
- f) Se concluye que la ocupación y la sub-ocupación tendieron a aumentar, pero se sitúa en una situación es incierta, pues la reducción de la demanda en el mercado interno

<sup>14</sup> SELA. La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe, 1991, CLAD Caracas P 54

<sup>15</sup> Hablar de un superávit o déficit fiscal estamos tocando las diferencias que existe entre el gasto e ingresos del Estado. Cuando el Estado incurre en un déficit, está gastando más de lo que recibe. Cuando registra un superávit, sus ingresos son superiores a sus gastos. Ver Fischer, Dornbusch y Shmalensee Economía, McGraw Hill, 2da edición, México, 1993 p 652

<sup>16</sup> Si las exportaciones de bienes exceden a las importaciones, la diferencia se denomina superávit de la balanza comercial (activa), si las importaciones superan a las exportaciones, la diferencia es un déficit en la balanza comercial (pasiva) Op Cit, 671

<sup>17</sup> Altamir, Oscar. Desarrollo, crisis y equidad en América Latina desarrollo con equidad. FLASCO/CEPAL, Santiago de Chile, junio 1990,9-p 34

<sup>18</sup> La indexación ajusta automáticamente los pagos a los efectos de la inflación. La costumbre en México es en los salarios, los cuales se indexan a la inflación proyectada para el año siguiente. Ver op cit p 678

que provoca la recesión, no es compensada por la expansión del empleo en el sector exportador, que puede promover el mayor tipo de cambio

En sus conclusiones respecto de la aplicación de estas políticas, el SELA es terminante y señala "las políticas de ajuste aplicadas en los países en desarrollo han sido recesivas, han estado orientadas al logro de los equilibrios fiscal y externo para facilitar el pago de la deuda externa, y han tenido graves consecuencias sociales. Este sacrificio social no fue acompañado por el éxito económico.

- **Concepto de pobreza, pobreza extrema, focalización, capacidades básicas y capacidad de gestión.**

Esta nueva política social sigue ciertos parámetros en su elaboración tales como los siguientes conceptos: pobreza y pobreza extrema, focalización, capacidades básicas y capacidad de gestión. Cada uno de ellos por sí mismo y conjuntamente definirá el camino de esta política social. Para entender lo anterior definiremos cada uno de los conceptos de acuerdo a significado otorgado dentro de la nueva política social. Partimos del concepto de capacidades básicas, que son "las condiciones para participar mínimamente en la sociedad siendo estas, la educación, la salud, la nutrición y la vivienda"<sup>19</sup>. De tal manera que la pobreza<sup>20</sup> se le concibe como "la ausencia parcial de las capacidades básicas (lo mínimo de lo básico) que le permitan a cualquier individuo elegir, es decir, autodeterminarse y ampliar sus posibilidades de elección entre diferentes bienes"<sup>21</sup>, por lo tanto la pobreza extrema es la ausencia total de las capacidades básicas. El siguiente concepto es el de la focalización que ocupó un espacio relevante y se convirtió en una herramienta cada vez más ponderada para racionalizar el gasto social. La focalización constituye como uno de los conceptos centrales del paradigma de la formulación de las políticas sociales y es entendido como "la asignación de recursos a determinado grupo social que representa un frente de legitimidad política o un brote de conflicto"<sup>22</sup>. Por último, el de gestión o denominado como gerencia social es "el conjunto de capacidades que tiene por objeto nutrir el proceso de gobierno-sociedad para conseguir el bienestar social"<sup>23</sup>. Teniendo como elementos los siguientes 1) la participación comunitaria, 2) la comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos, 3) dar prioridad a la decisión pública; 4) tomar en cuenta aquellas organizaciones creadas en el seno de la comunidad; 5) reconocimiento del pluralismo social, no sólo del político, y 6) su efectividad se asocia a la gestión intergubernamental. Es un estilo de gestión que rebasa la formalidad de las estructuras organizativas y por su contenido enfatiza en los fundamentos de negociación, concertación y acierto de compromisos.

Estos niveles representan el instrumento creador y operativo de la nueva política social. La comprensión extensa o limitada de cada uno de estos niveles dará como resultado una política capaz no sólo de ser una paliativo sino una política hecha para superar la pobreza. El caso mexicano no logró madurar e integrar cada unos de estos niveles, tan sólo se concentró en el de la focalización del cual se derramó toda la estructura para generar la política social.

<sup>19</sup> Sen, Amartya K. Individual Freedom as a Social Commitment. The New York Review, 1990, .Pag 50

<sup>20</sup> La pobreza está en función de lo que los investigadores consideran lo *básico*, como lo *mínimo básico* y también de la manera en que lo miden. Se distinguen dos métodos, el directo y el indirecto, este último mejor conocido como el método del ingreso. El método directo mide la insatisfacción *factica*. De hecho, su objetivo es determinar el grupo de personas que no satisfacen el conjunto o algún elemento del conjunto de las capacidades básicas. El método indirecto, o del ingreso, es una medida de la incapacidad *monetaria* para satisfacer las capacidades básicas. A diferencia del método directo, el método del ingreso no mide la satisfacción, sino los medios para la satisfacción. En la concepción de los programas para el combate a la pobreza se han inclinado por el método directo o de capacidades básicas insatisfechas.

Ver Trejo, Guillermo y Barrón, Luis F. La pobreza en México. La paradoja de la política social., en Rubio, Luis y Fernández, Arturo, *México a la hora del cambio*, México, Cal y arena, 1995, p. 509.

<sup>21</sup> Sen, Amartya K. Equality of What?. en Choice, Welfare and Measurement. Blackwell & MIT Press, 1992, pag. 367

<sup>22</sup> González, T. Y Alba, Aurelio. Ajuste económico y política social en México. México, 1992, pag. 179

<sup>23</sup> Lowi J., Theodore, Políticas públicas, estudios de caso. México, 1992. Vol 2 pag. 112.

### 1.3 Marco teórico.

Es necesario reconocer la naturaleza multidimensional del concepto de política social. La política social, sólo analíticamente puede ser aislada, y de serlo lo es únicamente en el plano del pensamiento. Pero visto su universo de aplicación y el contexto en el que se generan las causas y fenómenos que la motivan, requiere ser vista como un proceso integral que implica avanzar simultáneamente en los ámbitos del crecimiento económico, el bienestar social y la consolidación de la democracia. De no ser así, puede hablarse de limitaciones, insolencias e incongruencia o insuficiencias de la política social que se haya aplicado o concebido.

La estrategia de la política social aplicada en los hechos, contrariando su pretendida intención, en realidad concentra la riqueza y excluye, a través de la desprotección, a franjas muy amplias de población que resultan privadas de cobertura (en educación, salud, bienestar, recreación, vivienda,...); pierden el empleo o lo precarizan con degradación de sus ingresos. Los derechos al trabajo, educación y salud de los ciudadanos, que tenían su origen en el reconocimiento de las insolencias del mercado para realizarlos para todos, vuelven a transferirse sin contemplaciones a éste, por lo cual quedan convertidos en mercancías de similar jerarquía que una prenda de vestir, un juguete, una refacción para el coche o una cajetilla de cigarrillos, cuyo acceso no es una cuestión de derechos reales, es decir de poder ciudadano, sino de poder de compra. Como la pobreza crece, el poder de compra se restringe a los grupos de ingresos medios y altos; y el ajuste del Estado agrava los factores negativos presente en el mapa social.

El contenido equívoco que se demuestra del razonamiento indicado, queda en evidencia al admitir que una sociedad, cualquiera sea, no está partida en dos subconjuntos de población complementarios pero independientes uno de otro: el de los pobres y el de los "no pobres". Por el contrario, una sociedad es un todo unitario compuesto de pobres y "no pobres". Unos y otros son el resultado del funcionamiento integral de esa sociedad, de su estructura económica, de su gestión política, de sus desempeños pretéritos, de la pluralidad cultural de su gente y del modo en que ésta es articulada por la acción estatal y del modo de vinculación con el resto del mundo.

La justificación de la política neoliberal que se centra en la pobreza, es presentada como prueba del componente de sensibilidad social que presumen conlleva. Cuestión que es, en mi opinión, además, una pretensión ideológica de corte legitimador de la economía neoclásica, en el sentido de que la asignación estatal de recursos "hacia arriba" en beneficio de los segmentos de mayor concentración económica en el mercado, alegando que son los más eficientes, generaría un efecto de derrame hacia el conjunto de la economía. Los mejores arrastrarán a los otros actores hacia el progreso. Observando la transferencia de recursos de capital hacia esos segmentos teóricamente más eficientes en cuanto concentrados y dando asistencia social a los más pobres, en especial, a los pobres extremos, hasta que el efecto de derrame se verifique, los pobres dejen de ser ineficientes y aprendan a tomar decisiones correctas.

Lo anterior atiende al adecuarse a un modelo donde impera el destinar la mayoría de los recursos para realizar inversiones que aumenten el potencial productivo del país y creen las condiciones de desarrollo efectivo que de bases permanentes al empleo y a la calidad de vida. La dificultad está en seguir sosteniendo este tipo de modelo económico con recursos que debían ser empleados en inversión social no extendiendo su beneficio y sólo acotándolo a unos cuantos, concentrando los ingresos que a otros les faltan.

### 1.4 La hipótesis del trabajo.

Este trabajo de tesis profesional tiene como objeto de estudio examinar la insolencia del

Estado mexicano para generar, después del ajuste, una política social apropiada y eficaz para lograr que su acción satisfaga las necesidades básicas: salud, vivienda, alimentación y educación, en la tarea de combatir a la pobreza, como la de generar un posible sentido alternativo a la política social llevada a cabo

Mostramos que la sustitución reductiva de la política social amplia por la más estrecha del "combate a la pobreza y pobreza extrema" fue resultado de la conjugación de la crisis económica de la década pasada y la conversión del cuadro de ideas neoliberales en objetivos de la política de los gobiernos, generando así una *expulsión social sistemática* de la población en el ámbito de la contracción y degradación del empleo; caída de los salarios, reducción del gasto social; flexibilización laboral; ajuste macroeconómico.

Además, la principal limitación del modo en que el "combate a la pobreza" es encarado en el marco del ajuste del Estado, es la focalización casi exclusiva en el mundo de los pobres. A primera vista esto es aparentemente correcto, puesto que las políticas contra la pobreza se refieren a los pobres.

Se abstrae que uno de los ingredientes de la situación actual es la "nueva pobreza", es decir la pobreza que afecta a segmentos de población que hasta hace pocos años se encontraban por encima de ella, pero que a causa de factores como desregulación y privatización y de la reorientación del funcionamiento del Estado perdieron su trabajo o éste se precarizó, deterioraron sus niveles de ingreso, o de otras múltiples formas fueron víctimas del efecto de exclusión.

De acuerdo con lo anterior, las hipótesis serían las siguientes.

1. La política social del gobierno de México seguida como consecuencia de la política de ajuste, en el contexto de la política neoliberal, es estructural y lógicamente insuficiente.
2. La política social del gobierno de México ha incluido objetivos encubiertos.
3. Una política social a seguir debe incluir parámetros y variables distintos a los incluidos en la política social aplicada por el gobierno de México en el periodo de ajuste.

### 1.5 Metodología de la investigación.

La investigación que se aborda tiene por finalidad probar o rechazar las hipótesis anteriormente mencionadas. Para realizar la investigación nos basaremos en el conjunto de datos oficiales de agencias internacionales que figuran en los diversos cuadros que ilustran el desarrollo de los capítulos. Paralelamente, se tomarán en cuenta las opiniones de especialistas que en cada caso se citarán atendido el carácter internacional del reconocimiento académico e intelectual del que gozan. Asimismo, de las opiniones que oficialmente expresan las instituciones de igual jerarquía internacional que se mencionan. El conjunto de apoyos se detallan en la bibliografía de consulta utilizada.

En el trabajo se argumenta que los "nuevos pobres" se agregaron a los "pobres estructurales"; como lo señala Nora Lustig y Miguel Székely en un trabajo conjunto para el Banco Interamericano de Desarrollo "lo paradójico de los años noventa es la suma e incidencia de nuevos individuos a la pobreza durante el periodo en el que el gobierno de México puso en marcha un programa de combate a la pobreza reconocido internacionalmente"<sup>24</sup>. Asimismo, que en la lógica

<sup>24</sup> Lustig, Nora y Székely, Miguel, Evolución económica, pobreza y desigualdad Banco Interamericano de Desarrollo Diciembre, 1997. Pág. 80.

interna del esquema actual, el ingreso a la pobreza no tiene vía de retorno, agudizando los efectos de los mecanismos de transferencia intergeneracional de la pobreza (desintegración familiar, morbi-mortalidad infantil, desnutrición, deterioro ambiental, dificultades en el aprendizaje, exposición a riesgos, precarias aptitudes laborales, bloqueando los canales de movilidad social ascendente). Igualmente analizamos la pretensión de la nueva política social que afirma tratar de prevenir escenarios conflictivos, resolver coyunturas o situaciones que demandan tratamiento inmediato, pero sin que pueda alterar las dimensiones sustantivas del diseño macroeconómico y macro político.

Derivamos las reflexiones precedentes de una investigación basada en documentos, estadísticas, historia y artículos de opinión acerca de este inagotable tema por organismos tales como el Banco de México, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros; así como estudiosos en la materia como Julio Boltvink, Julio Moguel, Rosalba Carrasco, Nora Lustig y demás personalidades en el ámbito, cuya expresión documental se ha incrementado como consecuencia del incremento en la reproducción de las condiciones que caracterizan a la pobreza, no sólo en México, sino en todo el mundo después del ajuste del Estado ante el nuevo orden neoliberal.

La intención es demostrar, con datos, que la política social formulada y permeada por las proposiciones inherentes al proyecto de desarrollo neoliberal aplicado en México, no ha podido, ni puede dar, por sus limitaciones, los beneficios esperados por sus defensores y prometidos a los pobres por la propaganda. Además, sostenemos, con cifras, que el impacto negativo del ajuste, con más mercado y menos Estado, ha sido de tal magnitud que la pobreza se ha incrementado sustancialmente. Por lo cual la política social se maneja como un canal de subordinación política para despolitizar las expectativas y demandas populares; así la participación social se orienta como una forma de integración social y legitimación mediante la solución precaria de los problemas de bienestar. Las conclusiones respetarán el planteamiento realizado por la hipótesis y por el desarrollo del trabajo de investigación.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA POLÍTICA SOCIAL DE 1983 A 1988. DE ANTESALA AL AJUSTE.

#### Introducción.

En el contexto histórico, el sexenio de Miguel de la Madrid se inició el proceso de modernización económica y el periodo de más acelerado deterioro de las capacidades básicas. Un gobierno de transición hacia el modelo neoliberal en donde la evolución de las políticas sociales no se va caracterizar por la sola reducción de las acciones del Estado, sino que envuelve una modificación sustancial de las concepciones ideológicas que les dan sentido a su papel y su funcionamiento. Recalcaba que la satisfacción en áreas como alimentación, vivienda, educación y salud se darían en función de la recuperación económica.

De esta forma el gobierno establecía que mientras la crisis persistiera tendría que postergarse la justicia social. Asimismo advertía que "el mejoramiento de los niveles de vida no se darían en el corto plazo, debido básicamente al estancamiento productivo y la incapacidad para generar empleos, estos últimos como base para mejorar los ingresos y el nivel de vida" <sup>25</sup>

#### Evolución de la pobreza en México 1963-1992 (% de la población nacional)

|                  | 1963 | 1968  | 1977  | 1981e | 1984 | 1988e | 1989e | 1992e |
|------------------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| Total de Pobres  | 77.5 | 72.6  | 58    | 48.5  | 58.5 | 59    | 64    | 66    |
| Tasa media anual |      | (1.3) | (2.5) | (4.6) | 6.5  |       | 1.8   | 1.0   |

e. Cifras estimadas. En 1981 y 1988 por Hernandez laos. En 1989 y 1992 por Julio Boltvinik  
Fuentes: estimaciones propias

La política social entró en un estancamiento. Resultado del paréntesis impuesto por la crisis del modelo de sustitución de importaciones y por el cambio estructural de la economía, aunado a la creciente deuda externa e interna y los flujos que representaban los pagos de intereses, lo cual trajo consigo grados notables de ineficiencia de la política social y un escenario de creciente desigualdad y vulnerabilidad de los grupos más pobres. Los movimientos legales y administrativos hacían presente la evidencia, desde un principio, que no tendrían mayor impacto positivo en la política social aplicada.

#### 2.1 La Política Social en el discurso.

La política social se presentaba oficialmente desde 1982, asociada al objetivo de acceder a una sociedad igualitaria. Aunque nunca se definió qué se entendía por una o por otra, ambos elementos se sumergieron en el discurso gubernamental entre 1983 y 1988 a pesar de que en los hechos su papel y alcances no correspondían con el lugar asignado en el plano declarativo.

En este período los objetivos sociales estuvieron presentes en dos ámbitos: el primero de ellos es el de las modificaciones al marco legal y el de los planes de desarrollo. El segundo está vinculado con programas de ajuste y las distintas políticas de corto plazo.

Así, en este período se elevó a garantía constitucional el derecho a la protección de la salud, se elaboró y aprobó una nueva Ley General de Salud, se publicaron el Programa Nacional de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, el Programa Nacional de Salud y el Programa Nacional

<sup>25</sup> Carrasco, Rosalba y Provenço Enrique "La política social de 1983 a 1985 y sus principales consecuencias", en Investigación Económica, No 184, abril-junio de 1988 p'gas 93-95

de Alimentación, entre los más importantes en el ámbito social, y se tomaron una serie de medidas administrativas para la desconcentración en la prestación de servicios educativos y de salud, los cuales no redundaron en mayor eficiencia administrativa, ya que en torno a esta desconcentración se posicionaron nuevos grupos de interés igual o más ineficientes que, sin contrapesos, siguieron condicionando la política social. Los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) constituían los órganos estatales encargados de llevar a cabo la prestación de servicios que bajo la responsabilidad de los gobernadores y un pequeño grupo vinculado a él formaban el cuoto de poder sobre los recursos.

Por otra parte, en un segundo plano encontramos que ya desde los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983<sup>26</sup>, primer documento de este tipo a la que seguirían anualmente otros cinco, se hablaba de que el programa, que iniciaba a partir de ese año, mantenía como criterio fundamental la *equidad*: Equidad en el ajuste de las finanzas públicas, en el pago de impuestos, en los precios y tarifas, en la contención del gasto, equidad entre regiones y sobre todo, equidad en la distribución del costo social del ajuste, esto último se reducía al objetivo de destinar recursos a programas especiales de empleo productivo en las áreas urbanas marginadas y en las zonas rurales deprimidas. Se planteaba, también una política “moderada” en cuanto a incrementos nominales en los salarios para proteger el empleo y coadyuvar al abatimiento de la inflación. El gran problema es que los costos del ajuste macroeconómico no se distribuyeron de manera equitativa entre los diferentes grupos sociales. Para los primeros años de la década Hernández Laos indicaba que “entre 1981 y 1984 la pobreza aumentó en 10 puntos porcentuales alcanzando 58.5%”<sup>26</sup>. Años después, en los “Criterios Generales de Política Económica” para 1988 aparecidos en noviembre de 1987, contrariando la realidad, se afirmaba, a manera de balance, que en ese lapso los diversos aspectos del bienestar social recibieron por parte del gobierno una “atención prioritaria”.

Para comprender de cierta manera a las limitantes enfrentadas en ese período los objetivos sociales dentro de la estrategia de ajuste y el papel que jugaban en la política económica es necesario partir del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Destacamos este documento porque contiene una contradicción importante caracterizando a la política social en esos años.

Textualmente se afirmaba en el PND que *“El cambio estructural propuesto da prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno, fundamentalmente en la alimentación, vivienda, educación y salud, recreación y calidad de vida...”*<sup>27</sup>. Posteriormente, en el capítulo de política social, se relativiza esta orientación al aceptar que de hecho tales propósitos no se iban a llevar a cabo”. La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha dislocado la capacidad de crecimiento de la economía y en consecuencia la capacidad de generar empleos productivos que constituye la base para mejorar los ingresos y el nivel de vida de la población en forma permanente. Lo que el estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito y mitigar y compensar los efectos sociales de la crisis”<sup>28</sup>.

De acuerdo con esta lógica, una vez más se colocaba en primer lugar la necesidad de restablecer los equilibrios económicos para después crecer y, posteriormente, atender las necesidades sociales. De hecho, se asumía que no habría política social para y durante la crisis y

<sup>26</sup> Boltvink, Julio, El conocimiento de la pobreza en México., en Boltvink, Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, México, Siglo Veintiuno, 2da edición, 2000, p. 87

<sup>27</sup> Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, pag. 115

<sup>28</sup> Política Social, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, pag. 212

que en tanto esta no se superara, solo se atenuarían los resagos más negativos de la recesión

Una posposición de acciones no se justifica del todo en el periodo, si se toma en cuenta la evolución de la economía en 1984 y 1985 y la comparamos con el monto del gasto social<sup>29</sup> y con otros indicadores, observamos que aun en esos años de crecimiento no se reactivaron los principales instrumentos redistributivos<sup>30</sup>. La caída de la producción en 1986 y el escaso crecimiento de 1987, expuestos como una nueva crisis, tampoco significaron una reorientación de los recursos o un avance en el poder adquisitivo del salario.

Se agregaba en el PND que, si bien la política social cuenta con instrumentos tributarios y de gasto público, el énfasis se daría en otras medidas, como el empleo y la distribución del ingreso, considerados los elementos clave para transformar el crecimiento económico en desarrollo social

Todo indica que la política social ocupó un lugar secundario en la estrategia, aunque a nivel declarativo éste fuera destacado como principal. Sin embargo, al presentarse el programa económico de 1988 se da un conjunto de medidas orientadas explícitamente al bienestar social, sobre todo en materia de gasto, mas es insuficiente como para compensar el deterioro sufrido en los cinco años anteriores, situándose aun en niveles muy alejados de los alcanzados en sexenios anteriores.

## 2.2 Instrumentos de Política Social.

El primer elemento que destaca en el periodo es la política de gasto público. En estos años el presupuesto federal prácticamente no creció en términos reales y además ha tenido una distorsión financiera creciente. En forma ininterrumpida entre 1982 y 1988 se fue dedicando una proporción ascendente del gasto público al servicio de la deuda, lo que implica una importante transferencia de recursos hacia el exterior y una desnaturalización de los objetivos de las finanzas públicas. En 1981, el 70% del gasto se destinaba a los renglones productivos y sociales, el 24% al servicio de la deuda y el resto representaba participaciones a estados y municipios. Al año siguiente, la proporción entre gasto programable y servicio de la deuda fue de 55 a 39 %. Seis años después esta distorsión ha llegado a invertir las proporciones: en el presupuesto para 1988 sólo el 38% se destinaba a bienes y servicios y, en cambio, 57% tenía como objeto el servicio de la deuda pública interna y externa.

Lo anterior se suma al propio comportamiento del gasto en bienestar social, que dio como resultado la disminución sistemática de este renglón en su participación dentro del total a partir de 1982. De manera que en el cuadro 1, en 1981 apreciamos que el gasto en bienestar social representaba el 17.2 % del presupuesto total, y que en los años siguientes su participación ha sido decreciente e irregular, registrando el nivel más bajo en 1987 con sólo el 9.2% del total. En el presupuesto para 1988 el gasto social registra un ligero aumento pero sólo significa el 10.1% del total, lo que tiene como saldo una caída de siete puntos porcentuales en ese periodo.

<sup>29</sup> El gasto en materia de política social acusó un decremento en los tres primeros años del gobierno de De la Madrid de un -25.5% en 1983, una recuperación del 4.3% en 1984 y una nueva disminución del -2.2 en 1985, lo que situo en un retroceso promedio del 7.1%. Ver Farfán Guillermo, Gasto público y bienestar social, en Pérez, Germán y León, Samuel (coord), *17 ángulos de un sexenio*, México, Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y sociales, UNAM, 1987, p 84

<sup>30</sup> Las políticas de redistribución de la riqueza o ingreso van encaminadas, en su sentido más estricto, a la transferencia de recursos de una persona a otra, a través de los diferentes instrumentos para ello, como son subsidios y bienes y servicios públicos gratuitos, principalmente. Todo ello con la finalidad de establecer un equilibrio para atender a las mismas oportunidades de desarrollo. Tal vez una de las herramientas más socorridas por los gobiernos para hacerse de recursos en la búsqueda de aplicar estas políticas, es el ajuste fiscal, es decir, un aumento de la recaudación fiscal dirigida a aquellos sectores de mayor riqueza o ingreso. Lo lamentable de dichas políticas ha sido la pobre vinculación con programas eficientes de empleo, educación y combate a la pobreza.

Un significativo ejemplo de ello en México, fue la introducción del impuesto de 2% sobre los activos de las empresas a partir de diciembre de 1988. Pero el destino de esos recursos no tuvieron el objetivo de alimentar tales políticas, al contrario, fueron destinados al pago de servicios de la deuda

Como proporción del gasto sectorial y comparandolo con el Producto Interno Bruto la tendencia es similar: el gasto en bienestar social ha disminuido en terminos reales, significando una proporción menor de recursos frente a una población creciente, que se traduce en un gasto social por habitante más reducido en términos reales, como lo ilustra el cuadro 1 salvo en 1985 y 1988, todos los años del periodo registraron tasas negativas de crecimiento en el gasto social por habitante. También la inversión pública en bienestar social ha caído en 1982 este renglón representa el 16.9% de la inversión pública total, en 1988 apenas alcanza el 7.6% del total

El impacto de la caída del gasto en bienestar social no es inmediato, tiene efectos diferenciados al combinarse con un deterioro de los salarios y una disminución en la generación de empleos: la población que más requiere servicios públicos de educación y salud es la de menores ingresos ya que no pueden solventar gastos en el área de la medicina y la educación privada. Tal reducción del gasto social ha tenido un impacto doblemente negativo si se le observa como proceso simultáneo a la contracción del salario directo y a la reconcentración del ingreso. Es decir, el llamado salario indirecto está acompañado en su descenso a la participación de las remuneraciones salariales en el producto, aunque a un ritmo menor. El periodo de recuperación salarial que concluyó en 1976 presenció, también, el mayor auge de la redistribución por la vía del gasto social, que continuó vigente incluso seis años después del momento en el que inició el deterioro del salario real.

CUADRO 1

COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL Y DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL, 1981-1988

|   | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gasto social / gasto total (%)  | 17.2  | 14.9  | 16.5  | 12.4  | 13.3  | 11.2  | 9.2   | 10.1  |
| Gasto social / gasto sectorial (%)                                      | 24.7  | 27.0  | 24.8  | 23.2  | 25.3  | 26.4  | 23.8  | 26.7  |
| Gasto social / PIB (%)  | 7.6   | 7.6   | 6.1   | 5.7   | 4.8   | 5.9   | 5.2   | 5.9   |
| Investigación pública en bienestar Social / inversión pública total (%) |       | 16.9  | 10.1  | 8.8   | 8.9   | 11.0  | 8.5   | 7.6   |
| Gasto social por habitante (pesos de 1978)                              | 964.1 | 942.2 | 703.9 | 670.1 | 686.4 | 650.7 | 573.1 | 601.5 |
| Crecimiento anual del gasto social Por habitante                        |       | -2.2  | -25.3 | -4.8  | 2.4   | -5.2  | -11.9 | 4.9   |

Fuente: elaborado en base a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-1986 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1988.

Entre 1976 y 1988 la masa de recursos destinada a remuneraciones salariales y a gasto social ha perdido quince puntos porcentuales del producto (ver cuadro 2) a nivel agregado, probablemente sea éste el indicador más drástico de la reconcentración que ha sido propiciada por la política económica y la política social. Sin embargo, es necesario señalar que el Estado se ha visto limitado en sus afanes contraccionistas, ya que pese a ser intenso el viraje en lo que se refiere a la expresión presupuestal de la política social, la caída de gasto ha sido atenuada por el hecho de que la salud y la educación dependen servicios íntimamente vinculados a la estabilidad y a la continuidad política. Como sea, el hecho es que, por ejemplo, el gasto social ha sufrido un mayor ajuste que la inversión pública total y, en términos relativos, ha recibido también un trato menos desfavorable que otros sectores, como el rural.

**CUADRO 2.  
REMUNERACIONES SALARIALES Y GASTO SOCIAL (1970-1988)**

|   | 1970 | 1976 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Remuneraciones salariales / PIB (%)     | 35.6 | 40.3 | 37.4 | 35.9 | 29.0 | 27.9 | 28.1 | 27.1 | 26.6 | 27.0 |
| Gasto social 2 / PIB (%)                | 5.3  | 7.2  | 7.6  | 7.6  | 6.1  | 5.7  | 4.8  | 5.9  | 5.2  | 5.9  |
| Remuneraciones + gasto social / PIB (%) | 40.9 | 47.5 | 45.0 | 43.5 | 35.1 | 33.6 | 32.9 | 33.0 | 31.8 | 32.9 |
| Composición porcentual total            | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Remuneraciones salariales               | 87   | 85   | 83   | 83   | 83   | 83   | 85   | 82   | 83   | 82   |
| Gasto social                            | 13   | 15   | 17   | 17   | 17   | 17   | 15   | 18   | 17   | 18   |

1 A partir de 1989, estimación en base al crecimiento del salario real.

2 Incluye gasto presupuestal en educación, salud, seguridad social y laboral.

FUENTE: Elaboración en base a: INAH-INEGI, "Estadísticas Históricas de México", 1985; SPP, "Sistema de Cuentas Nacionales", "Cuenta de la Hacienda Pública Federal", "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988".

Además, con todo y el tratamiento recibido, el gasto social sigue cobrando un mayor peso relativo en la masa de ingresos que directa e indirectamente inciden sobre las condiciones de vida de la población trabajadora. Pero este hecho, al tiempo que acentúa por sí mismo el peso que el gasto social mantiene como mecanismo y vía para el desarrollo social, también le da un impacto más negativo a la contracción del gasto sobre el nivel de vida.

Las consecuencias presupuestales de la política social han sido minimizadas por el Estado aduciendo que la caída de los gastos se ha podido compensar con una mayor disciplina en su ejecución y una mayor productividad en sus resultados. Sin embargo, la mejor ejecución y la mayor eficiencia tienen límites que están dados por la capacidad de atención y la calidad de los servicios, las cuales no pueden ser sostenidas indefinidamente. Esto es, al menos, lo que se ha concluido en la observación de otros casos en los que también se han estado castigando los presupuestos, sobre todo en el caso de la salud.

También, se ha insistido en que con los nuevos presupuestos disponibles se sigue incrementado la infraestructura social y la capacidad de atención. Se pccnen como ejemplos, para mencionar algunos casos, que entre 1983 y 1988 el número de escuelas creció 40% y el personal docente aumento 30%; que el gasto en salud y vivienda ha crecido "medido en términos de valor agregado real", que el número de médicos en el sector público se elevó 15% y el total de camas de hospital más del 10%, pese a los sismos. Se señala, también, que se ha incorporado a 8 millones de personas al sistema de salud. Si se juzgara a partir de indicadores de este tipo, se tendría que concluir que, pese a todo, la política social ha podido mantener sus funciones. Como se verá más adelante, la observación de otros indicadores refleja en algunos casos un retroceso y en otros un estancamiento de los resultados que iba alcanzando la política social.

### 2.3 El Deterioro de las Capacidades Básicas.

En un primer momento, la discusión de los elementos claves para que la política económica sea a la vez una política de bienestar social son sus efectos en el empleo y el salario, determinándose hasta pasados algunos años de crisis su incidencia directa en los procesos de disponibilidad y consumo de alimentos, acceso a los servicios de educación y salud, y, a la obtención de una vivienda digna.

La crisis de 1982, fue percibida como una pausa y no como una parálisis real. La política

salanal y las causas estructurales del desempleo en la transición al modelo mostró una cara con tales efectos negativos en el bienestar de la mayoría, que "el gasto social debilitado de ese momento no podía contrarrestar que al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid era el 17.2% del gasto público total y en 1987 ya era sólo de 9.2%, por supuesto de un gasto fuertemente disminuido en términos reales"<sup>31</sup>. Así como la inversión en educación y salud disminuyó en términos reales año con año. Este período es el de más acelerado deterioro de la mayoría de la población.

### 2.3.1 Educación.

Dentro de esta nueva tendencia, que en el modelo neoliberal el sistema educativo se ha visto afectado no puede ocultarse, ya que la calidad de los servicios educativos ha disminuido por la precariedad salarial del magisterio; el incremento en los índices de reprobación y deserción; a los que se suman los propios problemas económicos de la población demandante, sobre todo en educación media y superior. Pese a ello, otras evaluaciones oficiales insisten en que el sistema educativo siguió cumpliendo con sus fines y sirviendo de vía para la movilidad social. Algunos indicadores, (ver Cuadro 3) desmienten tal conclusión. Aunque la información presentada no permite evaluar con detenimiento y precisión las condiciones de la educación, los datos aportan elementos significativos que muestran cómo a partir, sobre todo del ciclo 1982-1983, se presentó un estancamiento en algunos índices y un empeoramiento en otros. Por ejemplo, destaca la disminución de la eficiencia terminal en educación secundaria y la reducción en los porcentajes de absorción de secundaria, profesional media y bachillerato en relación a los egresados del nivel anterior.

Si esto se expresa en números absolutos se aprecia mejor la gravedad del problema, ya que, por ejemplo, si en 1982 no se inscribieron en secundaria 106 mil 980 egresados de primaria, para 1987 ese grupo ya había pasado a ser de 308 mil 719 personas. Si se suman los alumnos que no ingresaron a secundaria, bachillerato, profesional media y educación superior, se tiene que todos ellos pasaron de 192 mil 722, en 1981, a 629 mil 5013, en 1987. Por su parte, la atención educativa total se encuentra estancada a partir del ciclo 1982-1983. Se ha señalado que todo lo anterior no obedece a la capacidad de los servicios, sino a los efectos directos de la crisis sobre las familias, lo que induce a una mayor deserción o al alejamiento del sistema educativo para buscar empleo a partir del nivel de educación secundaria. En todo caso, es un efecto combinado de ambos problemas, ya que en algunos casos las condiciones el servicio educativo se combinan con los impactos de la crisis para generar un comportamiento con el demostrado en cifras.

En la educación, como también sucede con la salud, la capacidad de los servicios se está viendo afectada en algunos niveles por la reorientación de la demanda desde los servicios privados hacia los públicos, esto no ha sucedido tanto en primaria como en la secundaria, pues en esta última, por ejemplo, la matrícula se redujo en 30% a partir de 1981.

La precaria situación salarial que en los últimos años aqueja al magisterio como se señaló anteriormente, se entenderá el desincentivo que los maestros han tenido para mejorar la calidad de la enseñanza. Según estudios realizados, "los resultados educativos más bajos obtenidos en centros educativos del país tienden a ser los que más movilización de la disidencia sindical han presentado en momentos de activismo magisterial, lo cual demuestra la importancia del problema político-económico que afecta el desempeño de la actividad"<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup>Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", Investigación Económica, No. 184, abril-junio 1988, UNAM, México

<sup>32</sup>Yolanda de los Reyes "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp) *Descentralización y democracia en México*, México, COLMEX, 1986, p.168

CUADRO 3.

## ALGUNOS INDICADORES DE EDUCACION POR CICLO ESCOLAR

(1980/1981 A 1987/1988)

|  | 80-81   | 81-82   | 82-83   | 83-84   | 84-85   | 85-86   | 86-87   | 87-88   |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Eficiencia terminal 1 en educación primaria (%)  | 50      | 50      | 52      | 50      | 51      | 52      | 54      | 55      |
| Eficiencia terminal en educación secundaria (%)  | 29.8    | 29.4    | 29.3    | 30.0    | 21.5    | 28.9    | 29.1    | 28.4    |
| % de absorción 2 de secundaria respecto a primaria   | 81.8    | 86.9    | 86.2    | 85.4    | 82.9    | 84.3    | 83.7    | 84.0    |
| % de absorción de educación profesional media respecto a secundaria                                | 9.1     | 17.1    | 19.8    | 17.4    | 15.1    | 16.7    | 18.2    | 19.0    |
| % de absorción de bachillerato respecto a secundaria   | 68.8    | 69.6    | 66.5    | 65.6    | 66.5    | 64.0    | 59.2    | 60.0    |
| Alumnos que no ingresaron a secundaria   | 174,451 | 106,980 | 147,477 | 167,103 | 208,700 | 237,675 | 262,901 | 308,719 |
| Egresados de secundaria que no ingresaron a bachillerato ni a educación profesional media y normal | 69,409  | 37,485  | 31,200  | 88,744  | 70,727  | 151,644 | 197,584 | 195,670 |
| Egresados de bachillerato que no ingresaron a educación superior                                   | 27,290  | 48,312  | 43,206  | 66,032  | 90,703  | 66,963  | 123,405 | 125,124 |
| % de atención educativa total 3  | 58.7    | 60.6    | 62.0    | 62.9    | 62.7    | 62.9    | 62.5    | 62.5    |

1 Alumnos aprobados en el último grado como porcentaje de los inscritos en el primer grado del ciclo. 2 Porcentaje de alumnos de primer ingreso respecto a los egresados del ciclo anterior. 3 Porcentaje de inscritos en todos los niveles en relación a la población de 4 a 24 años.

FUENTE: Elaboración con datos del Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno, 1987.

Es claro que, a fin de cuentas, no es posible dejar de lado los problemas social-económico de la educación, en el contexto de la crisis económica, sobre todo con los niveles de pobreza que iniciaban y que posteriormente se agudizarán

### 2.3.2 Alimentación.

En lo que se refiere al comportamiento de las condiciones nutricionales durante la crisis, se hace más difícil diferenciar las consecuencias de la reducción del ingreso familiar sobre el consumo y la alimentación de los efectos directos de algunas medidas de política, como las que se refieren al retiro de subsidios, y otras. Por lo que hace a la relación ingreso-consumo, ésta experimentó un retroceso en la década de los ochenta. Hacia marzo de 1987, de acuerdo a estimaciones, se requerían 3.3 salarios mínimos para adquirir los bienes de una canasta básica de satisfactores esenciales, y 1.9 salarios para comprar una canasta submínima que comprende los gastos mínimos de alimentación. Entre 1978 y 1982, el costo de la canasta básica significó 1.8 salarios y de la submínima 1.1 salarios. De esto la conclusión es que la brecha de pobreza alcanzó el primero de marzo de 1987 un nivel igual al de 1963 70%

Estudios más casuísticos proporcionan una idea de las transformaciones que está sufriendo

el consumo. En primer lugar, habría que destacar la modificación en la estructura y la calidad del consumo de la mayoría de la población. En relación a este aspecto, lo que sin duda está ocurriendo es una mayor concentración del gasto en los alimentos y bebidas y dentro de éstos en los alimentos básicos. Para conocerlo en detalle hubo que obtener resultados de la encuesta nacional de ingreso-gasto de los hogares, pero los últimos que se conocieron, en forma preliminar, corresponden al cuarto trimestre de 1983, y no reflejaron claramente ni en forma completa el fenómeno. Sin embargo, otras estimaciones lo mostraron. Por ejemplo, para el segundo año de la crisis, y de acuerdo al Banco de México, las familias estaban gastando mensualmente en promedio un 47% de su gasto total en alimentos y bebidas, lo cual contrasta con el porcentaje de seis años atrás a partir de esa fecha, que era de 37.4%.

El problema es que se gasta más en alimentos pero con una peor alimentación. En 1984, el Instituto Nacional del Consumidor, documentaba las modificaciones en el consumo de los hogares, constatando un proceso de disminución, sustitución o eliminación de algunos alimentos de la dieta familiar.

Los efectos de este fenómeno eran previsible desde el principio del sexenio y fue el Programa Nacional de Alimentación uno de los primeros documentos que llamó la atención sobre el problema, al señalar que "para la población de bajos ingresos se presentaría una importante reducción de su ingesta calórica. Tal fenómeno se vio sin duda agravado por la disminución en la disponibilidad promedio de los principales alimentos. Sin cifras precisas se sostenía que entre 1982 y 1986 el deterioro nutricional alcanzó un 29% de acuerdo a otras la disminución en la ingesta calórica habría alcanzado más del 25% entre 1982 y 1984 y la ingesta proteica un 19% en el mismo período"<sup>33</sup>. Aunque con variaciones en la estimación, el sentido de tales conclusiones demuestra la marginalidad prevaleciente en ese momento y que sin duda seguiría su camino a la transición del nuevo modelo.

Esta transformación del consumo, iniciaba un nuevo patrón de consumo, inaugurado en la década de los ochenta, el cual ha estado directamente relacionado con el retiro del apoyo gubernamental a ciertos básicos, lo que tiene efectos directos en el consumo familiar retirando alimentos de sus mesas. Elemento que se presentaba en este nuevo escenario y que se convertiría en común dentro del mosaico de la nueva política social. Política que presentaba un diagnóstico seriamente grave y que su pronóstico era el de seguir empeorando sin poder determinar el tratamiento adecuado para intentar mantener la sobrevivencia hasta en el hallar una nueva cura.

### **2.3.3 Salud.**

En este rubro al igual que en el caso de la educación se mostraba una disminución en la atención y la cobertura de salud por parte del sector público en el período comprendido de 1982 a 1986, con un descenso más acentuado para la población derechohabiente, principalmente del IMSS. Esto demuestra el hecho de que el incremento de la cobertura nominal no ha estado acompañado de un aumento suficiente de los recursos. Otro fenómeno que acompaña a la ineficiente cobertura de servicios de salud es la reducción del gasto social para el sector en ese momento, la que afectó la calidad de servicios y la cobertura (ver cuadro 4). En casos concretos se tiene testimonio de que la política del sector ha desprotegido en algunos períodos a grupos más vulnerables, por ejemplo los atendidos por el entonces Programa IMSS-COPLAMAR, como consecuencia de la desarticulación provocada por la desconcentración de los servicios y la reducción del presupuesto para seguir sosteniendo el Programa.

Hablar en ese momento de un ataque frontal hacia la deficiente prestación de servicios de

---

<sup>33</sup> Livas Raúl, V, "Ni pan, Ni techo, Ni abrigo" El Cotidiano, año4, núm. 18, julio-agosto de 1987, UAM, p.27

salud era imposible. El agravamiento de la crisis y el deterioro de las condiciones de empleo no lo permitieron. Cambios fundamentales en cuanto al destino y orientación del gasto en salud de las tres instituciones más importantes en prestación de servicios de salud no se observaron, como se muestra en el cuadro 5, no se modificaron las pautas tradicionales bajo las cuales se desarrollaba la política de salud en el país. La atención curativa mantuvo una proporción muy importante de recursos, en tanto que las acciones preventivas representaron una parte mínima del gasto, tanto en el IMSS como en el ISSSTE. Se observó que entre 1983 y 1998 los programas de salud preventiva en las tres instituciones no llegaron a rebasar en conjunto el 3% del gasto total de salud y seguridad social.

El Programa Nacional de Salud parecía abrir una ventana para priorizar la prestación de servicios en la arena de la prevención de enfermedades, sin embargo cobró relevancia la desatención de la población marginada en la calidad y definición de los servicios prestados a ese grupo de población. Así, esta política de salud se definía como una política lejana al problema central del cual debía ocuparse, la capacidad básica de salud de la población en su conjunto. Pero no todo es culpa de la instrumentación de la política pública diseñada en ese tiempo, la existencia de grupos de interés en las instituciones de salud pública complica aún más el fenómeno, las pugnas intrasindicales evidenciaron la dificultad de introducir cambios significativos en las instituciones con lo que se ha privado de un mejoramiento de la prestación de servicio a toda la población. Un signo inequívoco de fracaso es la coexistencia de médicos sin empleo y de poblaciones sin servicio.

CUADRO 4.

REESTRUCTURACIÓN INTERNA DEL GASTO EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL).

|                          | 1983  |                  | 1988  |                  |
|--------------------------|-------|------------------|-------|------------------|
|                          | SALUD | SEGURIDAD SOCIAL | SALUD | SEGURIDAD SOCIAL |
| SERVICIOS PERSONALES     | 69.0  | 46.8             | 50.7  | 35.7             |
| MATERIALES Y SUMINISTROS | 7.7   | 23.2             | 8.6   | 18.1             |
| INVERSIÓN                | 5.6   | 5.1              | 8.1   | 10.2             |
| TRANSFERENCIAS           | 11.2  | -                | 22.1  | -                |
| SERVICIOS GNERALES       | 5.8   | 20.7             | 10.3  | 24.7             |
| OTROS                    | 0.7   | 4.2              | 0.2   | 11.3             |
| TOTAL                    | 100.0 | 100.0            | 100.0 | 100.0            |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1983 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1988, Tomo II-A

CUADRO 5.

PROPORCIÓN DEL GASTO DE CADA INSTITUCIÓN DEDICADO A LA ATENCIÓN CURATIVA Y PREVENTIVA

|                     | 1983     |            | 1985     |            | 1988     |            |
|---------------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
|                     | Curativa | Preventiva | Curativa | Preventiva | Curativa | Preventiva |
| SECRETARÍA DE SALUD | 39.7     | 13.9       | 38.7     | 14.7       | 44.7     | 4.6        |
| IMSS                | 49.5     | 1.6        | 47.0     | 14         | 39.7     | 1.2        |
| ISSSTE              | 29.3     | 1.1        | 38.4     | 1.9        | 14.8     | 3.6        |

FUENTE: Elaborado a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública federal, 1983 y 1985.

El mejoramiento de la calidad de la atención a la salud era el reto a vencer en el nuevo modelo que iniciaba su permanencia. Acceder a un servicio de salud no precario contemplaba la redefinición de las políticas de salud y de su sistema institucional; Atender una población que padece niveles de pobreza endémica era el punto crucial desde el punto de vista político de la oferta social de salud. Era indispensable el romper con la dualidad del Sistema Nacional de Salud erradicar la selectividad tradicional de la oferta, redestinando recursos hacia la población apartada que se ubica en una situación de pobreza permitiendo atender los problemas más urgentes de salud de ese sector.

### 2.3.4 Vivienda

La última de las capacidades básicas, la cobertura de vivienda. Cabría partir de dos tipos irreductibles de la demanda por vivienda: la potencial y la efectiva. La primera se refiere a la población cuya vivienda no reúne las características mínimas pero que no puede acceder a formas de financiamiento para demandar la vivienda efectivamente y casi seguramente debe esperar a que las instituciones o agentes de la oferta social, políticamente determinada, resuelvan sus necesidades, en parte o totalmente. El segundo tipo de demanda por vivienda simplemente se refiere a la población que puede acceder a mecanismos de financiamiento que le permitan, tarde o temprano adquirir alguna forma de vivienda digna. Por lo tanto es el primer tipo la que interesa a la política social y tiene, desde el punto de vista de las capacidades básicas, un reto de consideración.

Por qué empezar definiendo los dos tipo de demanda de vivienda. Porque de aquí partiremos para demostrar como se ha ido deteriorando la demanda efectiva y lo peor de todo, como ha agonizado la demanda potencial.

La satisfacción de la demanda por vivienda ha causado sin duda características de selectividad que evidencian una correlación determinante para la oferta social: "la provisión de vivienda ha estado atada, por largo tiempo, al apoyo político de determinadas clientelas. Efectivamente, la política habitacional buscó tradicionalmente reducir la desigualdad producto del propio sistema económico y a la vez afirmar la legitimidad de programas e instrumentos de política frente a los gobernados"<sup>34</sup>. Más en el sexenio de Miguel de la Madrid se colapsaba, el temblor de 1985 demostraba que la política habitacional era un paliativo para unos cuantos pero no para las mayorías quienes a raíz de esta catástrofe reclamaban el derecho de una vivienda digna y segura la cual les habían prometido; el hacinamiento fue evidente y el mejoramiento de los espacios

<sup>34</sup>CIDAC, Vivienda y estabilidad política reconstruir las políticas sociales, México, Diana, 1991, p 35

habitacionales se desaceleraba. Ni organismos creados y previstos para otorgar vivienda fueron capaces de resolver el problema INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI, etc., se encontraban en una situación desesperada. "Es importante resaltar que en este periodo se elevaba a rango constitucional el derecho a la vivienda, expidiéndose la Ley de la vivienda popular. Pero tan solo en 1987 el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) recibía el 3.9 por ciento de los recursos disponibles a las instituciones de vivienda".<sup>35</sup>

Además de los sesgos evidentes que ha sufrido y sufría en ese momento la política de vivienda, es posible señalar la influencia específica de grupos de interés en las propias instituciones dedicadas a la habitación de sectores específicos como los asalariados. Un ejemplo claro de esto lo ha representado el INFONAVIT, en el que la influencia de grupos de interés (como la burocracia sindical o la propia burocracia institucional) ha tenido consecuencias determinantes. Ello es patente en el funcionamiento discrecional que se tenía de los fondos aportados por los patrones para la vivienda de los trabajadores. De este modo, una vez trasladados al INFONAVIT no ha sido posible controlar los recursos de manera eficiente ni han generado los mejores resultados posibles. (Calidad de las viviendas) Lo primero puede ilustrarse en el manejo que durante los años más agudos de la crisis se hizo de los recursos en el INFONAVIT: el hecho de no haber indizado con el salario mínimo los pagos al fondo de ahorro, fueron rebasados por la inflación; en 1987 trajo consigo su descapitalización. Dada una tasa real de recuperación de los créditos otorgados por INFONAVIT de sólo 14.4 por ciento, hasta antes de la indización, se generó un subsidio de más de 80 por ciento a dichos créditos. Irónicamente, ese subsidio fue pagado por las contribuciones correspondientes a los trabajadores que aún no habían recibido los beneficios del fondo, y a favor de trabajadores discrecionalmente favorecidos por la burocracia sindical, que ha contado tradicionalmente con influencia en la asignación de vivienda en favor de determinadas organizaciones sindicales o clientelas.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid la política social se puede decir formó parte de un marco de actuación más amplio, en el que las preocupaciones centrales tuvieron que ver con la reorientación del producto interno, las metas ocupacionales y con los intentos de reordenamiento territorial de la actividad económica. Las escasas decisiones que se tomaron para aliviar los problemas sociales más apremiantes estuvieron supeditadas "a las acciones de ajuste en materia económica, el propio presidente lo reconoció al señalar que el principio de realismo económico, base de las estrategias de desarrollo social, significaba estar conscientes de la magnitud de las demandas sociales frente a la escasez de los recursos de que se disponían".<sup>36</sup> La estrategia estuvo orientada por tres objetivos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, defender la actividad económica y el empleo, además de actuar de manera simultánea, en los grandes problemas estructurales del desarrollo mexicano. El presidente lo enfatizó al decir que la estrategia que se propuso se concretó en "un programa de corto plazo contra la inflación, la insuficiencia de divisas, la inestabilidad cambiaria y los riesgos de recesión y desempleo. Todo ello en espera de poder superar con una estrategia de desarrollo más eficaz para alcanzar la sociedad igualitaria".<sup>37</sup>

La crisis impidió el que se pudieran canalizar recursos para programas sociales diseñados para solucionar necesidades básicas. La prestación de los servicios en el área social y la procuración de bienes, así como la satisfacción de los mínimos de bienestar fueron responsabilidad de las instituciones de la administración central que tradicionalmente se ocupaban de ello. Miguel De La Madrid lo personalizó, se debía enfrentar el problema de las necesidades básicas en dos direcciones: por un lado, la generación de empleos y el crecimiento del producto interno bruto, y por el otro, la provisión de mínimos de bienestar en alimentación, educación, salud y vivienda con prioridades regionales bien definidas. No se trabajó para el corto plazo, sino que se

<sup>35</sup> Ibid pp 54-55

<sup>36</sup> Miguel de la Madrid, *El Nacionalismo Mexicano*, México, Ed. Diana, 1988, p. 82

<sup>37</sup> ibidem, p. 83

aposto a que se harían esfuerzos redistributivos con base en el trabajo pretendiendo mostrar que la divisa en política social es hacer más con menos y mitigar el deterioro en el nivel de vida de la población ocasionado por la crisis y se enfrentó la crisis de servicios con simplemente mantenerlos en sus niveles mínimos.

A diferencia de los dos gobiernos anteriores, la crisis y las pautas de la recuperación económica establecidas por el gobierno, le impidieron hacer, aunque fuera de manera retórica, una oferta política que incluyera un programa específicamente diseñado para enfrentar las necesidades más urgentes. Y los programas que con estas características se habían puesto en marcha también en los dos gobiernos anteriores, el De La Madrid los desaparece y los recursos regresan a formar parte de los presupuestos de las dependencias centrales.

#### 2.4. Desmantelamiento de Programas Sociales.

El gobierno del Lic. Miguel De la Madrid tomó la decisión de disolver aquellos programas o comisiones que incidían en materia de política social creados en gobiernos anteriores al amparo de la necesidad de racionalizar el gasto público y de acabar con la inercia burocrática de la adición de oficinas y plazas, y, en algunos casos regresar recursos y responsabilidades a las dependencias que habían tenido competencia en esas áreas o forzar a que los gobiernos locales asumieran un mayor grado de compromiso, como sucedió en el caso de COPLAMAR. En abril de 1983,<sup>38</sup> incluso se tomó la decisión de desaparecer el organismo público conocido como COPLAMAR, y transfirió las tareas a las áreas de la administración pública a las correspondía por materia la responsabilidad parcial. La desaparición, de la Coordinación General del Plan de Zonas deprimidas y grupos Marginados, señaló el comunicado expedido por la Presidencia: tiene el propósito de vincular los programas que realizaba este organismo con los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo. Los fines perseguidos con la modificación, también lo son evitar duplicidad de funciones y lograr una mayor optimización de los recursos<sup>38</sup>. El comunicado difundido por la Presidencia de la que dependía COPLAMAR, señaló que a las zonas marginadas se les debía considerar como un rubro de prioridad nacional, por lo que se estaban destinando 31,000 millones de pesos en inversión. No se anulaban las funciones que el gobierno venía desempeñando en apoyo de los que menos tenían, sino que se modificaba la estructura administrativa para controlar los programas. La inversión que el gobierno Delamadrísta realizaría durante el año de 1983 se canalizaría a programas de caminos rurales, agua potable, mejoramiento de la vivienda campesina, empleo rural, electrificación rural, abasto y prestación de servicios médicos. Las dependencias del poder ejecutivo que participarían directamente en esos programas serían las secretarías de Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, de la Reforma Agraria, así como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En Marzo de 1984, se había tomado la decisión de crear "el procedimiento para descentralizar gradualmente a los estados los servicios de la Secretaría de Salubridad y asistencia y del IMSS-COPLAMAR a la población abierta por medio de los Servicios Coordinados de Salud Pública, organismos estatales presidido por los gobernadores. Para ello, se firmaron durante ese año los acuerdos de coordinación entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y todas las entidades. Y se concluyó con ellos la integración de los programas de los servicios básicos de salud y del IMSS-COPLAMAR"<sup>39</sup>. Posteriormente, en septiembre de ese mismo año, entro en vigor un acuerdo del titular de dicha secretaría para transferir facultades operativas y administrativas a los servicios coordinados. En el documento se especifican cuales serían esas facultades esperando hacerlos extensivo a la totalidad de los estados integrando los servicios de la secretaría, los prestados por IMSS-COPLAMAR, los que existían en cada estado y los del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

<sup>38</sup> Eduardo Arvizu, *el Universal*, 20 de abril de 1983

<sup>39</sup> Alejandra Lajous, *Las razones y Obras, Cronica del sexenio: 1982-1988*, Presidencia de la República

Se regresaba, entonces, al esquema de la política social bajo la responsabilidad de dependencias centrales, encargadas de las áreas tradicionales. Las medidas aludidas implicaban la eliminación de proyectos de inversión no prioritarios o esenciales, los ajustes en el programa de inversiones buscaba romper las inercias del gasto, y pasar a un esquema más selectivo que permitiera mantener programas prioritarios como alimentación, salud, vivienda y educación. La depuración y racionalización del gasto representaría un ahorro aproximadamente de "150 mil millones de pesos en transacciones corrientes y de unos 100 mil millones en el presupuesto de inversión"<sup>40</sup>.

Es conocido el impacto que la crisis y los programas de ajuste económico tuvieron sobre el gasto social, el empleo y los salarios en la década de los ochenta. A manera de conclusión se expondría lo siguiente:

a) COPLAMAR determinó el grado de marginación de las regiones y municipios del país en los años setenta, concluyendo que el fenómeno de la pobreza es eminentemente rural y afectaba en mayor medida a los estados y regiones agrícolas e indígenas. Dichas áreas se concentraban en el centro y sur del país, en tanto que el grueso de los municipios marginados se localizaba en las áreas rurales de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Yucatán (COPLAMAR, 1982: 48-51). Más recientemente, un estudio del CONAPO (1993) reveló que la pobreza y la marginación siguen siendo un rasgo predominante de los estados y regiones indicadas.

b) Utilizando fuentes de datos y procedimientos metodológicos relativamente comparables para diferentes momentos del período 1963-1988, Hernández-Laos (1991) sostiene que, en el ámbito nacional, la población mexicana en condiciones de pobreza se redujo significativamente en los años sesenta y setenta, pasando de 77.5% a 72.6% de la población entre 1963 y 1968 y de 58% a 48.5% entre 1977 y 1981. A pesar de los innegables avances logrados, su volumen absoluto se incrementó de 29.8 a 34.6 millones de personas entre 1963 y 1981. A lo largo de este período ocurrió un cambio gradual en la composición de la población en condiciones de pobreza: mientras que en la década de los sesenta la gran mayoría de esta población se encontraba en una situación de pobreza extrema, en los años setenta su peso relativo disminuyó de manera significativa. A lo largo del período considerado, la población del país en esa condición pasó de 70% a 56.7% entre 1963 y 1968 y de 34.0% a 26.1% por ciento entre 1977 y 1981. En términos absolutos, el número de personas en condiciones de pobreza extrema fue de 26.7 millones en 1963 y de cerca de 18.6 millones en 1981.

c) Con la irrupción de la crisis, la tendencia descrita no sólo se vio frenada sino que incluso se revirtió: La evidencia disponible indica que entre 1981 y 1988 se registró un incremento en los niveles absolutos y relativos de pobreza y marginación. Según las cifras de Hernández-Laos, el porcentaje de la población en condiciones de pobreza pasó de 48.5% en 1981 a 58.5% en 1984 y a 59% en 1988, lo que significó que su número se incrementara en aproximadamente 14.2 millones de personas, al pasar de 34.6 a 48.8 millones entre 1981 y 1988. La población en condiciones de pobreza extrema también aumentó en los años ochenta: ésta pasó de 26.1% en 1981 a 29.9% en 1984, para finalmente observar hacia fines de la década una leve disminución en su participación relativa (28.2% en 1988). En términos absolutos, el número de personas en esa condición aumentó de 18.6 a 23.2 millones entre 1981 y 1988.

d) La línea de pobreza ha abarcado sistemáticamente en los últimos treinta años a aproximadamente 8 de cada 10 personas residentes de las áreas rurales del país (i.e., 82.6% de la población rural en 1963; 80.0% en 1977 y 79.1% en 1984). En términos absolutos, dicha población se incrementó de 14.9 millones en 1963 a 18.1 millones en 1984. A su vez, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas exhibió, en valores relativos, una disminución considerable entre

<sup>40</sup> Ibidem, p.153

1963 y 1977, comprendiendo cerca de 73% de la población en el primer año y 45.6% en el segundo, aunque en 1984 la cifra se elevó a 49.6%. No obstante el comportamiento descrito, la población urbana en situación de pobreza aumentó - en términos absolutos- de 14.9 millones a 26.5 millones de personas entre 1963 y 1984. Las cifras apuntadas muestran que en 1963 alrededor de la mitad de población pobre pertenecía a las áreas rurales y la otra mitad a las áreas urbanas. En las dos décadas siguientes se observa una tendencia que apunta hacia la "urbanización de la pobreza". De hecho, en 1984 ya había más pobres en las ciudades que en las zonas rurales del país".

e) La pobreza extrema es proporcionalmente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Ésta tendió a disminuir en el campo durante los años sesentas y setentas, pasando de 72.8% en 1963 a 47.9% de la población rural en 1977. En términos absolutos, ello significó una reducción de aproximadamente 2.2 millones de personas (de 13.2 a 11 millones). Sin embargo, su incidencia se acrecentó durante los primeros años de la década de los ochenta (52.3% y 12.1 millones de personas). Por su parte, la pobreza extrema en el ámbito urbano del país ha observado una continua disminución, al pasar de 66.5% en 1963 a 26.1% en 1977 y a 20.1% en 1984. En valores absolutos, dicha "población se redujo de 13.6 a 10.7 millones entre 1963 y 1984"<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Ibidem.

## CAPÍTULO TERCERO

### LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO.

#### Introducción.

El propósito de este apartado es analizar a la luz de los cambios ocurridos en la concepción y formas de operación de la política social que se produce a raíz del ajuste del Estado y de las modificaciones en el régimen sociopolítico mexicano

Los rasgos de la política social que se delinea con el nuevo modelo económico presentan diferencias respecto de la que prevalecía hasta antes de la crisis de los años ochenta, en lo que se refiere a la concepción y a los modos de aplicación. La política social del régimen anterior tenía como objetivo extender sus beneficios a la mayor parte de la población, aún cuando no se implantaron medidas que se descansaran en cargas impositivas generalizadas para financiar la cobertura universal de servicios, es decir, completamente inscritas en la lógica de funcionamiento del Estado de bienestar. En esta personalidad del estado se combinaban dos modelos: uno que se caracterizaba por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a beneficiarios y que supone cierto grado de cooptación, y el inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos.

La política social del Estado mexicano antes de la modernización del mismo y producto de la posrevolución estuvo basada en la provisión de bienestar ligada al empleo, por tanto tratando el equilibrio redistributivo, era el eslabón articulador entre el empleo y la demanda de servicios básicos de provisión y asistencia. Sin embargo, como se observó en el capítulo anterior, la crisis de 1982 y la espera para inscribirnos en la modernidad nos instaló en el umbral hacia los procesos de modernización económica y globalización abandonando la idea de la redistribución de la renta como objetivo dominante de la política social siendo una de las señales más claras de este proceso el detenero de la relación tradicional entre sindicalismo y Estado.

Se iniciaba los tiempos de la estrategia económica neoliberal, llamada la segunda modernidad, onentándose a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, por lo tanto subordinando la política social a la económica. El mito del goteo aparecía en escena de nuevo como la solución que eliminaría al país de es mal crónico denominada "pobreza".

En el México de finales de los ochenta, la cuestión social no aparece como objetivo prioritario ni campo específico sino como una promesa al futuro, resultado simple o secundario de las medidas económicas. Así, la política social, entendida como el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar de la población se desdibujaba por el énfasis en los imperativos económicos de la globalización y del mercado y reducida a la instrumentación de unos cuantos programas asistenciales de combate a la pobreza.

#### 3.1 El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano.

Reconocida la existencia de una grave crisis derivada de la cuantiosa deuda externa, se empezó a tomar como un supuesto la disminución de recursos disponibles para sostener la política social hasta entonces prevaleciente.

De esta manera apareció una figura que en ese entonces iba a simbolizar la desgastada imagen de la política social, el Programa Nacional de Solidaridad , mejor conocido por sus siglas PRONASOL. Esta idea la había desarrollado Salinas en sus trabajos académicos, donde señalaba que " ante la magnitud de las demandas y problemas prácticos que plateaba la provisión de servicios a una población heterogénea y dispersa, especialmente en el campo, se debían crear

programas de desarrollo que tuvieran como fundamentos la promoción de la participación y la organización de los propios beneficiarios<sup>42</sup>. De igual manera, también había sugerido desde tiempo atrás, cuando fue Secretario de Programación y Presupuesto, la necesidad de tratar de manera diferente al gasto social, y referente a esto, Denise Dresser apunta que los antecedentes del PRONASOL se encontraron en la estructura organizativa establecida en la otrora Secretaría de Programación y Presupuesto, donde "bajo su liderazgo se fundamentaron estructuras programáticas y financieras para la asignación del presupuesto público, junto con las normas para gobernar el flujo de los recursos desde los Pinos"<sup>43</sup>.

PRONASOL no sólo significó un nuevo elemento del progresismo gubernamental, de hecho, se convirtió en el medio más publicitado de implementar una política social en tiempos de crisis. Este hecho, sin embargo, no impidió ocultar otra función de PRONASOL la de servir de telón para la desaparición paulatina del Estado mexicano benefactor.

PRONASOL se distinguió por dos rasgos: su carácter de política focalizada hacia grupos determinados y su recurso a la participación de los beneficiarios, influyendo en el giro en las relaciones Estado-sociedad, marcando la transición de una omnipresente intervención del Estado mexicano hacia nuevas estrategias y políticas selectivas y compensatorias. Se planteó asegurar la capitalización política de la inversión social del gobierno en los niveles de bienestar social. Previendo la ejecución de programas relacionados con el bienestar en las siguientes áreas: salud, mediante la construcción y rehabilitación de unidades médicas rurales, hospitales y centros de salud; alimentación, por medio de la instalación de tiendas populares, lecherías y cocinas populares; educación, impulsando la construcción y rehabilitación de planteles, otorgamiento de estímulos económicos, servicios médicos y despensas básicas a estudiantes, sobre todo pero no únicamente de enseñanza primaria; vivienda, otorgando créditos para la compra de materiales destinados a la construcción y rehabilitación de viviendas e impulso a la autoconstrucción; servicios básicos, por medio de la ampliación de servicios de agua potable y alcantarillado, electrificación rural y urbana, pavimentación empedrado de calles; tenencia de la tierra, que se planteó legalizar la propiedad de predios urbanos en terrenos ejidales y comunales; infraestructura de carreteras y de caminos. Siendo el punto de partida del desarrollo de estas áreas tres subprogramas: "Solidaridad para el Bienestar social", "Solidaridad para la producción" y "Solidaridad para el desarrollo regional". Sin embargo, todos los buenos intentos anteriores sólo llegaron a unos cuantos y sin cubrir las necesidades de esos cuantos, ni con el montaje espectacular de los tres subprogramas.

PRONASOL dependió directamente del Ejecutivo, que lo presidió, y contaba con una Comisión que era responsable de coordinar y definir las estrategias y acciones en la administración pública. Participaban en ella los titulares de diversas secretarías de Estado y un consejo consultivo integrado por representantes de las dependencias y entidades; de los núcleos indígenas más importantes, de los sectores sociales y privado, y por especialistas de ciencias sociales.

En cuanto al rubro de recursos destinados al programa el presupuesto creció impresionantemente a lo largo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, donde se puede "observar que aumentaron de 1.640 millones de nuevos pesos, en ese momento, en 1989, a 9 233 en 1994 y pasaron de representar el 0.2% del PIB, a significar el .73% del PIB, respectivamente"<sup>44</sup>, alcanzando un total acumulado durante "los primeros cinco años de 12,000 millones de

<sup>42</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Production and participation in rural areas, some political considerations*, en Aspe Pedro y Sigmund, Paul (coord.), *The political economy of income distribution*, Nueva York, Holmes & Meier Publisher, 1984, pp.523-542.

<sup>43</sup> Dresser, Denis, *Pronasol los dilemas de la gobernabilidad*, El Cotidiano, UAM, Julio-agosto 1992, p 55

<sup>44</sup> En ese momento se observó el porcentaje más alto alcanzado del gasto social (25%), cifra obtenida de comparación, Ward, Peter, *Políticas de Bienestar social México, 1970-1989* Nueva Imagen México 1991 y Salinas de Gortari, Carlos Sexto informe de Gobierno Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos México 1990 p.27

dolares<sup>45</sup>

PRONASOL, en su gran diversidad, podemos identificar dos ejes fundamentales por un lado, la búsqueda de eficiencia en la aplicación de la política social y, por el otro, la búsqueda de la legitimidad, en medida en que la política social fue y es un puntal esencial del apoyo al régimen. Precisamente la contraposición de estos dos ejes: eficiencia y legitimidad, constituyó el núcleo de la problemática de PRONASOL operando en un sentido distinto al buscado.

El objetivo de eficiencia, buscado en las diferentes etapas de instrumentación de los programas de PRONASOL, fue tratar de identificar las necesidades más urgentes a resolver, beneficiando a la mayor cantidad de personas posibles, al menor costo y con gran eficacia técnica, evitando desperdiciar recursos, explicando desde un punto de vista puramente técnico el recurso a la participación organizada de los beneficiarios para aplicar los programas impulsados por éste. Sin embargo, el obstáculo a vencer fue las voluntades personales.

El otro eje crucial de PRONASOL, "la búsqueda de legitimidad que siguió descansando en gran medida en la expansión de la actividad del Estado tiene como efecto secundario un acrecentamiento más que proporcional de las necesidades de legitimación - la ampliación del campo de materias manejadas administrativamente exige lealtad de masas para las nuevas funciones de la actividad estatal".<sup>46</sup>

La legitimidad se encontró imbricada con los propósitos de eficacia, por medio del fomento a la participación creciente y continua de sectores de la población, con el fin de extender y profundizar el sentido de ciudadanía, de acentuar la responsabilidad individual, y de evitar paternalismos en los que el Estado sustituye la acción de los individuos. Se planteó utilizar el *plus* que se obtiene de la participación, es decir, de la forma en que las comunidades se apropiaron de los proyectos y los hacían suyos. Este entremezclado de legitimidad y eficacia condujeron a depositar en PRONASOL objetivos que apuntan en direcciones distintas a las que establecieron los mecanismos de operación, abriendo la posibilidad de inconsistencias.

Así, la dificultad de PRONASOL para combatir la pobreza extrema se alimentó de algunos casos del cumplimiento de los requisitos de eficiencia técnica y de criterios de mercado. Entre la provisión de servicios básicos y la disponibilidad de un ingreso por encima de la línea de la pobreza encerraron al Programa de nuevo en el fenómeno que dotaba de esperanza en las épocas de crisis económicas.

No sólo esta ambigüedad hizo al programa vulnerable, si no también la dependencia directa de la presidencia cuyos objetivos se subordinaron a una lógica de verticalismo político e inscrito en las políticas focales recomendadas por el Banco Mundial pasó a ser el programa "cajón de sastre" de la política social. Careciendo de instrumentos para sustituir al Estado Protector, sin que la población estuviera preparada para el retiro de subsidios y enfrentar la competencia fincada con el nuevo modelo, el cual desaconsejó la utilización de instrumentos que inducieran alteraciones en las variables macroeconómicas.

Por lo mismo, no fue clara su incidencia en la atención de quienes más debieron beneficiarse de esos gastos. En los tiempos que corrían, el país asistía a una transformación económica y política que suponía un imperativo colosal en términos de la comunidad mundial y después de la sociedad mexicana. Más que nunca se necesitaba ejercer el gasto con un sentido genuinamente social que incorporará la racionalidad económica ese instrumento fundamental para el desarrollo no sólo en el aspecto de la viabilidad económica, si no que además proveerá la base social que

<sup>45</sup>Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox. Mexico's National Solidarity program. an overview, Contemporary Perspectives Series 6, San Diego, Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994p.8

<sup>46</sup>Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrotu Buenos Aires: 1975,pp.91-92

permitiera un desarrollo político cualitativamente distinto al del pasado un sentido horizontal de participación

### 3.1.1 La Redefinición de la Política Social.

Basados en directrices como efectividad, eficiencia y equidad la nueva política social inició su recorrido en el propósito de combatir la pobreza. Pero la selección indicada del instrumento más adecuado, no acabó de garantizar que se cerrará el ciclo de la obtención de las capacidades básicas, teniéndose que vencer un peldaño más, el consolidar el conjunto de ellas (nutrición, salud, educación y vivienda) no cada una aisladamente, dando por entendido que el efecto directo sería mínimo.

Pareciese que en esta iniciativa del neoliberalismo el instrumento para cubrir tales directrices era el poner a funcionar un programa que involucrara a las comunidades e individuos en un papel más activo en la definición, generación y vigilancia de los bienes y servicios producto de esa acción al combate de la pobreza.

México, dio a luz el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) era el instrumento capaz de mejorar y consolidar el combate a la pobreza anticipándose a cambios institucionales, librando al proceso social de actores con intereses ajenos al ataque a la pobreza que pudieran afectar el destino y la magnitud de la oferta social, la posibilidad de una nueva relación simétrica entre ciudadanos y gobierno. Más, se tuvo que reconocer la dependencia del Programa a los sistemas institucionales, estos mismos que refuerzan la lógica clientelista o paternalista, hasta volverse inevitablemente complementarios. De esa circunstancia se derivaba que el programa estaba generando una fuente de legitimidad y apoyo al Ejecutivo Federal y exhibió dos consecuencias importantes para fines de una nueva política social: requería seguir siendo apoyada y financiada en el tiempo más allá del liderazgo presidencial que hasta ese momento la ha favorecido y la demanda social debía sobrepasar los liderazgos locales dando como resultado una oferta social que siga acrecentando las capacidades básicas

Así, PRONASOL fue la esperanza institucionalizada de la lucha contra la pobreza, el objetivo gubernamental irrenunciable en el combate frontal a la pobreza, el remedio para sacar a los individuos sumergidos en el ámbito de la pobreza, esa lacerante incapacidad para autodeterminarse; fue el programa con intenciones de profundizar en el problema no tocarlo tangencialmente como anteriormente se había hecho

En concreto, PRONASOL “buscó atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo que restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar”<sup>47</sup>. En sí, el gobierno dejaba de ser la fuente de bienestar social y pasaba a ser tan solo la agencia que provió los medios para que la población más pobre se procurará el bienestar de manera individual.

Para el logro de este objetivo, PRONASOL contó con un abanico de diferentes programas que se encerraban entre grandes secciones los programas de bienestar social, los de apoyo productivo y los de desarrollo regional. Los primeros involucraban el Programa Escuela Digna, Niños de Solidaridad, el IMSS-Solidaridad, y programas de electrificación, pavimentación, agua potable y drenaje. Los programas productivos incluían al programa Empresas en Solidaridad, así como programas especiales para cafecultores y pescadores ribereños. Finalmente, “los de desarrollo regional involucraban programas, de corte productivo en su mayoría, en regiones específicas de los estados de Coahuila, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca y Veracruz”<sup>48</sup>.

<sup>47</sup>Rubio, Luis, El reto de Solidaridad México, Centro de Investigación para el Desarrollo, p 1

<sup>48</sup>Jimenez Badillo. Programa Nacional de Solidaridad, una nueva política, El Cotidiano.num 74 49, Julio-agosto 1992,pp 8-13

La importancia relativa de cada uno de estos programas se desprende de los recursos asignados a cada actividad. De acuerdo al Presupuesto Programado para el periodo 1989-1994 en el ramo XXVI se presentaban cifras aproximadas en el origen y aplicación de los recursos dentro de estas tres arenas por parte de la Secretaría de Desarrollo Social.

Datos más precisos serían difícilmente asequibles, debido a que las fronteras entre una sección y otra no estuvieron claramente delimitadas, motivo por el cual se presentaron traslapes frecuentes.

Frente a la pobreza, las prioridades de PRONASOL fueron: a) creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades; b) pleno desarrollo de las capacidades de la población, y c) apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades. Sin embargo, no se pudieron dejar atrás los vicios que habían caracterizado el diseño de las políticas en esta área como "la improvisación, el cortoplacismo, y la falta de integralidad en la definición y puesta en marcha de los proyectos, el asistencialismo y el manejo clientelar de los recursos"<sup>49</sup>, aunado a la inconsistencia de no haber definido claramente una línea de acción gubernamental, que implicaba que el compromiso de este nuevo programa tendría a darse en función de sus prioridades.

PRONASOL trató de reorientar los esfuerzos y recursos del gobierno hacia el beneficio de la población desprotegida. Pretendió coordinar los propósitos y programas de los sectores sociales, impulsando las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las comunidades marginadas. Sin embargo, PRONASOL tuvo muchos retos, entre los cuales la justicia social era el más trascendente. El combate frontal a la pobreza fue una vía para lograr el objetivo deseado.

PRONASOL se pronunciaba por ser un programa que combinaría el reto de la transformación productiva con un sólido compromiso social. Ello suponía reafirmar y renovar el compromiso del Estado mexicano con las clases sociales más necesitadas, mediante la provisión de los servicios sociales básicos más necesarios.

Entre las características más representativas del programa destacaban: la responsabilidad, la participación y la integralidad. Con respecto a la responsabilidad, PRONASOL se sustentaba en una modernización económica y financiera, que genera los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad. Otro de los aspectos, el de la participación se fundamentaba en el esfuerzo de los beneficiarios. Convocaba a la iniciativa y organización comunitaria para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas; en sí la característica más rescatable del programa. Y por último la integralidad, se vinculaba estrechamente con los aspectos que constituían y consolidaban el piso social básico; sentaba las bases para desarrollar las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hace partícipes de sus propósitos no sólo a los tres órdenes de gobierno, sino a los sectores social y privado.

---

<sup>49</sup> Moguel, Julio, La formación de la Sedesol. ¿Un paso adelante y dos atrás?, Revista Coyuntura. PRD, núm. 24, mayo 1992, p. 27

**ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS**

| <b>ORIGEN</b>     | <b>1989</b>   | <b>1990</b>   | <b>1991</b>   | <b>1992</b>    | <b>1993</b>    | <b>1994</b>  | <b>TOTAL</b>   |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------|----------------|
| Ramo XXVI         | 32,308        | 99,446        | 204,278       | 708,082        | 764,727        | 248,203      | 2,057,044      |
| <b>APLICACIÓN</b> |               |               |               |                |                |              |                |
| Social            |               |               |               |                |                |              |                |
| Productiva        | 8,853         | 26,938        | 133,686       | 99,724         | 191,019        | 94,929       | 555,149        |
| Regional          | -             | 15            | -             | 406,082        | 361,000        | 72,480       | 839,583        |
| <b>TOTAL:</b>     | <b>23,455</b> | <b>72,493</b> | <b>70,592</b> | <b>202,270</b> | <b>212,708</b> | <b>80794</b> | <b>662,312</b> |
|                   | 32,308        | 99,446        | 204,278       | 708,082        | 764,727        | 248,203      | 2,057,044      |

**PRINCIPALES ACCIONES DE SOLIDARIDAD**

**Vertiente social**

Se otorgaron recursos para apoyar a la educación, la asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales, para el programa de apoyo al servicio social de diversas dependencias, organismos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal.

**Vertiente Productiva**

A partir de 1992 se creó el Fondo para Empresas en Solidaridad, como órgano desconcentrado de Sedesol, para apoyar técnica y financieramente las propuestas productivas, viables y rentables de los campesinos, de esta forma se financiaron proyectos de las ramas agrícolas y agroindustriales, de comercialización, extractivas y pecuarias, forestales y pesqueras, además de microempresas con la aportación de capitales de riesgo

**Vertiente Regional**

Dentro del programa de Definición y Conducción de la Política Global de Planeación Nacional, Sectoral y Regional, se financió la operación de los Grupos de Apoyo al Desarrollo regional, que tuvieron su ámbito de funciones en las Delegaciones Regionales de Sedesol en cada entidad federativa.

**ACCIONES DE CONTROL INSTITUCIONAL**

| Concepto de Revisión    | 1989   | 1990   | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | TOTAL     | %  |
|-------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|-----------|----|
| Contable - Presupuestal | 32,308 | 99,431 | 204,278 | 708,082 | 764,727 | 175,723 | 1'984,549 | 96 |
| Físico-Financiera       | 7,940  | 47,815 | 77,019  | 688,184 | 275,471 | -       | 1'096,429 | 53 |

FUENTE: Programa Nacional de Solidaridad, Información Básica sobre la ejecución y desarrollo del Programa p. 269.

De modo que PRONASOL intento operar en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales:

1) *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.* El programa trato de convocar, articular y apoyar las demandas e iniciativas de la población, no imponiendo decisiones e impidiendo que se estableciera el clientilismo o parte de sus condiciones. Las organizaciones creadas para tal propósito querian adoptar estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar algún proyecto comunitario. Pero termino imponiéndose todo lo contrario y

este primer mandamiento del Programa se rompía para iniciar el camino pecaminoso a lo mismo de siempre

2) *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.* Las comunidades querían y se los habían planteado de que ellos participarían en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados; que su participación se expresaría con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercieran sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que se beneficiaran quienes más lo necesitaban. A este control y seguimiento comunitario se le denominaba contraloría social. Si en efecto, los recursos llegaron a los más necesitados determinados por la dichosa contraloría social, y por supuesto eran ellos mismos.

3) *Corresponsabilidad.* Los proyectos que se iban a desarrollar con PRONASOL eran definidos en los convenios de Desarrollo social firmados entre la Federación y los estados. En ellos se especificaban las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se definían también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizarían sumando recursos y voluntades, de nuevo hacia su presentación la demagogia tan criticada por la nueva élite en los gobiernos anteriores, más en esta ocasión invitaban de manera a ser parte de los hechos.

4) *Transparencia, honestidad y eficacia en el manejo de los recursos.* Se planteaba que los recursos del Programa eran de la Nación, por ello su uso sería escrupuloso, honesto, transparente y público. Las comunidades intervendrían en su manejo y vigilancia y en la evaluación de los resultados. Para ello se establecería un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismos ni centralismos. Se propagandizaba el lema que las decisiones y las acciones serían tomadas por las comunidades. Observemos la evaluación de los resultados en un estado como Chiapas, entidad que recibió más recursos y que finalmente se levanto en armas por una simple palabra: pobreza o aún más llana hambre.

Con estos cuatro postulados se intentó eliminar cualquier vestigio de paternalismo, populismo o clientelismo para mejorar el bienestar de la población pobre. El principio por el cual se iba a regir el PRONASOL fue que se presentaba como un programa de la sociedad con la finalidad de impulsar su movilización para trabajar unidos y progresar. El objetivo fundamental que permitiría llegar a lograr un consenso activo para el desarrollo y la justicia social. El dichoso vestigio de paternalismo, populismo o clientelismo se convertiría en los pilares del Programa.

Se planteaba que las iniciativas comunitarias serían respaldadas por los tres niveles de gobierno, con lo cual se hacía más viable la satisfacción de las necesidades sociales. Participación que se vio disminuida conforme los recursos no llegaban al nivel preponderante, el municipio, y se quedaban en muchas ocasiones en el primer y segundo nivel de los representantes de esos niveles obstaculizando el beneficio integral de los grupos empobrecidos.

Intenciones de mostrar que cubría a todos los sectores de la sociedad para impulsar una nueva manera de hacer las cosas, es decir, incitar la participación corresponsable de la sociedad, las instituciones políticas y el sector privado para ampliar la red social y crear simultánea de una red básica para proteger a los sectores más vulnerables.

El Programa de Solidaridad evidenció la gravedad de la falta de una gestión social que retroalimente el trabajo corresponsable y el consenso de las comunidades con las instituciones de gobierno y el sector privado.

En el afán por concretar su propósito de combatir frontalmente a la pobreza PRONASOL se estructuró en tres líneas de acción, con las cuales se quería asegurar la consecución integral de

las metas planteadas

Con Solidaridad para el bienestar social se formulaba el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras de infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación, entre otros. Todo con la doble finalidad de encontrar la legitimidad y el apoyo de un modelo económico duradero sólo por seis años. En Solidaridad para la producción el designo era promover el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, iscololas, forestales, extractivas y de transformación, pero en un planteamiento sustentable, respetando el medio ambiente Solamente aplicado para la comunidad indígena en las explotación del medio y no para las grandes industrias Siendo la tercera Solidaridad para el desarrollo cuyo objetivo era integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsarían actividades productivas y comerciales, y se mejorarían las vías de comunicación. Las acciones de orientarían a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal. El diagnóstico fue endeble y las consecuencias fueron extremas el esperado crecimiento en ficción se quedo y el empobrecimiento fue aún mayor, las vías sólo se crearon en donde podía haber alguna ganancia no sólo monetaria sino electoral y la gestión municipal se quedo en la etapa de gestión. Inclusive, la operación del programa provocó, por ejemplo, problemas entre los delegados de PRONASOL y los presidentes municipales. A pesar de que esto se llegaron a convertir en gestores de la población frente a los delegados para conseguir recursos o canalizar demandas, " la operación del programa puede termino por impedir que los municipios se convirtieran en una instancia verdaderamente autónoma. Solidaridad en muchos municipios sustituyó las labores de los ayuntamientos, restándoles importancia e impidiéndoles que fueran un verdadero contrapeso de los poderes estatal y federal"<sup>50</sup> Además, la operación del programa resultó muy compleja debido a que se le incluyeron propósitos y tareas diversas, diluyendo el objetivo prioritario. Abatir índices de pobreza extrema.

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) pretendió ser el documento jurídico administrativo en el que PRONASOL sustentaría la planeación, programación y presupuestación de sus acciones y donde los gobiernos federal y estatal establecían prioridades y convino la ejecución de proyectos de interés común, aunado a la participación de la comunidad que fue el elemento distintivo del Programa, se convirtió en el pilar de una estrategia que mostraba una nueva manera de hacer las cosas. A partir de que la participación de la comunidad fue el eslogan en el que se apoyo toda la creación del Programa cabría destacar como se iniciaba la integración de los comités ciudadanos encargados de impulsar las obras. Estos constituyeron una respuesta de innovación a los modos de ejecución de acciones para mejorar el bienestar de las comunidades. Los comités serían los que tomarían la decisión que obras a realizar, las prioridades por atender y vigilar la adecuada aplicación de los recursos

El comité de Solidaridad era electo en asamblea pública, si bien representaría a la comunidad no la sustituiría, sino que se convertiría en el canal para transmitir decisiones acerca de las obras y proyectos productivos a realizar. Sus objetivos serían fungir como legítimos interlocutores de sus representados, abrir espacios a la participación directa de las comunidades, atender eficientemente sus necesidades más sentidas y corresponsabilizarse en el proceso de mejoramiento de su nivel de vida.

En seis años la transparencia encomendada para controlar el empleo honesto de los recursos a estos comités en el empeño por liquidar a la pobreza fue igual de brumosos como el sexenio que los vio nacer y morir.

Con respecto a los recursos para el programa se observó "un notable incremento de

---

<sup>50</sup> Barrón, Luis, La transformación de la política social, revista Nevos, Núm. 202, año 17, vol. XVII, octubre 1994, pp. 66-69

recursos a lo largo del sexenio, ya que amplió su participación en el gasto social, al pasar del 5.7% en 1988 al 9.10% en 1993; y del 1.97% del total de gasto público al 3.99% durante ese mismo período. De igual manera, el porcentaje que recibía el programa constituía la parte más importante del gasto programable, que es, una vez cubiertos los gastos corrientes, el destinado a la inversión física (para 1992, Solidaridad fue destinatario del 45% de los recursos incluidos en ese renglón). Tan fue así, sobre los recursos asignados al programa, se diría en el medio oficial que no tuvieron precedente en la historia reciente del país. Sin embargo, para el ámbito intelectual lo gastado en 1990 y 1991 para enfrentar los males de la extrema pobreza fueron menores a los aplicados en los años ochenta.<sup>51</sup>

#### EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL

| AÑO  | PESOS CORRIENTES* | PESOS DE 1982* | PORCENTAJE DE PÉRDIDAS** | PORCENTAJE DEL PIB |
|------|-------------------|----------------|--------------------------|--------------------|
| 1982 | 894.4             | 894.4          | -                        | 9.1                |
| 1988 | 23,727.1          | 481.2          | 46.2                     | 6.0                |
| 1989 | 31,332.3          | 535.7          | 40.0                     | 6.1                |
| 1990 | 44,083.8          | 592.3          | 33.4                     | 6.5                |

FUENTE: tercer Informe de Gobierno, 1991. Anexo estadístico.p.159

\* miles de millones, defactor =INPC

\*\* respecto de 1982

El Programa contó con algunos recursos externos destinados específicamente para acciones diseñadas contra los males de la extrema pobreza. El Banco Mundial "destinó 350 millones de dólares para canalizarse a cuatro estados: Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo. Según el esquema convenido, alrededor de 5 millones de personas serían beneficiadas con obras de infraestructura, servicios sociales, ampliaciones de mercados y tecnologías de uso agrícola. También se destinarían a la promoción de programas de desarrollo estatal que atacarían de manera más directa los problemas de pobreza, mediante apoyos para los procesos de planeación de los gobiernos locales, a efecto de lograr flexibilizar sus esquemas de financiamiento, fortalecer las instituciones municipales y los procesos de descentralización, con la idea de convertir a los ayuntamientos en niveles básicos y decisivos en el manejo de las inversiones"<sup>52</sup>.

Los recursos aprobados al ramo XXVI del presupuesto de la federación de 1991 ascendieron a 5.17 billones de pesos. Pues bien, quitando el impacto de la inflación, "esta cifra es igual a 34 millones de pesos de 1980 y resultó inferior a los recursos reales ejercidos de 1980 a 1982 en el ramo XXVI, Desarrollo regional. El Gasto Público Total (GPT) es en 1992 proporcionalmente menor al Producto Interno Bruto (PIB) de lo que fue al inicio de los ochenta. Por estas razones, el presupuesto destinado al ramo de Desarrollo Regional representó una proporción mayor del GTP en 1982, contra 3.59% del GTP para 1992"<sup>53</sup>. De igual manera el porcentaje del presupuesto de solidaridad y desarrollo regional para 1982 era de 0.72% para 1990 era de 0.40%.

<sup>51</sup> Julio Moguel, "Cinco críticas solidarias", El Cotidiano, México, UAM, julio-agosto 1992, v.49, p.1

<sup>52</sup> Julio Moguel "Banco Mundial y Solidaridad", El Financiero, 8 de marzo de 1992

<sup>53</sup> Julio Moguel "La formación de Sodesol, un paso adelante y dos atrás" Coyuntura #24, Mayo 1992 p.27

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL

| AÑO  | PESOS CORRIENTES* | PESOS DE 1982* | PORCENTAJE DE PÉRDIDAS** | % DEL GASTO SOCIAL GOB.FED | PORCENTAJE DEL PIB |
|------|-------------------|----------------|--------------------------|----------------------------|--------------------|
| 1982 | 70.4              | 70.4           | -                        | 17.9                       | 0.72               |
| 1988 | 552.5             | 11.2           | 84.4                     | 6.5                        | 0.14               |
| 1989 | 1,075.2           | 18.4           | 73.9                     | 9.4                        | 0.21               |
| 1990 | 2,662.4           | 36.0           | 48.8                     | 16.4                       | 0.40               |

FUENTE: tercer informe de Gobierno, 1991. Anexo estadístico.p.159

\* miles de millones , deflactor =INPC

\*\* respecto de 1982

A pesar de que el programa se inició desde 1989, los recursos destinados al programa crecieron en términos reales hasta 1991 cuando pasaron de 11.8 millones en 1980 a 34 millones. Las evaluaciones destacan que esos recursos no representaron más que un porcentaje menor del gasto programable del sector público, incluso si se toma en cuenta sus notables incrementos: mientras en 1989 el programa representó el 4.17% del gasto social, dicha proporción se incrementó al 8.12% en 1992 y en 1993 fue de 7.49%. Lo que cabe destacar sobre este punto es que los recursos destinados al programa los dejaron de ejercer las dependencias que tradicionalmente habían tenido responsabilidades en materia de política social. Y que a pesar de que han superado ya los 11 mil millones , en términos del PIB significan tan sólo un paliativo para la pobreza, porque la cantidad de recursos ejercidos no puede considerarse suficiente para resolver las causas estructurales de la pobreza las cifras que se han manejado de los recursos de PRONASOL permiten concluir que representaron una mejora relativa importante del gasto social en relación al gasto social. Esta mejora relativa de ocurrió fundamentalmente a expensas de los recursos asignados al sector industrial, consecuencia de la política de desincorporaciones instrumentada desde 1982 Se insiste en que estamos reflejando una estructura porcentual relativa. En valores reales, "el monto del gasto social decreció y en este marco, lo destinado a PRONASOL representó, en 1991, menos del 9% de los recursos ( 3.6% del gasto total)"<sup>54</sup>.

El presupuesto y PRONASOL empezaron a tener más importancia a partir del año de 1991, a pesar de que desde 1989 a estos recursos del ramo XXVI se les había etiquetado como PRONASOL, tal como quedó ya apuntado, con lo que se entendía que desde el principio del sexenio deberían haber tenido un tratamiento distinto. En unas de las evaluaciones que se hizo en el estado de Oaxaca, se observó, por ejemplo, que a "las regiones más marginadas se les asignó en 1988 una cantidad menor por habitante que a las menos marginadas, y en 1992 sucedió lo contrario, es decir, en 1988 por cada peso que se le asignó a cada habitante de las regiones menos marginadas, les correspondían 74 centavos a los de las más marginadas; esta relación se invierte en 1992, ya que de cada peso que se les otorgó a los habitantes de las regiones más marginadas, a los de las menos marginadas se les asignó 81 centavos"<sup>55</sup>.

PRONASOL no sólo le permitió al gobierno tener un discurso social, sino además se perfiló como la manera en la que se estaba sustentando la reestructuración del desgastado corporativismo. Este tipo de recomendaciones de política social funcionalmente se aviene muy bien a los esquemas del modelo económico que mundialmente se propuso, el cual separa de manera evidente a las esferas de lo económico de lo social, convirtiendo a esta última en el medio de recuperar selectivamente a los caídos de la primera.

<sup>54</sup> Julian F Bertranou, " Programa Nacional de Solidaridad ¿ un nuevo o viejo modelo de política pública?", revista Mexicana de sociología, UNAM, vol. 3,1993,p.229

<sup>55</sup> Julio Moguel, "Banco Mundial y Solidaridad", El Financiero, 8 de Marzo de 1992.

### 3.1. 2. El Fallido PRONASOL.

El Programa Nacional de Solidaridad fue evidente su unión al proceso de clientelismo político, su amplia propaganda en los medios de difusión aunado a su elevado presupuesto no fueron factores determinantes para cambiar el problema principal del país que es el relacionado al salario y al empleo. Este programa social sólo dignificó un paliativo de corto plazo que no resolvía lo que era el problema estructural.

El principal problema del Programa de Solidaridad, consistió en que se destinó 7,000 millones de nuevos pesos, para atender a una población de habitantes que vivían bajo "extrema pobreza", más o menos calculada en unos 20 millones de personas. Esto dió un promedio de 350 nuevos pesos por habitante, lo cual era absolutamente insuficiente.

Además eran obras públicas de tipo secundario como pintar o reparar edificios públicos, como plazas, jardines, obras menores de dotación de agua y alcantarillado, instalaciones deportivas; apoyos a algunos talleres artesanales, electricidad rural, y en fin, obras que se hacen siempre en cada sexenio, sólo que en este caso con más publicidad que efectividad, pues no llevaban como meta crear empleos ni pagar salarios justos, que eran las prioridades de los marginados. Además mucho se habló de que hubo burocracias excesivas e incluso corrupción en el manejo de los recursos y por supuesto clientelismo político en favor del partido en el poder.

La falla del Programa Nacional de Solidaridad condujo a una evaluación de su legado. PRONASOL creó empleos temporales, fomentó una iniciativa de autoayuda entre diversas comunidades y mejoró la calidad de vida mediante la provisión minimalista de servicios públicos, de ahí que contribuyó a mitigar algunos de los peores síntomas del desarrollo desigual. No obstante, el programa también compró votos, minó el apoyo a la izquierda, proporcionó recursos renovados a los cacicazgos locales y contribuyó a aumentar la competencia desigual entre los partidos políticos.

El caso de Chiapas constituye un ejemplo emblemático de buenas intenciones, logros parciales, obstáculos insalvables y limitaciones estructurales que PRONASOL enfrentó.

#### 3.1.2.1 Clientilismo o Neocorporativismo.

PRONASOL no fue un programa para garantizar un piso mínimo, sino su intención era otra, para entender cuál era, habría que recordar dos de sus características básicas. Una es su manejo discrecional por parte del Ejecutivo Federal y la otra el condicionamiento del acceso a los programas a la pertenencia a un Comité de Solidaridad. Estas características son la base sobre la cual se construye el clientilismo de la sociedad informalizada.

El manejo discrecional del Ejecutivo de los programas de PRONASOL significó que los pudo utilizar como mejor le convino para incrementar su poder político sin ningún obstáculo institucional, tanto que Alain Touraine destacó "a Solidaridad como un ejemplo del repunte en México del presidencialismo y de la concentración de poderes, donde el sistema de redistribución no pasa a través de un proceso de negociación social, sino a través del Ejecutivo"<sup>56</sup>. A ello se añade la estructura de control orgánico instrumentado a través de la red horizontal de 64 mil comités de PRONASOL-Solidaridad en todo el país. Fue la combinación perfecta, ya que el Ejecutivo no sólo decidió quien accedía a los programas y quién no sino además dispuso de un mecanismo que le

---

<sup>56</sup> Touraine, Alan, Integración nacional y cambio social en América Latina, en Programa Nacional de Solidaridad: un nuevo o viejo modelo de política pública?, Revista mexicana de sociología, UNAM, vol 3, 1993.p235

permitió exigir contraprestaciones a los comités por ejemplo su voto<sup>57</sup> por el PRI, y controlar que se cumpliera

#### EFFECTO ELECTORAL DE PRONASOL

|                   | PRI  | PRD   | PAN   |
|-------------------|------|-------|-------|
| ELECCIÓN-PRONASOL | 4.00 | -0.77 | -3.01 |

FUENTE Horcasitas Molinar, Juan y Weldon, Jeffrey A Programa de Solidaridad determinantes partidistas y consecuencias electorales Revista Sociológica, vol XII, núm 34 Enero-abril 1994, p.173

La cuestión crucial para lograr la estabilidad política residió en la capacidad del grupo gobernante de establecer un pacto social que le permitiese generar un amplio consenso alrededor de su proyecto de gobierno. Esto implicó necesariamente un acuerdo sobre los derechos y obligaciones de las partes en el cual no es posible que todos los derechos correspondan a una parte y todas las obligaciones a la otra

PRONASOL fue, a todas luces, el proyecto de construcción de una nueva política de masas. Sin embargo, por sus características difícilmente pudo llegar a constituirse en un pacto social sustentado en la organización estable y representativa de las masas populares. Ocurrió así, en primer lugar, porque no ofreció la satisfacción siquiera mínima de las necesidades de ellas. Además, no resolvió la cuestión de la negociación de intereses tanto por la discrecionalidad ejercida por el Ejecutivo que excluyó la noción de derechos y la sustituyó por la concesión puntual, como por el sistema de organización fragmentada en comités que impidió que las organizaciones reivindicativas, amplias y unitarias de las masas prosperaran.

PRONASOL vino a fortalecer los rasgos propios de un sistema orientado a conseguir una clientela y control político, particularmente en lo electoral. Hubo seguramente una intención de convertirlo en un sistema de neocorporativismo adaptado a la sociedad marginal y basado en la promoción de decenas de miles de microorganizaciones de consumidores o productores informales en términos económicos. En ciertos momentos y condiciones como la prevalencia en esa época como pobreza, carencia e inseguridad pudo haber prosperado. Sin embargo, por lo raquítico de los recursos, lo casuístico de los programas y lo marginal de las formas organizativas, no llegó a ser un neocorporativismo estable y más bien pareció estar condenado a no rebasar el clientelismo político simple.

#### 3 1.2.2 El Caso de Chiapas.

La rebelión en Chiapas constituyó, sin duda, "un fuerte golpe para el Programa Nacional de Solidaridad, para los operadores de PRONASOL, para la Secretaría de Desarrollo Social y para la estrategia salinista en general. Reveló los defectos de un modelo económico basado en el mercado, que buscaba lograr la paz social mediante pagos compensatorios, sin dismantlar las estructuras locales de poder y los feudos tradicionales. Esto se observó en las elecciones intermedias de 1991 ya que quedó claro que el gobierno de Salinas no tenía la intención de dismantlar la red prevalente de los intereses políticos y económicos dominantes en el estado"<sup>58</sup>. Carlos Salinas entregó prácticamente el control de PRONASOL-Solidaridad al Gobernador González Garrido a cambio de la garantía de una victoria arrolladora del PRI, y otros

<sup>57</sup> El reparto desigual de los recursos de PRONASOL en los estados, también fue utilizado como argumento que abona en la desventaja que eso significó a las zonas o regiones controladas por partidos de oposición, en el terreno electoral. Véase los trabajos de Denise Dresser, Neopopulist solutions to neoliberal problems, México's national solidarity program, Centro de estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego, 1993 P 67

<sup>58</sup> Luis Hernández Navarro, Chiapas La guerra y la paz, México AND editores, p.32

intereses de seguridad nacional, incluyendo el control de los narcotraficantes, de la guerrilla guatemalteca y de los refugiados que cruzan la frontera. El sabotaje de la efectividad social del programa en aras del control y supervivencia del PRI

Irónicamente, "el incremento del gasto poco antes del conflicto proporciono al EZLN recursos sin precedentes, y, paradójicamente la política contra la pobreza no solo proporciono al EZLN los elementos para la guerra; probablemente PRONASOL exacerbó las divisiones entre las comunidades, fomentó el descontento contra las políticas discrecionales del gobierno y motivo parcialmente la búsqueda de la alternativa armada. El EZLN se desarrolló a contrapelo de docenas de organizaciones campesinas que operaban en el estado; así, los zapatistas no sólo denunciaban al Estado, sino que también rechazaban las tácticas pacíficas y negociadoras de otros grupos"<sup>59</sup>. La rebelión zapatista se nutrió de la desilusión hacia el estado y las organizaciones abiertamente independientes que se habían venido al estado al aceptar los beneficios de Solidaridad.

A lo largo del sexenio afloraron los reclamos de las comunidades en contra de PRONASOL-Solidaridad, su presupuesto insuficiente, y la mala utilización de sus recursos por parte de las autoridades. Los esquemas de gasto de Solidaridad generaron comunidades altamente divididas entre organizaciones a favor del PRI y comunidades antipriistas. Aquellas que apoyaron al partido gobernante tendieron a recibir acceso privilegiado a los recursos de Solidaridad y aquellas que protestaban se encontraron atrapadas en su red de distribución. Los dirigentes indígenas locales que colaboraron con el PRI y monopolizaron los recursos de Solidaridad crearon resentimientos que fueron galvanizados por los seguidores del EZLN.

PRONASOL llegó demasiado tarde y hubo corrupción en el uso de los fondos del programa. Pero aunque el dinero hubiera llegado a las comunidades, el programa no hubiera tenido el impacto real en las condiciones sociales del estado o en las demandas por empleo, salario y justicia social

A Solidaridad se le señala el no incidir en las causas estructurales que originan la pobreza, y que tampoco generó bases perdurables en capacidades básicas y recursos productivos para los grupos que viven en esa situación.

En consecuencia, se le considera como un programa compuesto por paliativos a las medidas de ajuste, estabilización y apertura comercial. Se le califica como neopopulismo para compensar los efectos sociales negativos del neoliberalismo impuesto en la economía, así como para recuperar el apoyo electoral perdido por la caída del poder adquisitivo del salario y las precariedades de subsistencia. Asimismo, que no estableció nuevos espacios para la organización social y vínculos reales de trabajo corresponsable entre sociedad y gobierno.

También se planteó que vulneraba el pacto federal y fortaleció el centralismo presidencialista, al no asignar de forma permanente en la hacienda estatal y municipal, los recursos de Solidaridad establecidos en los convenios de desarrollo social.

En su propósito de aliviar la pobreza es evidente que su capacidad ha sido muy limitada. Existen diversas evidencias para afirmar esto:

- A) "El presupuesto del programa no privilegió a los estados más pobres, sino a los medianos en términos de índices de pobreza y subdesarrollo"<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> George A. Collier y Elizabeth Lowery, ¡Basta! Land and the Zapatista rebellion in Chiapas, Oakland, food first, 1995 p 55

<sup>60</sup> Verdúcio, Gustavo " Gobierno y Pobreza en México, el PRONASOL una visión de su impacto" Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social, México, 1995.

- B) "La mayoría del gasto ejecutado cuyo bajo la categoría de bienestar social y específicamente de proyectos de urbanización, lo que contrasta con el hecho de que el 70% de los extremadamente pobres viven en el campo"<sup>61</sup>
- C) "El porcentaje del gasto destinado a los más pobres fue muy bajo, como lo muestra el hecho de que Chiapas, uno de los estados más pobres del país, se efectuó el mayor gasto absoluto, pero uno de los menores en términos relativos"<sup>62</sup>
- D) "Un estudio realizado en los estados de Zacatecas, Jalisco, Colima y Morelos, demostró que el PRONASOL no siguió la trayectoria de la pobreza, pues sólo una quinta parte se destinó a atender a los más pobres"<sup>63</sup>.
- E) "Se comprobó que un 30% de las obras reportadas o no existía o no funcionaba y que si bien en términos de obra pública el PRONASOL tuvo un gran impacto, no lo tuvo en la misma medida en su combate a la pobreza, eso sin considerar que el programa costo 4 veces más que un programa ordinario de obra pública"<sup>64</sup>. En aquellas obras realizadas bajo la rúbrica de tal programa, como la que obligaba a poner el 50% de los recursos y a la comunidad "beneficiada" el otro 50% (lo cual lo hacía con su trabajo) una vez que se concluía la obra, el gobierno empezaba a cobrar por el servicio.

Como podemos apreciar, una vez más, reaparece la vinculación de la política social con procesos de legitimación y control social fundamentales para el sistema político mexicano. En ese sentido, el Programa Nacional de Solidaridad le sigue los pasos a la vieja política social, dejando en un segundo plano la atención a la pobreza y poniendo en primer sitio la atención de problemas de integración y legitimidad.

La política social evidenciaba que aún esta en crisis, y su extinción no descartable. Prueba de ello es que la mayoría del gasto social se dedica a mantener las instituciones que le dan cuerpo. Tiende a desvincular identidad e integración social; en lugar de ello se plantea desarticular identidades sociales, recurriendo a la noción mercantil de libre concurrencia entre oferentes y demandantes de servicios. Convirtiendo a la política social en un programa instrumental de problemas y respuestas, evitando los movimientos sociales, reconociéndoles de una manera informal su carácter de grupos de opinión o promocionales. Por ello que es conveniente hablar de una mercantilización de la política social que tiende a la creación de un ambiente propicio para el "autoritarismo patrimonial". Impidiendo darle al pueblo mexicano el cambio que ha demandado.

Fue un sexenio donde la autocomplacencia, la promoción de imagen y el autoengaño marcaron la pauta de la administración pública.

Podríamos enunciar que desde el punto de vista de la justicia ésta no se logrará a través de esquemas de redistribución de la riqueza como el programa PRONASOL. Independientemente de que la estrategia redistributiva se enfrentará eventualmente al problema de la insuficiencia de recursos frente a la demanda, también se tiene una profunda injusticia contra muchos miembros de la clase media, que es la que realmente está aportando el dinero para la "redistribución". La mayoría de esta clase no siempre puede pasar a formar nuevas empresas o que tiene trabajo en empresas medianas y pequeñas en condiciones precarias. Es la clase que resintió en mayor grado la apertura comercial, al quebrar pequeñas y medianas empresas incapaces de aliarse con empresas extranjeras, incapaces de lograr acceso a los créditos en dólares, incapaces de competir con bienes extranjeros, incapaces de generar su propia tecnología.

---

<sup>61</sup> Ibidem

<sup>62</sup> Ibidem

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> Ibidem.

A la luz de los resultados y del análisis anterior (que aún es incompleto) cabe dudar que los ideólogos estatistas en la creación de política social hayan comprendido cabalmente lo que está en juego, de la naturaleza y sentido de lo que se está reformando y de la manera en que se hace la modificación. Cuando el pueblo descubre que le han dado gato por liebre, entonces se da cuenta que, engañado por el espejismo de las palabras, apoyó algo diferente a lo que se le dijo que apoyaba y retira su respaldo y lo transforma en rechazo.

## CAPÍTULO CUARTO LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ÚLTIMO LUSTRO DEL MILENIO.

### Introducción.

Olvidado el PRONASOL, el gobierno del Presidente Zedillo demoró dos años prácticamente para arrancar su propio programa de atención a la pobreza y pobreza extrema.

El diseño y la ejecución de la política social de este último lustro se subordinó a los imperativos de la estabilidad macroeconómica, y se vio seriamente limitada por la falta de definición provocada por pugnas burocráticas

Después de la devaluación del peso el 18 de Diciembre de 1994, forzó al gobierno mexicano entre la necesidad de deshacer la herencia de inestabilidad económica e ineficiencia, las restricciones políticas para hacerlo y las poderosas y volátiles fuerzas externas que opacaban su visión y comprometían las políticas. Ante este panorama y la necesidad de garantizar estabilidad macroeconómica, el equipo de Zedillo situó a la política social en un lugar secundario

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contenía una crítica implícita a la negligencia que había mostrado Solidaridad hacia los pobres extremos. El Plan reconoció la validez de las declaraciones dichas por los gobiernos de oposición a propósito de su falta de participación en las decisiones para el financiamiento del programa. Asimismo, reconoció que Solidaridad fue un esfuerzo que no cumplió sus objetivos y sugirió el perfeccionamiento de los métodos de PRONASOL para la participación colectiva.

La falta de definición concerniente al futuro de la política social parte de un desacuerdo que existió, por un lado, entre la Secretaría de Desarrollo Social y, por otro, Luis Tellez, en ese momento Jefe de la Oficina de la Presidencia y Santiago Levy, subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tanto los equipos de la Secretaría de Desarrollo Social como los de Tellez y Levy presentaron propuestas alternativas, pero ninguna recibió la completa aprobación presidencial. Como resultado de esta indecisión y debido a la prevalecencia de inercias burocráticas, muchos de los programas de solidaridad siguieron funcionando, a pesar de la reducción abrupta de sus presupuestos.

Fue en 1995 cuando el gobierno estableció: " Para combatir la pobreza extrema se requiere, ante todo, una estrategia clara; no más recursos presupuestales. Por ejemplo, si consideramos todos los recursos de los subsidios alimentarios, los programas enfocados a la atención de la población urbana y rural marginada, y acciones de atención a la salud y seguridad social a la población abierta, en 1996 se canalizarían recursos federales 33% mayores a los identificados como necesarios para cubrir la brecha del ingreso para combatir la pobreza. De esa manera, "en 1996 durante el segundo informe de gobierno, el Presidente Ernesto Zedillo anunciaba PROGRESA, el nuevo Programa de Educación, Salud y Alimentación dirigido a la población de pobreza extrema; como él mismo señaló, los beneficios no han alcanzado a todos por igual. Constatamos que un grupo amplio de la población que ha quedado marginado de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo, por tal motivo se justifica dado que quienes viven en la pobreza extrema realizan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de su desnutrición, falta de salud y oportunidades educativas y de movilidad social<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> II Informe de Gobierno 1 de Septiembre de 1996. Presidencia de la República

#### 4.1 La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El 31 de Mayo de 1995, Ernesto Zedillo Ponce de León hizo público el Plan de Desarrollo 1995-2000 (PND) que orientaba la acción de su gobierno

En teoría, el Plan que diseña el Ejecutivo se sustenta en la propia visión que del país se tiene, reforzada por un proceso de consultas de diversos sectores de la población a fin de alcanzar consenso y credibilidad, ingredientes básicos para que un gobierno pueda convocar a la nación a coordinar el conjunto de los esfuerzos en el logro de los objetivos y propósitos comunes.

La propuesta zedillista dentro de este documento en cuestión de política social, se concebía como el principal desafío disminuir la pobreza y moderar la desigualdad entre los estratos de la población y reconoció que ello no sería posible sin el fortalecimiento de la democracia y sin una economía competitiva y en crecimiento. La clave estructural es la generación de empleo y remuneraciones suficientes para garantizar el acceso a un piso real de capacidades básicas

El diagnóstico se afirmó que el gasto público orientado al desarrollo social alcanzaría el 10% del PIB y que cerca de 14 millones de mexicanos no pueden atender sus necesidades más elementales. Desde esta lógica, el problema del combate a la pobreza y miseria resulta crucial. Un primer aspecto polémico tiene que ver con la población objetivo: el PND dice que los mexicanos que sobreviven en la miseria, a quienes van dirigidos los programas de combate a la pobreza, son 14 millones. Ello quiere decir que el resto, los indeterminados millones de pobres a secas, tendrán que rascarse con sus uñas. Durante el sexenio pasado se habló de la existencia de 40 millones de mexicanos en la pobreza, de los cuales 17.3 millones estaban en la miseria. Por lo menos, la propuesta zedillista excluyó a 25 millones de ellos.

#### REGIONES CON PORCETAJE DE POBREZA.

| REGIONES                    | ENTIDADES  | POBLACIÓN % |
|-----------------------------|--|-------------|
| I Urbano (pobreza muy baja) | Distrito Federal, Nuevo León, Aguascalientes, Querétaro, Sinaloa, Jalisco, Sonora  | 24.3        |
| II Urbano (pobreza baja)    | San Luis Potosí, Baja California Sur, Durango, Coahuila, México, Hidalgo, Baja California Norte, Chihuahua, Nayarit, Tamaulipas  | 19.0        |
| III Urbano (pobreza media)  | Guanajuato, Yucatán, Tabasco, Puebla, Zacatecas, Morelos, Veracruz, Colima, Michoacán, Quintana Roo, Campeche, Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas, Guerrero                                 | 18.5        |
| IV Rural (pobreza alta)     | Michoacán, Baja California Sur, Baja California Norte, Jalisco, Morelos, Colima, Sinaloa, Aguascalientes, Sonora, Tlaxcala, Nayarit, México, Nuevo León, Hidalgo                   | 12.3        |
| V. Rural (pobreza muy alta) | Tabasco, Guanajuato, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Querétaro, Durango, Coahuila, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Oaxaca, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas | 25.9        |

Fuente: Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Pobreza y Distribución del ingreso en México, México, Siglo Veintiuno, 2ed., 2000, pp 316-317

Se afirmó que el capítulo de desarrollo Social del PND se presentaban una serie de deficiencias, contradicciones y huecos que nulifican con mucho la mayor parte de sus aspectos positivos.

La política social se formuló en una franca contradicción con los lineamientos macroeconómicos del mismo Plan y de la política práctica de Ernesto Zedillo, pues el programa de ajuste y estabilización económica que se perfiló fue profundamente recesivo, con saldos perjudiciales en el salario y el empleo, y, por ende, en las capacidades de la sociedad y el Estado para combatir la pobreza extrema

Por poner otro ejemplo, el empleo y las remuneraciones suficientes. Mientras objetivamente no se determine su posibilidad, lo más seguro es que, en un marco recesivo prolongado, el 5% de crecimiento anual del PIB no es más que una ilusión. Dicho de otra manera: crecer al 5% supondría tener un déficit constante en cuenta corriente de 12 a 15 mil millones de dólares que de ninguna manera podría aportar el ahorro interno forzado. Crecer al 5% anual significa una inversión de 456 mil millones de dólares en cinco años. De acuerdo a criterios técnicos, cada punto porcentual de crecimiento del PIB posibilitaba la creación de 200 mil empleos. Durante el primer año de gobierno, el PIB fue menor que cero y por tanto un millón de demandantes de plazas de trabajo no tendría empleo. Sin considerar a aquellos que serán despedidos de su trabajo. Esto demuestra que cada día la alquimia de los organismos gubernamentales, o mejor dicho el Gobierno es más eficiente en manipular las cifras de abundancia o de esperanzas para millones de mexicanos.

Por cuanto a las remuneraciones respecta, es menos alentadora la capacidad empobrecedora de la política presente en el rubro de los salarios, que ante la inflación prevista verán descender de nueva cuenta su poder de compra, con una pérdida calculada en un 21 por ciento. Combinadas ambas pérdidas, la del número absoluto de ocupaciones y la del poder adquisitivo, se puede calcular que las remuneraciones totales descenderán en casi una cuarta parte. En otras palabras, habrá un aumento masivo de la pobreza y se reducirá el nivel de vida de las clases medias y la concentración del ingreso llegará a niveles incalificables.

Podemos afirmar que uno de los principales obstáculos para hacer realidad las metas del PND, es la contradicción del mercado interno, que ha provocado en la realidad un proceso de desindustrialización y de concentración del ingreso. En tanto no se erradiquen, en lugar de radiquen estas dos condiciones, no podremos ganar ninguna batalla en el combate a la pobreza.

#### **4.1.1. Programa para superar la pobreza 1995-2000.**

En respuesta alterna a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo en lo referente al tema de este trabajo, el combate a la pobreza, se elabora un programa para superar la pobreza.

El Programa se inscribe en la estrategia de desarrollo social señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y que se refiere a los propósitos de crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales e incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de mayor desventaja económica y social.

La estrategia de desarrollo social tiene dos grandes vertientes en su aplicación: la que se refiere a las políticas de acceso universal vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo. La política social de alcance general requiere complementarse con estrategias diferenciadas y más profundas, que sean accesibles a la población con mayores rezagos.

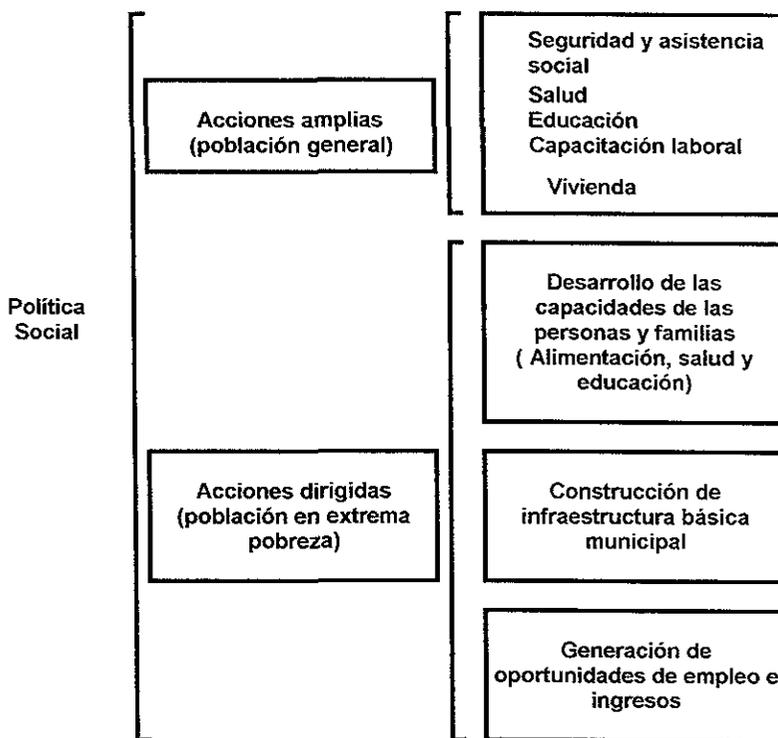
El Programa se inspira en un principio de equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema, sin que esto implique que el Estado disminuya su esfuerzo para ofrecer oportunidades a otros sectores de la población que enfrentan

carencias y rezagos igualmente importantes, pero de menor magnitud a los que distinguen a la pobreza extrema. Del mismo modo, asume la estrategia de desarrollo sustentable establecida en el PND como una variable necesaria para propiciar el aumento de la producción y la productividad bajo esquemas de aprovechamiento racional de los recursos naturales y el respeto del medio ambiente.

La identificación de la población objetivo de la política para superar la pobreza extrema es uno de los aspectos centrales en la definición de su instrumentación. Para los propósitos de este Programa, "la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades".<sup>66</sup>

Con este criterio, se estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema en donde viven casi 24 millones de personas que representan el 26 por ciento de la población del país. Del total de esos hogares pobres, 1.7 millones se ubican en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural.

Vertientes de la política social .



<sup>66</sup> En 1998 se estimó que la población en pobreza extrema es de 26 millones de personas .

A continuación se señalan someramente los objetivos, las estrategias y las políticas en que se sustenta el Programa para Superar la Pobreza, así como sus instrumentos de operación y el marco de evaluación en que se analizara su desenvolvimiento

#### 4.1.1.1 Objetivos

El Programa tiene como objetivo central lograr una reducción de la pobreza extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención a las regiones y los grupos que más lo requieren. Para ello, se propone llevar a cabo una serie de acciones integrales y complementarias que incidan en los factores que contribuyen a la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza. Estas acciones buscan apoyar a las personas y las familias durante los momentos clave de su ciclo de vida.

Es propósito del Programa vincular las tareas del gobierno en torno a tres políticas fundamentales: el desarrollo de acciones coordinadas y congruentes para incrementar las capacidades individuales y familiares, la construcción de infraestructura básica municipal y el impulso a las actividades productivas que aumentan el ingreso y el empleo.

La superación de la pobreza extrema sólo se alcanzará mediante un esfuerzo de coordinación y continuidad en la acción institucional. La magnitud del reto implica necesariamente una perspectiva de largo plazo. Este horizonte permitirá que las acciones de superación de la pobreza extrema mantengan un carácter prioritario dentro de la agenda nacional, propiciando la inclusión y participación de las instituciones públicas y de la sociedad en esta tarea.

#### 4.1.1.2. Estrategias Generales

La política de superación de la pobreza se sustenta en las siguientes estrategias generales:

##### 4.1.1.2.1 Integralidad y Continuidad de las Acciones.

Construir una política de superación de la pobreza de alcance nacional como instrumento para sumar los esfuerzos y recursos, tanto del sector público y privado, como de los propios beneficiarios en torno a objetivos comunes. La integralidad parte de una mayor vinculación y coordinación de programas, con la finalidad de que las acciones permitan incrementar en forma real y perdurable la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de metas sectoriales aisladas.

La continuidad de las acciones permitirá que los grupos más vulnerables tenga opciones sociales específicas durante todo el ciclo de vida. La atención a estos grupos se concentrará en los niños, jóvenes, mujeres de comunidades rurales pobres y de zonas urbanas marginadas, indígenas, jornaleros agrícolas, migrantes y personas de la tercera edad.

##### 4.1.1.2.2. Descentralización.

El proceso de descentralización se desarrolla mediante una profunda redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en la que el Gobierno Federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional de superación de la pobreza, estableciendo los cauces y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios.

La descentralización se propone lograr una transición ordenada que mantenga la congruencia y la cohesión de la política dirigida a resolver un problema de prioridad nacional, al incrementar los recursos destinados a los estados y municipios, acrecentar la calidad y la cantidad de los servicios básicos y fortalecer las capacidades de gestión estatales y municipales en las

tareas de superación de la pobreza extrema. Ello comprende un proceso gradual y equilibrado en la definición y ejecución de las acciones exclusivas, coordinadas y concurrentes de cada orden de gobierno.

Se establecerán lineamientos generales en la distribución del gasto para superar la pobreza que permitan garantizar la equidad y transparencia en la asignación a estados y municipios, evitar discrecionalidad en la distribución, fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos y asegurar que el presupuesto se destine directamente a acciones que apoyen con prioridad a la población en pobreza extrema.

Este Programa plantea consolidar el proceso de descentralización mediante la institucionalización de las aportaciones que la Federación transfiere a los estados y los municipios para infraestructura social básica, dotando de mayor autonomía a los ayuntamientos.

#### 4.1.1.2.3. Orientación Especial hacia las Regiones de Atención Prioritaria.

Cuando se elaboró el Programa la Sedesol, en coordinación con los gobiernos estatales, definieron 91 regiones prioritarias para focalizar los esfuerzos sectoriales y regionales en favor de mil 377 municipios del país. Esta regionalización incluye la definición de 26 regiones de atención inmediata que serán el punto de partida para dar congruencia y unidad a las acciones institucionales en estas zonas. Estas regiones se localizan en 14 estados del país y comprenden 702 municipios. Actualmente el número de municipios que conforman a estas demarcaciones asciende a 1,418 (ver apartado: Regiones de Atención Prioritaria).

Con el propósito de impulsar el desarrollo de las regiones de atención prioritaria se han establecido diversos acuerdos para coordinar acciones institucionales y sociales dirigidas a proyectos de infraestructura social básica y productiva. Estos representan mecanismos de concertación y suma de esfuerzos locales, estatales y federales.

#### 4.1.1.2.4. Corresponsabilidad Ciudadana y Participación Social.

El Programa concibe a la corresponsabilidad como un esfuerzo permanente por acercar las decisiones a la comunidad y ampliar los canales de participación social, la cual encuentra uno de sus elementos más valiosos en la organización de la comunidad. El esfuerzo del gobierno por apoyar la participación social no se limita a su incorporación formal a programas públicos, sino que alienta la cohesión de las comunidades en torno al objetivo de mejoramiento social.

#### 4.1.1.2.5 Fortalecimiento de la Asignación Equitativa de los Subsidios.

Esta estrategia propone la reorientación de la política de subsidios, con el propósito de canalizar estos recursos públicos a la población en extrema pobreza.

Se pretende que los subsidios sean selectivos y temporales para transformar realmente las causas y las expresiones de la pobreza, a fin de que las personas se incorporen en igualdad de derechos y oportunidades al proceso de desarrollo. Asimismo, se trata de evitar el crecimiento de programas aislados y de bajo impacto, así como proporcionar una mayor integralidad en los apoyos brindados.

Los programas alimentarios se reorientan y fortalecen con el propósito de que los recursos públicos se destinen a la población que más lo necesita tomando en cuenta los siguientes criterios: la pertinencia de imprimir mayor integralidad a las acciones de salud, educación y alimentación; la necesidad de que los apoyos se otorguen en los periodos esenciales del ciclo de vida; y aumentar la cobertura en las regiones de mayor pobreza.

#### 4.1.1.2.6. Promoción del Desarrollo Sustentable

La superación de la pobreza extrema requiere incorporar la dimensión ambiental mediante la conformación de alternativas de consumo y de producción acordes al principio de sustentabilidad.

Se propone adoptar una estrategia que propicie cambios en los sistemas productivos mediante el fomento de una cultura de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales basada en que la propiedad o usufructo de la tierra conlleve derechos y obligaciones para su buen uso.

#### 4.1.1.3. Políticas.

Se propone articular las acciones, de manera simultánea y coordinada, en torno a tres políticas básicas:

- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias.
- Construcción de infraestructura básica municipal y servicios a la Vivienda.
- Creación de oportunidades de empleo e ingreso.

El propósito es lograr una adecuada complementariedad entre estas políticas para avanzar hacia una estrategia integral de superación de la pobreza extrema.

##### 4.1.1.3.1. Desarrollo de las Capacidades de las Personas y las Familias.

Esta política comprende las acciones de alimentación, salud y educación y tiene el propósito de asegurar que los apoyos alcancen efectivamente a la población que más lo requiere, garantizando una mayor eficiencia social en el uso de los recursos. También incluye las acciones de asistencia social orientadas a la atención a grupos prioritarios, con el fin de mejorar sus niveles de vida.

En primera instancia, esta política tiene el propósito de integrar y mejorar los programas de alimentación, salud y educación que se ofrecen a la población en pobreza extrema bajo un esquema único de coordinación y operación. Se parte del reconocimiento de que la salud, la nutrición y la instrucción básica son elementos esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales.

El esfuerzo interinstitucional se articula en las acciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) el cual se concentra en zonas rurales y urbanas que presentan las mayores carencias, así como en los grupos vulnerables, con especial atención a las comunidades indígenas.

Las acciones se instrumentan en forma gradual. Inicia en localidades seleccionadas de las regiones más marginadas y se avanzará gradualmente hacia otras entidades de la República hasta cubrir la totalidad de la población en pobreza extrema.

En aquellas comunidades en donde aún no opere Progresá, los programas de abasto social, tendrán una paulatina reorientación de sus acciones por lo que se reforzará el apoyo a las zonas rurales y comunidades indígenas

#### 4.1.1.3.2 Construcción de Infraestructura Básica Municipal y Servicios a la Vivienda

Ante la magnitud de los rezagos que aún persisten en materia de infraestructura básica, se requiere continuar con las acciones para satisfacer estas necesidades tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas.

Las acciones que se desarrollan en el marco de esta política se proponen mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las regiones más pobres, mediante la construcción y rehabilitación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, construcción de caminos, pavimentación, ampliación de la infraestructura educativa y de salud y mejoramiento de la vivienda.

Se busca aumentar la capacidad de ejecución de los gobiernos locales en la construcción y mejoramiento de estos servicios. Para ello se continuará transfiriendo recursos presupuestales destinados a atender los rezagos sociales en las comunidades que presentan los más altos índices de pobreza

Asimismo, las acciones en materia de salud se vincularán con las metas de los programas del sector salud como son. Promoción y Fomento de Salud, Salud Infantil y Escolar, Salud Reproductiva, Municipio Saludable, Ampliación de Cobertura y el programa IMSS-Solidaridad, entre otros. Por su parte, el mejoramiento de la vivienda de la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza es objeto de acciones específicas del presente Programa.

#### 4.1.1.3.3. Oportunidades de Empleo e Ingreso.

Esta política incluye medidas orientadas a incidir en el mejoramiento del entorno económico en que se desenvuelven los grupos sociales en condiciones de pobreza extrema. Los apoyos que contempla tienen la característica de ser complementarios a otras acciones institucionales que se realizarán en el ámbito de las políticas de empleo y de desarrollo rural y económico, con el propósito de desencadenar procesos sostenibles de mejoría en el largo plazo.

Destaca la continuación del Programa de Empleo Temporal cuyo objetivo es apoyar el ingreso familiar y promover obras de beneficio colectivo en infraestructura social básica. También se incluyen los programas de Empresas Sociales y Cajas de Ahorro que se sustentan en esquemas de crédito orientados a capitalizar a grupos sociales con potencial productivo pero que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado. Asimismo, se impulsarán acciones de apoyo a grupos de población específicos como indígenas, jornaleros agrícolas y mujeres en condición de pobreza.

Se impulsarán también acciones específicas para combatir la decertificación y aumentar las oportunidades económicas y el nivel de vida de las familias que habitan en las zonas áridas. Se apoyarán además proyectos productivos de los grupos de artesanos más necesitados.

#### 4.1.1.4. Instrumentos.

Las acciones del Programa están orientadas a fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar que la descentralización de atribuciones, responsabilidades y

recursos permita un mejor cumplimiento de los objetivos de la política social. Esto conlleva a revisar y adecuar los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación social más importantes en los que habrá de sustentarse la coordinación intergubernamental. Los cuales son el Convenio de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Consejo de Desarrollo Municipal.

#### 4.1.1.5 Evaluación del Programa.

La evaluación de los resultados de este Programa es un elemento central para valorar el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en la aplicación de los recursos, corregir deficiencias durante el proceso y formular recomendaciones. Evaluar las estrategias y acciones es fundamental para que, en el corto y mediano plazos, se puedan medir los alcances y mejorar los aspectos que lo ameriten.

Con el Programa se fortalecerán y ampliarán los mecanismos de evaluación que operen durante la instrumentación de las acciones, así como cuando éstas hayan concluido. Estos mecanismos serán internos y externos y se aplicarán tanto a nivel federal, estatal, municipal y local, para garantizar su complementariedad.

## 4.2 El estancamiento de la política social.

### 4.2.1 Propuestas iniciales.

Como ya se había citado en el capítulo, el choque del gabinete impedía formular ese programa que vinculará la política social con el sexenio. Las dos propuestas iniciales, de Luis Téllez y Santiago Levy, y por otro lado la de la Secretaría de Desarrollo Social parecía que conllevarían a encontrar la solución al problema de implementar una política social viable para el momento que vivía el país.

La propuesta presentada por el Secretario Técnico del Gabinete Social, es decir de los equipos de Téllez y Levy, "trataba la desaparición de Solidaridad, así como un intenso proceso de adelgazamiento y descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social, y la eliminación de la política social como concepto integral global. La política social sería activada sólo para aliviar la pobreza. Para ello, la Propuesta de Política Social sugería la ejecución de programas de asistencia selectiva para atender las necesidades de 30,000 cabeceras ejidales de entre 100 y 5,000 habitantes. Estas acciones pretendían impedir que la situación de esos grupos empeorara y aceleraría la conversión de pobreza rural a pobreza urbana, tomando en cuenta que ésta última, es más fácil de superar mediante políticas macroeconómicas. Para atacar la pobreza urbana, la propuesta sugiere la transferencia directa de recursos, la creación de empleos, el establecimiento de nexos con las organizaciones no gubernamentales y la aplicación de programas eficientes de desarrollo urbano. El resto de la población rural sería atendida mediante "brigadas móviles interinstitucionales. Finalmente, la propuesta sugería una reorientación del presupuesto asignado a Solidaridad y Desarrollo Regional (Ramo XXVI), de manera que los recursos se transfirieran al nivel micro regional y a los gobiernos estatales y municipales. La propuesta de Téllez y Levy adoptaba en esencia, una postura de escepticismo ante la capacidad del Estado para aliviar la pobreza extrema<sup>67</sup>. La iniciativa no ofreció una solución de largo plazo para solucionar la pobreza rural o incentivos para quienes, debido a la falta de capacidad productiva, se ven obligados a emigrar a las áreas urbanas. Esta estrategia se basaba en la premisa de que las ciudades pueden proveer empleo y una mejor calidad de vida a los pobres del campo; no obstante, el documento no

<sup>67</sup> Secretaría Técnica del Gabinete de Desarrollo Económico. Propuesta de Política Social (numco), 4 de agosto de 1995.

aciaraba como se iban a crear dichos empleos en las regiones urbanas y corría el riesgo de reemplazar la pobreza rural por marginación urbana. Adicionalmente, los supuestos beneficios de la descentralización no son tan evidentes, el alivio efectivo de la pobreza dependerá de la buena voluntad de los gobernadores y de los presidentes municipales. Tomando en cuenta la heterogeneidad existente en el desarrollo de la democracia y la economía en las distintas entidades del país, la descentralización sólo contribuiría al fortalecimiento de los cacicazgos locales.

Por otra parte la propuesta presentada por la Secretaría de Desarrollo Social se sustentaba en retomar la experiencia de Solidaridad, rescatar los aspectos positivos de PRONASOL y desarrollar una política social como política de Estado. El programa Integral para Superar la Pobreza proponía la revisión de los métodos de Solidaridad para incrementar la eficiencia, mediante:

- a) La focalización.
- b) La integralidad.
- c) La descentralización.
- d) La corresponsabilidad.

La Secretaría de Desarrollo Social optaría por preservar la asignación focalizada de recursos y servicios contemplada desde un principio con Solidaridad, mejorando su eficiencia mediante la supervisión cuidadosa de un proceso de descentralización gradual. Uno de los elementos más exitosos de PRONASOL se conservaría, la participación comunitaria, y se pondría más énfasis en la promoción de actividades generadoras de ingreso. Los funcionarios de la secretaria de Desarrollo Social veían a la justicia social como una obligación moral y constitucional del Estado, aunque en el sexenio salinista se reconoce este objetivo de una manera sobrepolitizada que no fue capaz de atender las necesidades de los pobres extremos. Los funcionarios de Solidaridad proponían separar las consideraciones electorales del Programa y disminuir su carácter neopopulista.

A la luz de estas propuestas, totalmente distintas, Ernesto Zedillo, no se decidía aún cuál sería el futuro de la política social de México. La propuesta de Téllez y Levy llamaba la atención del presidente debido a su enfoque discreto, eficiente y descentralizado; su objetivo no era aliviar la pobreza extrema sino contenerla.

La fuerza de la propuesta de Sedesol radicaba en el argumento de que el sustento de las políticas neoliberales requerían de la construcción de bases sociales de apoyo.

La disputa sobre el tema dio como resultado la evidente salida de Carlos Rojas de Sedesol y su lanzamiento al PRI.

En ese devenir por encontrar una mejor alternativa se repitieron varios errores que se cometieron con Solidaridad, como el de proporcionar más dinero y obtener menos descontento, un claro ejemplo fue Chiapas, donde se canalizaron 128 millones de dólares que incluían específicamente alrededor de 46 millones para la zona de consulta.

Ante la ausencia de definiciones claras, prevaleció la inercia burocrática, la confusión y el gasto indiscriminado de los recursos disponibles. El debate se centraba en hasta dónde era necesario reinventar Solidaridad o si era necesario sustituirla por un programa para aliviar la pobreza menos ambicioso y más limitado.

#### 4.2.2 El combate electrónico a la pobreza

En el marco del Año Internacional para la erradicación de la Pobreza y una política social en espera por más de 16 meses, que no terminaba por concretarse. Una nueva propuesta estaba en puerta, una política social hacia los pobres en extremo, sería denominada como Programa Integral de Educación, Salud y Alimentación (PIESA)

En el proyecto se inscribían dos elementos que determinarían su rumbo. Su herramienta, millones de tarjetas electrónicas y sus condiciones, que los más pobres acudan a las clínicas a recibir consejos de higiene y planificación familiar, y que garanticen que sus hijos menores asistan a la escuela. La nueva política social hacia los más pobres, caminaba sobre el eje nutrición-salud y educación.

El PIEASA tenía su población objetivo, la cual era la población en condiciones de extrema pobreza, con énfasis en la población más vulnerable, madres embarazadas, lactantes y niños hasta la edad de 12 años.

En esa línea se fundamenta la tarjeta, instrumento para obligar a los pobres extremos a pasar por la clínica y la escuela, y también contrapeso al cambio estructural que buscaba el gobierno federal, tender a la eliminación de los controles de precios sobre los productos básicos. Así se observaba de nueva cuenta ese paternalismo estatal y, por supuesto, el inicio para eliminar el subsidio generalizado a productos como la tortilla y la leche, es decir, el subsidio al consumo, que se canaliza por medio de subsidio en especie, para sustituirlo por la transferencia de ingreso aplicable para la adquisición de alimentos básicos.

Las tarjetas inteligentes serían el vehículo para hacer la transferencia de ingreso, representaba una cantidad inframarginal de lo que la familia gasta en alimentos y por lo tanto sería una suplementación del ingreso familiar, esa suplementación equivalía a 70 pesos mensuales o más según las condiciones de la madre e hijos se aportaría una cantidad adicional. Se justificaba la aportación minimalista para evitar que los beneficiarios no se vean en disyuntiva de trabajar para ganar más dinero o no hacerlo para seguir recibiendo el apoyo a la miseria.

Se pretendían ciertas ventajas de la tarjeta inteligente:

- a) Ajuste a cantidades diferenciadas de acuerdo a la composición de la familia.
- b) Ajuste inmediato al monto de la transferencia
- c) Posibilidad de incluir información de la composición de la familia, así como sus características.
- d) Duración de hasta diez años de retención de información en la tarjeta.
- e) Posibilidad de incluir varios subsidios en el mismo instrumento.

Más que una tarjeta de débito sería la historia clínica de la pobreza y un pasaporte familiar al mundo maravilloso de control estatal, para ser utilizado en las épocas electorales.

En un estudio realizado por el ITAM y la Secodam durante el programa piloto en Campeche demostraba que este tipo de programa era ineficaz para enfrentar seriamente los males de la miseria.

Los diagnósticos no dan lugar a ambigüedades. Al efectuar el análisis, se observa que con el esquema de la tarjeta inteligente no se lograba incrementar el consumo alimentario de las familias, sino disminuía por la crisis económica. El monto del gasto semanal promedio, que se canalizaba a la compra de alimentos, fue de 175.1 pesos semanales en la primera medición y seis meses después fue de 155.3. La explicación a la disminución del gasto en alimentos pudo deberse a que el aumento en el costo de los servicios básicos y en la renta de vivienda obligó a destinar una

cantidad menor a la compra de alimentos. Traduciendo esto, el subsidio monetario a los pobres extremos puede ser canalizado al pago de otros bienes y servicios, de tal manera que el subsidio puede a final de cuentas, no tener ningún impacto alimentario positivo

Se agregó el hecho de que nada aseguraba que el subsidio con la tarjeta inteligente articulaba la política alimentaria a las de salud y educación. El 53% de las madres obtuvo la habilitación de la tarjeta sin llevar a los niños a los centros de salud. Tampoco se pudo encontrar una relación directa con la educación o con el saneamiento ambiental. En el caso de la educación, la evaluación encontró que sólo el 1% de las familias con hijos en edad escolar manifestó que se le solicitó un comprobante de asistencia escolar para obtener la tarjeta.

Otro elemento negativo, fue el elevado porcentaje de errores de inclusión, gente registrada que no correspondía a la categoría de pobre extremo y de exclusión, pobres extremos que no fueron registrados en el padrón de los beneficiarios. Los primeros se mantuvieron en niveles cercanos al 40%, y los segundos se expresaron en cifras superiores al 56%.

El programa de la tarjeta inteligente no era esa búsqueda de una política social eficaz. Se evitaba caer en la tentación de fundamentarla para la compra clientelar de sufragio en un año electoral.

### **4.3 Programa para la Educación, Salud y Alimentación. (PROGRESA)**

#### **4.3.1 Principales características y orientaciones estratégicas.**

Progresá tiene como objetivo atender con un enfoque integral las diferentes causas de la pobreza, dirigiendo sus beneficios directamente hacia las familias en extrema pobreza.

Progresá busca, en esencia, asegurar que estas familias tengan a su alcance oportunidades genuinas de satisfacer lo que son las necesidades básicas: educación, salud y alimentación. Para ello, se pretende dotar a estas familias de las herramientas que les permitan superar gradualmente su condición de marginación y desarrollar plenamente las capacidades sociales, culturales y productivas de sus miembros y puedan así aspirar al bienestar familiar.

#### 4.3.1.1 Desarrollo de Progresá.

El presidente de la República puso en marcha Progresá el 8 de agosto de 1997. Al finalizar ese año, 404 mil familias de 10,769 localidades en 456 municipios estaban incorporadas al Programa y 300 mil recibían ya la totalidad de los beneficios de acuerdo al esquema de operación integral de Progresá. Progresá busca remover los obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de una educación básica adecuada.

El Programa ha ampliado gradualmente su cobertura y en la actualidad opera en 31 entidades federativas del país, otorgando sus beneficios a 2.3 millones de familias. Progresá despliega sus acciones en más de 50 mil localidades rurales marginadas, ubicadas en 2 mil municipios, de un total de 2,428.

#### 4.3.1.2 Integralidad de las acciones: componentes del Programa

Progres a es un claro ejemplo de la política social integral del Gobierno de la República. El Programa conjunta y complementa las acciones en beneficio de las familias que enfrentan una situación de pobreza extrema, proporcionando ayuda en tres ámbitos:

- Componente de alimentación

En materia de alimentación, el Programa proporciona:

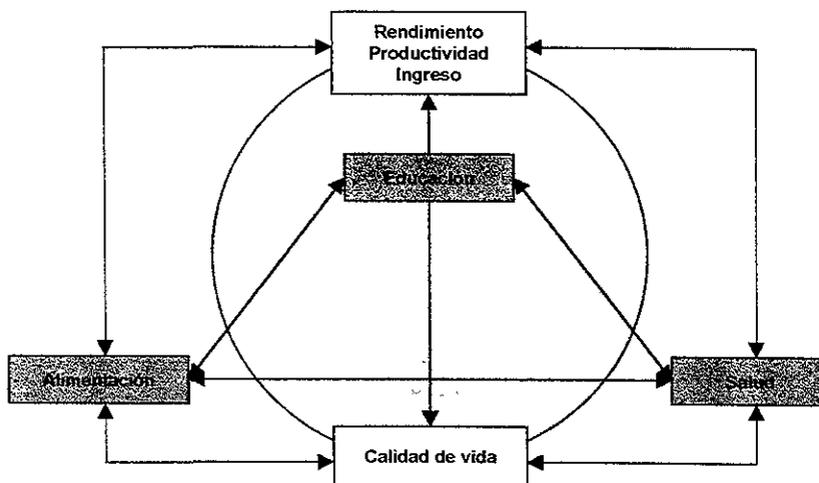
Un suplemento alimenticio con micronutrientes fundamentales para una adecuada alimentación, a niños y niñas menores de 5 años y a mujeres embarazadas o que dan de lactar a sus niños. Este consumo diario proporciona el 100 por ciento de los micronutrientes requeridos por día, lo que permite atacar el grave problema de la desnutrición infantil desde la etapa de gestación y durante los primeros años de su vida, que es la fase de crecimiento humano en la que una mala nutrición conlleva las más graves secuelas.

Una ayuda económica mensual, cuyo monto asciende a 125 pesos durante el segundo semestre de 1999, con el propósito de que todos los miembros del hogar tengan una alimentación adecuada.

Para los 2.3 millones de familias beneficiarias, Progres a entrega en promedio por mes 6.1 millones de sobres de suplementos alimenticios para niños y niñas menores de 5 años, así como 3.2 millones de sobres de suplemento alimenticio para mujeres embarazadas y en lactancia.

Cada sobre contiene 5 dosis diarias. Estos suplementos aportan 100 por ciento de los micronutrientes diarios requeridos y 20 por ciento de las necesidades calóricas.

#### Círculo virtuoso para el combate a la pobreza



Fuente. Documento oficial de la Secretaría de Desarrollo Social Progres a pag 5

- Componente de salud

En materia de salud, las familias beneficiarias reciben atención gratuita de un paquete básico, con énfasis en aspectos preventivos y del cuidado de la salud. De modo particular, se atiende el crecimiento y desarrollo de los niños, cuidando que estén sanos y bien alimentados y que reciban todas las vacunas. También se enfatiza el cuidado de la salud de la mujer, mediante la atención de los embarazos y partos, la planificación familiar, así como la prevención y detección temprana de cáncer cérvico uterino.

En 1998 se otorgaron a familias beneficiarias 4.7 millones de consultas, mientras que en 1999 se estima que éstas asciendan a 14.2 millones. Asimismo, se impartieron 400 mil cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, a las titulares de las familias beneficiarias; en 1999 se estima proporcionar 1.2 millones de estos cursos.

- Componente de educación

En cuanto a educación, el aspecto fundamental de Progresá consiste en fomentar la asistencia regular a la escuela y mejorar el aprovechamiento de los niños y niñas mediante becas educativas. Estas becas se proporcionan entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

Dos aspectos sobresalientes en el perfil de las becas, son:

El monto de las becas educativas es mayor conforme más elevado sea el grado escolar. Con ello se busca incentivar que todos los jóvenes completen su educación básica, incluida la secundaria.

En el nivel de secundaria, las becas para las niñas son ligeramente mayores que los de niños, para compensar el hecho de que con frecuencia las niñas abandonan más tempranamente sus estudios.

Los montos de mensuales actuales de las becas van de 80 pesos en tercero de primaria a 165 pesos en sexto de primaria. En secundaria llegan a ser de 305 pesos para las niñas en tercer grado de secundaria. En promedio, una familia con niños becarios recibe 375 pesos al mes.

En el ciclo escolar 1998-1999, Progresá otorgó becas educativas a 1.7 millones de niños y niñas; se estima que en el próximo ciclo 1999-2000 que inicia en agosto, el número de becarios del Programa ascienda a 2.2 millones de niños y niñas, aproximadamente.

Progresá ofrece apoyos estructurales y estimula la corresponsabilidad de los padres de familia.

Progresá persigue una ayuda estructural y no asistencial. Las ayudas asistenciales contra la pobreza no generan resultados perdurables que incidan sobre las causas que la perpetúan, ni fomentan el esfuerzo y la corresponsabilidad de los beneficiarios. Progresá busca primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas, potenciando los beneficios de su esfuerzo personal. Junto con ello, propicia la participación activa de los beneficiarios, particularmente de los padres de familia.

Así, Progresá alienta y apoya, más nunca sustituye ni suplanta, los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos.

En todos los casos, Progresá requiere que se corrobore el involucramiento sostenido y responsable de las familias antes de proporcionar los beneficios que aporta

- Enfoque de género

Progresá reconoce que existe un trato social desigual hacia las mujeres, por lo cual, como una contribución para erradicar dicha desigualdad, promueve la igualdad de género en las comunidades donde opera.

Así, el programa canaliza todos los apoyos económicos a las madres de familia. Ello tiene un doble cariz. Por un lado, el Programa se apoya en el hecho de que habitualmente las mujeres hacen un uso más juicioso, responsable y provechoso de los recursos que tienen a su alcance en pro de todos los miembros del hogar, pero particularmente de los niños y niñas.

Por el otro lado, Progresá reconoce que aún persisten desigualdades sociales que derivan en desventajas para las mujeres y las vuelven más vulnerables a las condiciones de pobreza y minan sus esfuerzos por mejorar su situación y la de sus hijos. Progresá busca potenciar el papel de las mujeres para que cuenten con oportunidades genuinamente igualitarias de desarrollo personal.

Asimismo, como se señaló anteriormente, el monto de las becas que se entregan en el nivel de secundaria es ligeramente superior para las niñas que para los niños, a efecto de contrarrestar el hecho de que las mujeres interrumpen sus estudios antes que los varones.

- Transparencia en la operación

Una orientación estratégica del Programa es la transparencia de su operación. La selección de localidades en las que opera y la identificación de familias beneficiarias se lleva a cabo con base en procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, los cuales son totalmente verificables y auditables.

Las familias beneficiarias se han incorporado progresivamente al Programa mediante asambleas comunitarias en las que se toma un acuerdo sobre el padrón de beneficiarios. En estas asambleas, se explican las características y el funcionamiento del Programa y se elige una promotora comunitaria voluntaria de entre las titulares beneficiarias

El enfoque integral de Progresá se basa en el hecho de que un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios de salud, porque favorece una cultura de higiene y de prevención. De igual manera, la salud en los niños propicia un mejor rendimiento escolar, dado que un niño sano presta mayor atención en el aula y falta menos a clases. Además a mayor escolaridad, las familias desarrollan una mayor iniciativa para valerse de la información y de los servicios a su alcance.

Desde el punto de vista de la alimentación, un buen estado nutricional es fundamental para el desarrollo y ejercicio de las capacidades de aprendizaje de las personas. En correspondencia, un mayor nivel de escolaridad repercute sobre el estado nutricional, ya que puede favorecer la adopción de patrones alimentarios adecuados, así como la disponibilidad de más y mejores alimentos, por los mayores niveles de ingreso que generalmente se asocian con la escolaridad.

Estos círculos virtuosos no serían posibles sin el apoyo y el concurso de diversas instancias para ofrecer este paquete integrado de servicios y acciones. La fortaleza de su operación reside en la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

La coordinación internstitucional se traduce en la práctica en una suma de voluntades que busca hacer más eficiente, a partir de los recursos disponibles, el combate a la pobreza extrema

No obstante, la participación más valiosa en estas tareas es la que desarrolla la población misma. Así, la superación de los factores que dan lugar a y perpetúan la condición de pobreza depende fundamentalmente de la activa corresponsabilidad de las familias beneficiarias y sus comunidades

#### 4.3.2 La reorientación de los subsidios.

El surgimiento de PROGRESA significó en el contexto de la política social del Presidente Zedillo, en principio el recorte o reorientación de los subsidios como se venía planteado en las propuestas iniciales en perjuicio de los pobres no extremos y de las clases medias.

La idea motora que inicia los trabajos de PROGRESA fue la de reorientar los subsidios alimentarios. Esto se considero fundamental dado que, desde la óptica de la Secretaría de Hacienda, los subsidios alimentarios habían sido manipulados e incluso desviados y no atendían a la población que los necesitaba. Este viraje parte del imperativo gubernamental de focalizar los recursos económicos, esto es, dirigirlos a sectores que justificadamente lo requieren.

El esquema de subsidios que caracteriza a PROGRESA es que, de manera paulatina hasta el año 2000, se irán canalizando a través suyo el conjunto de subsidios alimentarios que antes lo hacían a través de 23 programas de distintas entidades de gobierno, lo cual implica la total desaparición de estos.

Quienes diseñaron PROGRESA ofrecen, como uno de los argumentos para justificar el programa que "el monto mensual que se canalizará a través de él, será mayor a los que resultan de la operación de los programas actuales: en 89 de 100 casos estudiados, los recursos proporcionados por el PASE (PROGRESA) son mayores que en los actuales programas. En los 11 casos restantes, el PASE es equivalente y los considera si se considera el valor de los servicios de salud y nutrición"<sup>68</sup>

No obstante, esta supuesta ventaja monetaria de PROGRESA frente a otros programas, se desvanecerá en el momento en que sean retirados los subsidios generalizados, como el de la tortilla, o los de la leche de LINCOSA, los cuales, además de permitir que contingentes amplios de la población tengan capacidad de consumo de bienes básicos, regulan hasta cierto punto los precios de esos en el mercado

Según un estudio de la Comisión de Distribución y manejo de Bienes de Consumo y Servicios de la Cámara de Diputados, el retiro del subsidio de la leche, por ejemplo, tendría como consecuencia a elevarse el precio en el libre mercado, se desvanecieran las ventajas del subsidio monetario. El ejemplo que pone el estudio es el siguiente: una vez retirado el subsidio a la tortilla y la leche, y dado que las familias se proveerán de esos artículos en el mercado, " para obtener el producto lácteo y la tortilla sería necesario gastar un promedio de \$155.50 pesos mensuales, lo que da como resultado un importe mayor que el que se otorgará con la tarjeta, por lo que las familias que cuentan con los subsidios anteriores (1 kilo de tortilla diario y, por cada niño menor de 12 años, 4 litros de leche a la semana) tendrán que desembolsar un porcentaje adicional para cubrir los mismos niveles de alimentación.

---

<sup>68</sup> La Jornada México, 9 de marzo de 1997

Además, al no haber un contrapeso por parte del poder público en el precio de un producto básico, es decir, al liberarse su precio a lo que los intereses del mercado determinen, se han visto afectadas millones de familias pobres, aquellas que por ganar un poco más de dos salarios mínimos, no están en beneficiarios de PROGRESA.

Con este esquema, quien sale más beneficiada es la iniciativa privada en detrimento de empresas públicas (Iiconsa por ejemplo), pues aumentará su volumen de ventas de artículos básicos que antes el Estado canalizaba directamente a sectores pobres e indigentes

Otros de los argumentos para implementar PROGRESA es que los subsidios alimentarios estaban mal dirigidos, pues "se canalizaban en una proporción 75/25 en favor de los pobres urbanos"<sup>69</sup>. Bajo la idea de que no se atiende a la población que más lo necesita a la urbana, con PROGRESA se pretende disminuir la atención de la pobreza extrema urbana. A la luz de los datos que sobre pobreza extrema elabora la propia secretaría de Hacienda, el cual plantea que para 1992 existían 4.8 millones de personas en pobreza extrema en las zonas urbanas, y 8.8 en las zonas rurales, no se entiende el relegamiento de este último sector.

La lógica de apoyar a los pobres extremos a costa del resto de los pobres no hará otra cosa que engrosar el padrón de indigentes de PROGRESA.

#### **4.3.3 Participación con miras a un Control Social.**

Hay focalización de recursos, más no de estrategias. PROGRESA parte del presupuesto de que todos los mexicanos en indigencia viven la misma situación, sean indígenas de Chiapas, campesinos de Morelos, jornaleros de San Quintín o grupos urbanos marginales del Valle de Chalco, con el subsidio estatal que les corresponde podrán romper el círculo de la pobreza. En la mentalidad neoliberal y tecnocrática, se considera que es más importante implementar un sistema informático que depure el padrón de beneficiarios, que desarrollar estrategias a través de las cuales, cada cual, en conjunto con su comunidad pueda superar su condición de indigencia.

La idea de canalizar bajo un sólo esquema los subsidios alimentarios que antes lo hacían a través de 23 programas, anula la riqueza de estrategias que había desarrollado el estado mexicano para atender a grupos específicos de la población marginada. Desaparecer programas como el llamado Programa de Prevención y Control de la Desnutrición del IMSS, que atendía a cada comunidad de pobres bajo una estrategia específica, sólo porque monetariamente PROGRESA les significa "unos cuantos pesos más, es tener una visión muy pobre del problema de la pobreza. Anular programas como el de Cocina Populares y Unidades de Servicios Integrales del DIF, es anular la oportunidad de involucrar a los indigentes en una acción colectiva para trascender su condición social"<sup>70</sup>.

Este grave desmantelamiento de entidades de intervención social puede llevar, paradójicamente, a que la pretendida eficacia del esquema operativo de PROGRESA sea un fraude, a la manera de las *food stamps* norteamericanas, el subsidio dirigido puede no ser utilizado en alimentos.

De hecho, esto es uno de los rasgos definitorios de PROGRESA, es un programa que opera bajo un esquema que fomenta la salida individual de la pobreza, por lo que la participación se limita a que cada familia gaste su dinero, pase lista en los servicios médicos y logre que los niños no abandonen la escuela. El involucramiento de cada persona en conjunto con la comunidad

<sup>69</sup> Entrevista a Santiago Levy, Subsecretario de Egresos de la SHCP, en el Universal México 13 de Mayo de 1996

<sup>70</sup> La lista de los 23 programas que desaparecerán se encuentra en la Jornada México 9 de marzo de 1997

en la transformación de sus condiciones no es posible, ni deseable dentro del esquema del programa

Aunque el programa se plantea acompañar a este subsidio con otras estrategias para reforzarlo, en realidad no son más que buenas intenciones que no se han traducido hasta el momento en políticas integradas. PROGRESA se centra en el aspecto cuantitativo, mas no en el cualitativo; alimentación, salud y educación de calidad. Para qué si son pobres y eso atentaría contra sus costumbres

La limitada acción de PROGRESA, anunciada de manera rimbombante como programa integral, en realidad no ataca a profundidad problemas esenciales de la pobreza y en cambio delinea un esquema de control social de los indigentes.

En principio, para ser beneficiado por los apoyos, el indigente tiene que comprobar que lo es, lo cual es un condicionamiento que pone en cuestión lo inalienable de los derechos sociales en nuestro país. En segundo lugar, la posibilidad de disfrutar de los beneficios está dada por su asistencia obligatoria a los centros de salud, así como a mantener a los hijos en la escuela. En una sociedad como la mexicana, con un régimen de partido de Estado, donde los sectores pobres han sido los más vulnerables ante el control y manipulación de todo tipo que se ejerce desde el poder, un esquema de atención que obliga al beneficiario a cumplir determinados requisitos so pena de quedar excluido, hace más frágil a los ya por sí vulnerables grupos sociales.

*Una política como PROGRESA resulta no sólo ineficaz, sino incluso una amenaza para las libertades civiles, los derechos sociales y para el asentamiento de una cultura democrática entre mexicanos más desfavorecidos. La vulnerabilidad social de los indigentes lejos de desaparecer, se ahondará.*

En el fondo, el fundamento de PROGRESA esta determinado por la lógica gubernamental de que a los pobres sólo les hace falta dinero para dejar de serlo. Visión poco realista, que había sido dejada desde hace mucho, por experiencias institucionales y sociales que dieron se dieron a la tarea de diseñar estrategias e instrumentos que involucraban a la comunidad en diversos aspectos para superar su condición de marginación

## PROPUESTA ALTERNA EN LA ELABORACIÓN DE UNA FUTURA POLÍTICA SOCIAL.

### Introducción.

Ya han transcurrido quince años de reformas estructurales y procede hacer balance. En primer lugar, se constata que las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en el país. En segundo lugar, de mantenerse simplemente las pautas de políticas económicas actuales, el país podría crecer sólo a una tasa del 4%, obviamente insuficiente para ir cerrando la brecha del desarrollo. En tercer lugar, de completarse y profundizarse las reformas estructurales emprendidas, el país no superaría un crecimiento del 5.5%. Finalmente, para crecer a tasas brutas, superiores al 7%, e ir superando a la vez la desigualdad y la brecha del desarrollo, habría que realizar, entre otras, dos inversiones principales: 1) en capital humano mediante el inmediato incremento de la escolaridad de la población, y 2) en reformar radicalmente el sistema institucional del Estado.

Fracasados los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado y también aquellos en que su presencia era inaceptable. En el contexto era un Estado<sup>71</sup> ineficaz en el cual el desarrollo era imposible. Ese Estado eficaz ya no es ni el Estado megalómano de la sustitución de importaciones ni el Estado minimalista del radicalismo neoliberal. El Estado existente, el cual más que reformado necesita ser reconstruido o refundado, deberá ser un Estado a crear, con roles y capacidades nuevos, coherentes con las exigencias de la sociedad y de la economía.

La rehabilitación del Estado tendrá que adentrarse en el neoconsenso. La verdadera Reforma del Estado es una tarea nueva cubierta con una expresión vieja, habrá que precisar muy bien en qué consiste esta tarea, para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas.

Lo primero que importa aclarar es qué no es una Reforma del Estado. "Ésta no consistirá a creerse, en mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones estatales existentes. De perseverar en esta aproximación meramente instrumental o gerencial podríamos conseguir un paradójico resultado, el de hacer más eficientemente lo incorrecto. Es visto que el Estado que tenemos no es el que necesitamos. Lo que se quiere rehabilitar no es el Estado existente sino el Estado necesario para extender el desarrollo a toda la población. En éste lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social"<sup>72</sup>.

En segundo lugar, el nuevo planteamiento de la Reforma del Estado tiene que partir de una visión del rol del estado creador de empleo. Esta visión no puede ser dogmática; pero sí ha de ser clara, orientadora y bien adaptada a cada situación nacional.

En el nuevo rol del Estado ha de ser, no sólo pero sí destacadamente, un proveedor y garantizador de regulaciones. Esta capacidad no existía anteriormente en ninguno de los modelos practicados. Generar los marcos reguladores demandados por los fallos del mercado y hacerlo de

<sup>71</sup> Interesa subrayar que la crisis fiscal del Estado no se debió, como se sugiere, a un gasto social excesivo sino básicamente al problema de la deuda pública provocado por el cambio en las relaciones económicas internacionales y nacionales. Así, se calcula que la tasa de interés de la deuda externa aumentó en los ochenta del 4 al 17%, tomando en cuenta la caída de los productos de exportación. Ver Laurell, Asa Cristina, "Estado y Políticas sociales en el neoliberalismo, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1992, p-139

<sup>72</sup> BID/PNUD (1993) - Reforma social y pobreza hacia una agenda integrada de desarrollo, pág.27

modo que los fallos del estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social

## 5.1 Integración de la política económica y la política social.

### 5.1.1. Política económica vs. Política social.

La cuestión social es un desafío para las democracias no solo de México sino del mundo. Es un tema que incide en la esencia misma de la gobernabilidad y habla del carácter que los sistemas políticos logran adquirir, si son dispositivos sometidos al peligro permanente o si pueden ostentar una calidad que les permita una estabilidad considerable.

El problema que se puede constatar es que los ritmos de la recuperación económica no se compaginan con las demandas sociales, tanto más urgentes cuanto la devastación producida por el empobrecimiento es mayor. Es demostrable que las políticas de ajuste no producen el "derramamiento" de bienestar que prometen en un plazo tolerable por las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población.

El hecho social más grave énfasis de una política social subordinada a una económica es que la población pobre con mayor velocidad de crecimiento es la constituida por los jóvenes desertores del aparato educativo, que se ven constreñidos a abandonar su formación, y que se lanzan sin bases sólidas a un mercado de trabajo en el cual la descalificación profesional es un obstáculo insalvable.

En esta dinámica se da una extraña contradicción. Las políticas económicas modernas tienden a promover una más amplia participación de la sociedad civil, haciendo que el Estado, sin debilitarse, se ocupe de las áreas que son de su irrenunciable competencia en diferentes campos, incluido el social. El problema es que cuando no se desarrolla una política de carácter integral, lo que tiende a ocurrir es una presión hacia el Estado no para que recupere un *rostro social* sino para arbitrar medidas en todos los terrenos destinadas a paliar por diferentes vías el deterioro de las condiciones de vida de la población. Generándose una tentación para las recaídas en el paternalismo<sup>73</sup>.

El otro problema es que las políticas sociales cuando son concebidas como complementarias y no como parte del núcleo duro de políticas integrales, lejos de combatir la pobreza la reproducen. En efecto, la política social que apunta a paliar las consecuencias más agudas de la crisis en términos de las carencias nutricionales y sanitarias básicas es necesaria y, más aún, indispensable. Pero cuando se constituye en él todo de las orientaciones y ejecutorias del Estado en esta materia, no tiene otro resultado que reproducir a los núcleos vulnerables en su extrema vulnerabilidad, porque no surgen perspectivas para que, una vez que el Estado deje de prestar esa asistencia emergente, puedan desarrollarse en forma autónoma como sectores ciudadanos en plenitud de su capacidad.

<sup>73</sup> La matriz política y económica que permeó la maduración del Estado Benefactor latinoamericano, no se explica por la cohabitación de partidos políticos competitivos y políticas económicas keynesianas, al estilo europeo, ni tampoco como un juego de presiones de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones de clase. Más bien aparece como una compleja telaraña donde se fueron agregando en forma anárquica las negociaciones entre el poder político y los diferentes grupos corporativos. La ausencia de prácticas democráticas permitió que la legitimidad del poder se construyera como un juego donde corporativismo y poder político intercambiaban prebendas y reaseguraban el control social. De manera que el Estado se concibió justamente como un instrumento en el que de manera natural se depositaban las demandas de la sociedad. Resultando, además, el supuesto poseedor de ilimitados recursos. En estos términos, el orden social se constituyó a partir de un discurso donde todos los intereses parecían legítimos, pero la posibilidad de hacerlos efectivos no dependían de una norma de derecho del poder regulador, sino de la mayor o menor capacidad de acceso a los círculos del poder político.

El punto de quiebra de este esquema comienza a partir del reconocimiento del fracaso de instrumentos redistributivos incluidos en el Estado Benefactor y ensayados bajo la modalidad de un Estado intervencionista, de manera que la crisis verdadera no parece provenir de su ineficiencia para cubrir el universo poblacional con prestaciones equitativas y básicas, sino de la insatisfacción de aquellos sectores no poder sostener los beneficios desarrollados en este modelo omnipotente. Ver Cavarozzi, Marcelo, Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 74, octubre-diciembre, 1991 pp 85-112

Cuando la atención se restringe a programas que tienden a frenar el deterioro, pero no a cambiar las condiciones en las cuales ese deterioro se produce, la resultante inevitable es que los sectores pobres no salen del estado al cual están confinados

Dentro de las consecuencias más importantes que se pueden observar está la de que, si no hay una concepción más integral de las políticas, se puede contribuir a conservar o desarrollar una visión paternalista del papel del Estado entre los sectores que son destinatarios de la acción oficial. Se afianzan así actitudes y valores que conspiran contra un combate efectivo y radical a la pobreza.

La importancia que tiene la atención a los sectores pobres provoca una escisión al interior de los gobiernos, porque la separación entre las tendencias de las políticas económicas y sociales se hace mucho mayor. No es sólo un problema de sensibilidad social, sino que hay corrientes de fondo que inciden en procurar un abismo entre áreas fundamentales de la conducción pública. Se aprecia la acción económica como la dirigida a proporcionar recursos para la sociedad, mientras que la acción social se tiende a considerar como un gasto sin beneficio, insostenible en el mediano plazo.

La distribución inequitativa del ingreso<sup>74</sup> es un punto de partida que tiende a reproducirse en el marco de políticas sociales de exclusivo carácter remedial. Los programas que atienden a los sectores más pobres no les crean condiciones para incorporarse activamente a la actividad productiva y social moderna y, por tanto, los remiten a mantenerse en esta condición. Cuando se profundiza la inflación, el deterioro de los servicios, la educación y la salud, el efecto es que la pobreza se amplifica o se profundiza.

Por otra parte hay que señalar que los programas están dirigidos hacia los sectores más vulnerados y vulnerables. Son los que tienen la más obvia prioridad. No pueden atender a otros sectores que han disfrutado un nivel de clase media y que se incorporan a las filas empobrecidas de la sociedad. La secuela es que la clase media depauperada se encuentra desasistida socialmente, generando una reacción profunda contra el sistema político en el cual se produce su devastación.

En el plano económico la reproducción ampliada de la pobreza no es otra cosa que la reproducción de una mano de obra descalificada, en su mayor proporción joven y sin oportunidades a la vista. Son contingentes que se alejan de los esfuerzos de modernización que se procuran y cuya inserción posterior es cada vez más difícil. Por otra parte, para el conjunto de la sociedad, la miseria va constituyendo una carga económica, política e institucional muy severa que, a la larga, se hace insoportable.

Ante este marco la disyuntiva entre políticas para contener y/o reproducir la pobreza o para erradicarla tiene que ser asumida de una manera clara. Hay que tener en cuenta que la pobreza no es sólo un fenómeno de despojo y exclusión, como muchas veces se le asume. Por el contrario, la pobreza va creando un sistema social que entra en una relación funcional con el conjunto de la organización de una nación. No es una disfunción sino un componente orgánico en el modo de funcionamiento social y, lo que es más lamentable, es que su característica estructural, si bien

---

<sup>74</sup> Una consecuencia de este proceso, fue la acumulación de riqueza en manos de pocos grupos económicos. Esto les favoreció para consolidar su poder de veto sobre políticas públicas y se colocaron en inmejorable posición para apropiarse del desvalorizado patrimonio público, imponiendo exigencias de rentabilidad excepcionales y con poco o nulos compromisos de productividad e inversión. En medida en que fue cayendo al remuneración al trabajo, se acentuó la regresividad en la distribución del ingreso, lo que provocó su caída, a la vez que aumento el de los sectores que ganaban más. El ahorro forzoso al ser sometida la fuerza de trabajo, no repercutió en mayor inversión, sino en fuga de capitales, concentración de la riqueza y consumo improductivo. Ver Angell, Alan y Graham, Carol, Can social reform make adjustment sustainable and equitable?, *Journal of Latin America Studies*, Vol 27, 1995 p 150

conlleva defectos, también cumple funciones estabilizadoras. Se llega a tener el perverso mecanismo de una pobreza articulada a la reproducción del conjunto.

Cuando se ataca la pobreza como un problema de niveles de ingreso, que lo es, pero no se le atende como un tejido social autoreproductivo lo que se logra es, apenas, insertar los programas sociales en una red *parainstitucional* que puede mejorar, como de hecho lo hace, la condición de las familias para sobrellevar su condición social. Estos programas no crean la fuerza necesaria para alcanzar una condición diferente, en la cual los ciudadanos tengan la posibilidad de esperar una relación costo/beneficio superior en el terreno del Estado democrático y social de derecho, que el que obtienen en esa especie de ámbito paralegal en el cual muchos sectores se ven forzados a articularse.

Mientras no se asuma la erradicación de la pobreza como un objetivo capaz de comprometer a la sociedad, no hay estabilidad política democrática posible ni la atenuación de la pobreza pasará de ser un desplazamiento temporal de los conflictos.

### **5.1.2 Hacia una política integral**

Se ha ido del populismo a la crisis económica y de ésta al ajuste. Del ajuste se ha logrado una serie de conquistas pero también una serie de interrogantes, sobre todo en los planos político y social. Los desafíos que están planteados remiten insistentemente a una reformulación de algunos criterios básicos y políticas para poder afrontar aquéllos con probabilidades mayores de éxito.

No puede haber políticas sociales sectorializadas o/y paralelas a las políticas económicas, financieras, institucionales, o de otro tipo. Todas tienen que tener y compartir el trayecto dirigido hacia el bienestar de la población. Esta percepción no elimina especificidades propias de las políticas y sus instrumentos, lo que hace es encontrar cuáles son las consecuencias que atraen para la población en el corto y el mediano plazos.

La política gubernamental debe plantearse acerca de si se dedica a paliar la pobreza o se dedica a erradicarla. La erradicación de la pobreza no supone desentenderse de las acciones remediales urgentes, lo que plantea es que allí no se agota la acción de la sociedad y del Estado, sino que las integra en una perspectiva más comprensiva.

El centro de una política destinada a erradicar la pobreza está en la creación de condiciones para que pueda dotarse a la población joven de la formación profesional indispensable para insertarse productivamente en la actividad económica, dentro de los niveles de modernización que esté alcanzando la sociedad. La formación profesional, vinculada al trabajo productivo y no como actividad meramente académica, se constituye en un elemento clave para vencer las inercias que conducen a la reproducción interminable de la pobreza.

Esta orientación es esencial, aunque no resuelve las circunstancias críticas de corto plazo. Pero es evidente que los programas sociales de carácter remedial, dirigidos a contener las fases más agudas de la depauperación, adquieren una tonalidad distinta en la medida en que se inserten en una transformación de las bases sociales que producen y amplían la pobreza. No es lo mismo aportar suplementos alimentarios y sanitarios para integrantes de una familia sin perspectivas de salir de su situación, que hacerlo en el marco de una superación por la vía de la formación de sus miembros o de algunos de ellos.

Como es evidente, esta responsabilidad del Estado tiene que converger con el esfuerzo que debe hacer el sector económico privado para materializar su irrenunciable compromiso social.

El sector privado dedica muy importantes recursos a la acción social. Frecuentemente no se hacen ostensibles porque la labor tiende a desarrollarse de manera específica por cada empresa o grupo económico, sin embargo se puede afirmar que es una acción con vocación de amplitud y de compromiso.

Esta circunstancia no puede llevar ni a que el Estado prescinda de su responsabilidad ni a que el sector privado la asuma de manera exclusiva. Lo que sugiere esta situación es la de una indispensable complementación, por la vía de la coordinación, para que los efectos multiplicadores puedan ser más amplios. En el diseño y ejecución de las políticas sociales no se ha prestado suficiente atención a la disposición que existe en una porción significativa del sector empresarial privado, cuya experiencia, éxitos y limitaciones, no han sido debidamente aprovechados.

La idea de promover la eficiencia de la acción social del Estado pasa por incorporar buena parte de esa experiencia privada y por complementar, sin intentar dirigir, lo que se hace en ambas esferas de la sociedad. Aunque la actividad privada es limitada en muchos casos, alcanza cuotas de eficiencia que incorporan un criterio sumamente importante como lo es el de intentar prestar servicios a los sectores pobres en condiciones que, en lo posible, sean similares a la de sectores de mayor nivel de ingreso.

Este elemento es de reflexionarlo. Cuando el Estado proporciona asistencia social a través de sus múltiples programas, la demanda que sobre ellos se ejerce y el desinterés de algunos funcionarios en la prestación de los servicios, tiende a producir un deterioro ostensible en la calidad. La asistencia social para los pobres tiende a ser lenta, de mala calidad, en condiciones de deterioro de los espacios destinados a la prestación de los servicios y, con mucha frecuencia, los funcionarios ejercen un trato despótico y desconsiderado a los usuarios.

Se va produciendo una adaptación perversa entre servicios deficientes, cuyos índices de calidad bajan sin medida, y la aceptación de los usuarios debido a su necesidad y a la falta de recursos para aspirar a otro nivel. En la sociedad tiende a haber servicios para pobres y servicios para ricos o, en todo caso, para los más que una posición económica favorable. Esta dinámica genera una cultura popular de resignada aceptación de la degradación de los servicios y de los propios usuarios en su relación con el Estado. Se agudiza la mendicidad como una forma habitual y normal de relación entre los pobres y el sector público, impidiendo la formación de patrones de mayor exigencia, porque se considera lo que se recibe como el esfuerzo máximo que la generosidad oficial permite.

Si los funcionarios y los receptores se adaptan a este curso de desarrollo es obvio que se prepara de alguna manera a los ciudadanos pobres a conformarse y a entender que su condición no les permite otro tipo de aspiración. Se refuerza, por esta vía, la condición de pobres, ya no sólo en términos económicos sino culturales.

Se puede argumentar que el Estado no dispone de los recursos para la prestación de servicios de mejor calidad, tanto por las escaseces fiscales como por la demanda exagerada. Este es un punto válido, pero no transformable. El Estado no presta servicios de mayor calidad porque la concepción que lo anima no es la de quien cumple una obligación sino la de quien prodiga un favor. Se impregna de esta visión a muchos funcionarios que no cuidan los bienes sometidos a su administración y custodia. Tampoco lo hacen los beneficiarios, y por supuesto quien apela a esos servicios es porque no tiene más remedio y porque se asume como un expulsado de la vida para entrar en los sinuosos terrenos de la sobrevivencia.

El objetivo del Estado debe ser el que su política social se exprese en programas que respeten a los ciudadanos, removiendo mediante una acción idónea y de calidad de condiciones desfavorables que lo rodean. Naturalmente que se requieren funcionarios que estén identificados

con el sentido de la acción pública y que entiendan que lo que hacen es su obligación para con los ciudadanos.

El día que los servicios sociales del Estado tengan la calidad suficiente como para que se atienda con ellos y en ellos a los otros sectores sociales, se cortará uno de los estímulos para la conservación de la pobreza, y se contribuirá a generar una conducta por parte de los pobres destinada a superar su condición, al conocer y reconocer las ventajas que otorga ser considerado cotidianamente un ciudadano.

En otro sentido es necesario afirmar que no hay política social del Estado que pueda ser desarrollada con el solo concurso del sector público. No hay ni habrá suficientes recursos para asegurar la cobertura eficiente de las poblaciones-objetivo. Esto implica comprender que en la gestión de la acción social del Estado la participación de la sociedad civil, a través de sus múltiples organizaciones, es condición indispensable.

Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que es necesario desarrollar y cuyas condiciones son indispensables propiciar. Su incorporación puede permitir mecanismos más amplios y no onerosos para la ejecución de los programas, para el control de los recursos y la fiscalización del desempeño. No se trata de crear burocracias ampulosas e inútiles, sino de entender que la calidad de los servicios sólo puede mejorar en la medida en la cual los propios receptores se hagan parte de la gestión.

Esta manera de entender el problema conduce a que la estrategia política, la económica, la ambiental, la institucional, la educativa y cultural, deben estar articuladas para producir una acción social del Estado plena de coherencia. De lo contrario la política social se remitirá a ser una política pública sin ese fin que es el de elevar las condiciones de vida de las personas, independientemente de su actividad o estrato social, ubicación geográfica o circunstancia. Sólo destinada a ser una política secundaria en el paso de la política económica.

### **5.1.3 El papel de la descentralización**

La mencionada dinámica requiere un potente desarrollo de la descentralización. Son las instancias regionales y locales las que pueden establecer una vigorosa relación entre el Estado y los ciudadanos, lo cual permite canales de acceso que el centralismo ha mantenido vedados para la acción de la población mayoritaria.

La descentralización es una transformación esencial en la naturaleza del Estado. Implica no sólo reformas en el campo administrativo, sino también cambios de orden político, económico, financiero, jurídico e institucional de primera magnitud.

La descentralización no es sólo una fórmula técnica sino también de claras significaciones políticas. Vale decir que tiene un significado específico en una sociedad democrática, bien distinto a los de una sociedad cuyo Estado tenga características autoritarias. En el caso de una sociedad democrática remite a la constitución de niveles territoriales en los cuales la población tenga posibilidades más concretas y directas de participar y de ejercer acciones formales e informales de control y fiscalización del sector público. Esta dinámica transforma al Estado y lo hace más "horizontal", generando una "superficie de contacto" mayor entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

La participación no es nada más el producto de una intención de participar, sino la existencia de canales que la hagan posible, lo cual requiere instituciones más próximas, al alcance de la mano por parte de los ciudadanos. Por otra parte la descentralización es una fuente específica para que al tiempo que se promueve la participación democrática, se promueva la

eficiencia de la acción pública. Nótese que no es cualquier concepto de eficiencia el que está en juego. Se trata de la eficiencia de carácter democrático

En este sentido la noción de eficiencia está ligada a que el cambio de escala, para hacer de las instituciones y de los servicios instancias más manejables, implica formas de relación con la sociedad civil a las que no se allana una concepción tecnocrática o burocrática.

La descentralización genera un tipo de circulación entre los ciudadanos y el Estado a las que el centralismo es extremadamente reacio. Uno de los elementos fundamentales de las prácticas centralistas es que, aunque se quiera, no es posible generar vínculos permanentes por la base del Estado porque las instituciones más próximas al ciudadano carecen, en la práctica, de atribuciones y competencias. Son meros cascarones cuya savia ha sido extraída por el centralismo y, al relacionarse con la gente, carecen de la más mínima posibilidad de establecer niveles de interlocución.

La eficiencia que está en juego implica la combinación de los criterios gerenciales con formas de control de gestión por parte de la sociedad civil organizada. Esta visión remite a la idea de que la calidad global de la acción descentralizadora está vinculada directamente a la capacidad del Estado de responder a sus propios planes y, simultáneamente, de responder a los criterios de calidad que se le hagan desde la perspectiva de los usuarios

El propósito, dentro de esta concepción, no es procurar la complacencia de todos y cada uno de los sectores con los que se relaciona el Estado en las instancias territoriales descentralizadas, sino provocar en el seno de la sociedad civil organizada su propia responsabilidad frente a lo que es una evaluación consciente sobre el manejo de los recursos, la necesidad de jerarquizar su empleo, las prioridades que hay que atender y los mecanismos para lograrlo. Al mismo tiempo le permite mantener un nivel de exigencia frente a la inercia de las lógicas burocráticas que atacan las organizaciones

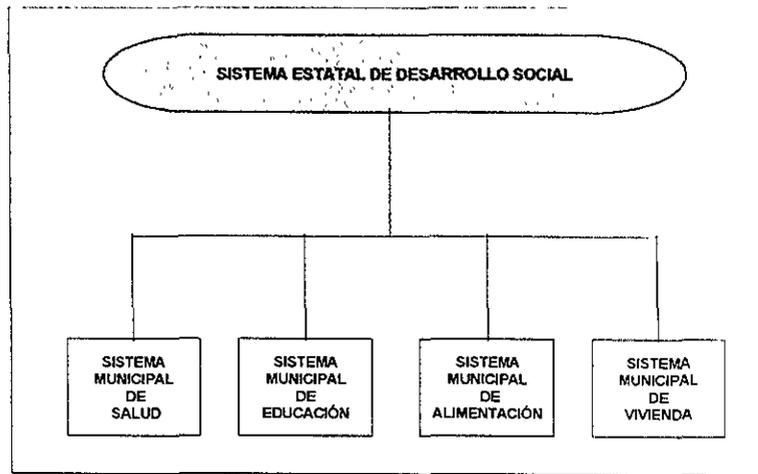
Este curso de desarrollo del Estado y la sociedad crea las bases para un nuevo tipo de cooperación institucional. Una tiene carácter vertical, entre las distintas instancias nacionales, regionales y locales, del poder público. Otra tiene carácter horizontal y se refiere a la cooperación entre instituciones similares en el plano regional, y entre las correspondientes al plano local. Esta última forma crea las condiciones para la ampliación de puntos de convergencia que son difíciles de crear en la perspectiva del centralismo.

Los problemas fundamentales que tiene que afrontar la descentralización son diversos y complejos, pero hay algunos que merecen destacarse. El primero es el relativo a la delimitación clara de las competencias y atribuciones de las distintas instancias. No siempre este tema está claro y muchas veces las disposiciones legales sobre la materia no están actualizadas. Esta es una fuente de confusiones y de despilfarró de recursos de organizaciones que asumen tareas similares.

El segundo es el relativo a la disponibilidad de los recursos. Frecuentemente la descentralización se demora por la falta de recursos para la prestación de los servicios de los niveles regionales y locales que asumen nuevas atribuciones o que quieren hacer valer las que no eran más que letra muerta. La búsqueda de los recursos se convierte en una tarea esencial para la marcha del proceso.

El tercero es el relativo a la capacitación de los funcionarios públicos, destinada a crear un cuerpo gerencial de primera línea. Sin un cuerpo profesional de competencia reconocida es inevitable que las ventajas de la descentralización se aminoren en las redes del clientelismo y de los intereses de carácter parcial

## Modelo de Descentralización



Fuente: Moyado Estrada, Francisco. La política social en México México, 1996 Pag.23

No debemos desconocer los riesgos que están presentes en la dinámica descentralizadora si no se la dirige y desarrolla convenientemente. Cuando no se atiende a los problemas reseñados la tendencia es que se convierta en fuerza disgregadora de la sociedad. No se trata de proponer una salida mágica a los problemas, sino la adopción de un curso que reclama esfuerzo, dirección estratégica, responsabilidad y claridad de metas. Hay que entender que la descentralización despierta fuerzas muy poderosas que dejadas al libre juego de las fuerzas del "mercado" pueden conducir a debilitar la sociedad. La dirección, desde luego no centralizada, es indispensable por parte de las instancias territoriales pertinentes.

La descentralización es el camino que puede darle un rostro social al Estado democrático. Es preciso tener presente que no hay política social posible si no es de calidad, descentralizada, con plena incorporación del sector privado y con una creciente participación ciudadana. Estas condiciones hacen que el avance en materia social no dependa de una política sectorial, sino de un complejo de estrategias que conduzcan por todas las vías a un resultado común, que es la elevación de la calidad de la vida de la población menos favorecida y, en consecuencia, de la población en su conjunto.

### 5.2 El Futuro de la Política Social.

#### 5.2.1 Acciones para el futuro combate a la pobreza.

Con el objetivo de modernizar la política social y adecuar las instituciones del Estado responsables de dicha política para generar un sistema integrado, pluralista, participativo y eficiente que garantice condiciones de justicia social a toda la población. El nuevo perfil de la política social deberá iniciar acciones respecto a las siguientes prioridades:

- 1 En el afán por lograr el carácter integral de las políticas económicas y sociales éstas deberán compatibilizarse y complementarse para superar las carencias de la población en situación de pobreza. La inversión social debe desarrollarse de manera coordinada, asegurando que el bienestar no sea temporal sino continuo y en crecimiento
- 2 impulso a proyectos productivos para promover el desarrollo humano para alcanzar la superación de la pobreza, así como un mejor acceso al crédito, a la capacitación y al apoyo técnico para la micro y pequeña empresa; deberán aplicarse programas de acción en materia fiscal, de empleo, ingresos, crédito y financiamiento a empresas, con el fin de lograr la igualdad de oportunidades, particularmente de los sectores más necesitados.
3. Apoyo al desarrollo de estrategias de descentralización, con la finalidad de modernizar la gestión social y el desarrollo de recursos humanos. Una gerencia social efectiva permitirá la participación activa de los beneficiarios en búsqueda de crear un desarrollo social-económico próspero.
4. Especial atención a mejorar los servicios sociales básicos y su acceso en condiciones equitativas. Es decir, con empleo productivo y un ingreso estable la cobertura básica de alimentación, salud, vivienda y educación podrá ser de una mejor calidad.
5. El fomento de la aprobación de instrumentos jurídicos y fiscales que permitan la continuidad de políticas de lucha contra la pobreza, fortaleciendo mecanismos de gestión pública responsable en la aplicación y ejecución de estas políticas en concordancia con un sistema integral de políticas socio-económicas.
6. Involucrar a la sociedad civil en el apoyo en el combate a la pobreza

Estos seis puntos exponen de manera muy general la transición que debe lograr la política social en su camino por ser más participe en el desarrollo de los individuos que conllevaría a un desarrollo estable del país

### **5.2.2 Los cambios fundamentales en el Estado**

Dentro de esta línea de razonamiento es necesario plantear que el Estado debe experimentar transformaciones sustanciales para acometer políticas con sentido social. Las principales expresiones de esta transformación pasan a ser señaladas a continuación.

1. *Transformaciones del Gobierno Central.* La Administración Pública nacional debe dirigirse a enfatizar su papel de dirección estratégica de la sociedad. Esto significa que todas las políticas deben ser diseñadas a la luz de la evaluación sobre los impactos de carácter social que se estima pueden producirse con su aplicación. No es posible continuar con el diseño de directrices exclusivamente sectoriales que, una vez puestas en funcionamiento, tengan efectos contrarios a la estrategia central que se propone en la sociedad, sobre todo hacia los sectores de mayor pobreza. El discernimiento de los impactos lleva de la mano a analizar las secuencias, los tiempos y la articulación que deben presidir la formulación y ejecución de las políticas.

2. *Promover el avance de la descentralización.* Como se ha señalado, la descentralización es la transformación fundamental del Estado a los efectos de provocar una gestión mucho más eficiente y democrática de la sociedad. Permite promover una responsabilidad creciente del sector público en la acción que despliega y generar una superficie de contacto mucho mayor entre el Estado y los

ciudadanos. Es el marco en el cual el sentido social del desempeño público se pone a prueba y permite a la población una mayor participación.

3 *Impulsar la coordinación interinstitucional.* Uno de los elementos más perniciosos en los Estados latinoamericanos es la existencia de multitud de organismos que se solapan en sus funciones por el proceso histórico en medio del cual se han desplegado. Esto no es una tragedia si se asume que la multiplicidad debe dar lugar a la coordinación. Para tal propósito la actividad de la dirección del Estado –sea en el plano nacional, sea en el regional o local- tiene que fortalecerse. Muchas veces los problemas y las ineficacias derivan no de la carencia de recursos, sino de la falta de complementación entre las instituciones que tienen las funciones de acción en el campo social.

4. *Desarrollo de la Gerencia Social.* La gerencia pública es específica y no tiene el mismo campo y características que la privada. Dentro de la gerencia pública surgen, a su vez, especificidades, una de las cuales es la relativa a la gerencia social. Esta remite a la promoción de destrezas en el plano macrosocial y en el microsocioal. Con relación al primero, trata del desarrollo de las capacidades de gestión que permiten articular una visión estratégica, capaz de integrar el conjunto de las políticas en la perspectiva social y de definir los acentos en relación a las políticas de corte estructural - para erradicar la pobreza- y las de corte remedial - para atenuar los efectos más agudos e inmediatos de la crisis en los sectores carenciados -. En relación a la gerencia microsocioal el objetivo es promover las capacidades de gestión para programas sociales concretos, cuya dinámica obliga a relaciones muy estrechas con la comunidad y a la necesidad de producir efectos inmediatos en la población considerada. El desarrollo de la gerencia social no requiere un proceso de formación desde un centro único, cosa inconveniente, además de imposible. Se trata de buscar que las instituciones existentes - públicas y privadas -, así como las que se creen, se integren a una red de formación en el campo de la gerencia social. Como se puede apreciar, la actividad de formación de los gerentes sociales es una de las prioridades esenciales para un adecuado cumplimiento de los fines propuestos.

5. *Una audaz política comunicacional.* La acción social del Estado debe estar presidida por objetivos concretos en relación con la comprensión que se aspira, por parte de todos los sectores sociales, de la actividad que cumple. Esta debe ser una fuente de crecimiento de la sociedad en relación a su compromiso consigo misma y con los sectores que más necesitan de su acción. En la medida en que se entiendan y compartan los fines planteados, en esa medida habrá mayor apoyo y mayor participación. No puede remitirse esta actividad a opacos departamentos de prensa o de relaciones públicas, sino que es indispensable concebir la acción como un gran proceso comunicacional que es intrínseco a las políticas que se aspira promover.

6. *Desarrollo de indicadores sociales.* Entre las más graves carencias de información en las sociedades latinoamericanas se debe anotar la que se refiere a indicadores sociales confiables y que revelen la complejidad del tema que se aborda. Existen indicadores preferentemente económicos o sociales sectoriales de los cuales se derivan interpretaciones sociales en términos de desempleo, inflación, vivienda, educación, sanidad, entre otros. El problema es que muchas veces no llegan al núcleo de la calidad de vida específica que de ellos se desprende, salvo en la constatación, que no requiere estadísticas, que los sectores pobres son muchos, que crecen y están muy mal. La conexión coherente entre esos indicadores no es clara. No se conocen con precisión los efectos de la vivienda sobre la salud, o de la educación sobre el desempleo, salvo en términos generales. Por esta razón la construcción de indicadores sociales que recojan la complejidad de la situación social es lo que permitirá actuar con más eficacia sobre los sectores específicos de la sociedad.

7 *No olvidar a la clase media.* Como es evidente la fuerza de la crisis golpea a sectores muy pobres o radicalmente empobrecidos, pero pocas veces la política social se ocupa de otros sectores a los que considera en "mejor" situación que aquéllos. Este punto de vista es

inconsecuente desde una perspectiva social integral y, por si fuera poco, es de los elementos que comprometen más severamente la pervivencia de los sistemas democráticos. La clase media tiene los instrumentos para hacer tambalear el régimen político cuando su tremenda fuerza pasa a militar en el descontento. La acción social para la clase media es fundamental porque atiende a sectores que experimentan en algunos casos la mayor velocidad de empobrecimiento y porque, cuando el Estado se ocupa de éstos, se crea una fuerza para que la calidad de la acción social tenga cotas de referencia más exigentes.

7. *Desarrollo de una cultura para enfrentar la pobreza.* El sistema educativo formal y todos los instrumentos públicos y privados pueden –y deben– converger hacia la idea de que la pobreza es un problema de todos y que combatirla también lo es. Mientras se piense que es un asunto del Estado o que es un tema para especialistas o burócratas, la pobreza no hará más que reproducirse a pesar de los programas que moderen sus efectos. Hay que articular instituciones y programas de la más diversa naturaleza destinados a plantearle a la sociedad su reto y su deber en este campo. Es una tarea compleja porque normalmente las sociedades, atravesadas por la crisis y por el drama de sus sectores más depauperados, hacen una especie de pacto tácito destinado a ignorar el problema o a restringirlo en su significación, más allá de los ámbitos especializados o académicos.

### 5.2.3 Educación y empleo como eje de la Política Social

Existen hoy en día preocupaciones importantes a nivel de bienestar social. En primer lugar, el reconocimiento de la necesidad de la educación como elemento fundamental para poder integrarse al sistema laboral. Esto significa que el elemento esencial de transformación o de construcción de sociedad debe estar centrado en la educación como primer nivel para acceder a la población productiva, y por ende un empleo. En segundo lugar, el empleo como factor de reconocimiento a la educación, que deberá responder a una doble exigencia: por una parte, lograr alcanzar cubrir en un principio las capacidades básicas para que una vez satisfecho el primer nivel se busque seguir escalando en la movilidad social, y por la otra, prepararse para la inserción en la "aldea global", sobre la base de insumos como la información y el desarrollo del talento creador. En síntesis, se hace necesario trascender el falso dilema tradicional de calidad versus cobertura.

En lo que respecta a la educación se puede hablar de dos funciones básicas de la educación: las funciones sociales y las funciones individuales. Dentro de las primeras, es decir las funciones sociales, se pueden destacar las siguientes: facilitar la integración nacional, el crecimiento económico, y la superación de la pobreza. Dentro de las funciones individuales de la educación, resaltan: la socialización, la transmisión de cultura y el desarrollo de la personalidad, la formación para el trabajo; y la formación para la ciencia y la tecnología.

Desde las anteriores ópticas puede reafirmarse la educación como una necesidad para el cambio, y la necesidad de una educación en los códigos de la modernidad. En la primera óptica, se refuerzan los conceptos de formación de alta inteligencia; el aprender a aprender; el resolver problemas; la autonomía y la libertad; la educación para la empleabilidad y no para el empleo, y la educación permanente. En la segunda óptica, la de los códigos de la modernidad, están implicados las destrezas, los saberes, las actitudes y los valores

Dentro del tema de la educación se han venido haciendo diversos esfuerzos pero no han sido suficientes, un ejemplo de esto se puede observar en el segundo nivel educación, el de la educación básica y media, confronta un gran desafío en cuanto a la necesidad de incrementar su calidad, al mismo tiempo que se siga extendiendo su cobertura, con el fin de alcanzar el objetivo central de educación universal de calidad.

Uno de los instrumentos que puede desempeñar un papel importante en este proceso es el de mejorar la enseñanza de la ciencia en el sistema escolar. En recientes estudios y talleres de trabajo sobre el tema se han claramente identificado limitantes como los más críticos para mejorar la calidad de la educación básica y media en el país. (a) El crear un Programa que integre los objetivos y los mecanismos o instrumentos para poder planificar la prestación de educación a nivel nacional; (b) El mejoramiento de la enseñanza buscando asegurar simultáneamente cobertura y calidad; (c) La gestión y autonomía escolar; (d) capacitación de docentes y su mejor remuneración, (e) El desarrollo de material educativo que refleje los nuevos requerimientos de la educación orientada a desarrollar creatividad y una capacidad para aprender a aprender, y por último, (f) El mejoramiento de la enseñanza de las ciencias. Si se reflejarán los anteriores puntos a nivel práctico sentaría las bases necesarias para realizar un giro importante en el futuro educativo. Sin embargo, la educación se ha orientado hacia la alfabetización e integración educativa mínima de toda la población, preparando de este modo la mano de obra necesaria para el desarrollo de los sectores económicos. Así, dentro de los mecanismos de apropiación y regulación de diferencias, dadas a partir de las relaciones de clase, la educación se constituye como un medio de legitimación de las mismas desde la apropiación del saber: conocimientos humanísticos y científicos, así como enseñanza superior para la burguesía; conocimientos comerciales y técnicos para ciertos sectores de las clases medias y conocimientos manuales para el proletariado.

En ese sentido, se limita a un desafío, "el de la gestión democrática para una educación de calidad para todos. El primer requisito para abordarlo correctamente es entender que el foco de acción es la educación misma, definida como instancia de construcción y distribución del conocimiento socialmente válido y el medio para alcanzar los fines y objetivos de un mejor nivel de vida. Deberá centrarse en la construcción de opciones educativas con elevados niveles de calidad para todos, procurando combinar la excelencia académica con la democratización del acceso a los conocimientos socialmente significativos"<sup>75</sup>. Así como la integración de la calidad de los recursos humanos y financieros, de la gestión de la enseñanza, y sus resultados en términos de aprendizaje en la práctica

Más, una preocupación prioritaria es la de articular creativamente los ideales de calidad y equidad en la prestación efectiva de los servicios educativos. El no lograrlo sería un obstáculo fundamental a la construcción de una sociedad moderna, participativa y legítima. Y "la insuficiencia de oportunidades de educación seguirán siendo la causa del bajo nivel educativo de la fuerza laboral, de la escasez de recursos humanos altamente calificados, y de la ignorancia generalizada y que constituye uno de los más importantes baches al desarrollo económico"<sup>76</sup>.

La superación de cualquier dimensión de desigualdad educativa requiere políticas y acciones específicamente diseñadas y orientadas a controlar los factores sociales y económicos.

Su orientación es a aquellos grupos o sectores excluidos, es decir, en donde las tasas de deserción son altas, y el papel de la política social será prestar atención a estos grupos como punto inicial para el futuro desarrollo. La política social tendrá que mantener la expansión de oportunidades educativas de calidad y equidad ofreciendo condiciones económicas y académicas necesarias que garanticen el alto rendimiento y evitando la deslegitimación del sistema educativo y social. Su eficacia se reflejará en la disminución de las desigualdades sociales, y la expansión y el mosaico de oportunidades de empleo. En tanto, la eficiencia se expresará en la distribución de recursos. Asimismo, el hecho de que los aumentos efectivos de ingreso por mayor nivel educativo

---

<sup>75</sup> Ines Aguerondo "La calidad de la educación. ejes para la definición y evaluación". La Educación XXXVII, 1993, pág. 563.

<sup>76</sup> Juan Ous, *Atrofia Educativa*, El Tiempo, enero 25/98

sean tantas veces superiores a los montos requeridos para repagar en 10 años el gasto adicional permite sacar las siguientes conclusiones

- a) Es tan rentable invertir en más y mejor educación que en la mayoría de los países sería posible recuperar rápidamente esa inversión.
- b) Si mejorar la calidad de la educación implicara niveles de gasto que por ejemplo duplicando los montos utilizados, dicho gasto continuaría resultando económicamente rentable.

Además, el rendimiento de este tipo de inversión no se limita a los aumentos de la productividad y su expansión en salarios, sino que también produce importantes beneficios en el mejoramiento de las condiciones nutritivas, sanitarias y reproductivas de las personas.

No obstante, la educación no será ese medio para propiciar un mayor desarrollo social y económico sino se erradica lo siguiente:

- Aunque se ha observado una expansión del sistema educativo, el acceso a éste no ha sido equitativo y ha beneficiado fundamentalmente a los niveles intermedio y superior de la escala social y a los que viven en zonas urbanas de mayor grado de desarrollo.
- Estos tres factores, escala social, zona y grado de desarrollo, están directamente ligados al rendimiento escolar, y éste es directamente proporcional a la posición del alumno en cada uno de ellos.
- La calidad de los servicios educativos está directamente ligada al nivel socioeconómico del alumnado.
- La deserción escolar se presenta en mayor grado en escuelas de niveles socioeconómicos inferiores.

Todo esto se resume en el fracaso del sistema para propiciar una movilidad social intergeneracional, atribuible a los modelos de desarrollo económico del país, los cuales suponían que la economía sería capaz de utilizar adecuadamente los conocimientos y habilidades generados por el sistema educativo, ignorando la desarmonía entre las clases sociales y bajo falsas expectativas en torno a la capacidad de producción en el país.

Hoy el reto es cambiar esa concepción transformándola en una alternativa verdadera de desarrollo humano, destacar las ventajas que deriven de una inversión educacional realizada en el momento oportuno entre las que pueden destacarse las siguientes: mejora el desarrollo cultural y social; complementa acciones llevadas a cabo en otros ámbitos como educación en salud, sexual, etc.; contribuye a mejorar el clima educacional de los hogares y sus capacidades de socialización; y proporciona además una preparación intelectual más adecuada para quienes alcancen niveles superiores de educación.

En lo concerniente a el empleo, en un mundo interdependiente sólo caben dos caminos en la lucha concurrente de los mercados mundiales: o se compromete abatiendo los salarios o bien se comprometen esfuerzos colectivos, públicos y privados, en elevar la productividad, reconvertir las empresas e invertir en crear puestos de trabajo calificados y, por ello, mejor remuneración. Nos hemos inclinado por la primera vía, debilitándose cada día más y sin llegar a recuperar los mínimos de justicia social, al contrario, ha provocado que la brecha se abra más en la desigualdad laboral. En cambio, los que han tratado de predicar con la segunda alternativa, su crecimiento en números no ha sido muy destacado, sin embargo, han invertido en sus recursos humanos no sólo proporcionando un crecimiento sostenido de la empresa sino elevando la expectativa salarial de sus empleados.

Frente a esta situación, la tarea primana consiste en otorgar relevancia al objetivo del desarrollo y el empleo, como cimiento de la difusión de bienestar y alcanzar las metas de equidad

Aliviar los desequilibrios de los mercados de trabajo no podrán evadirse sin ahondar en las fisuras que ya dividen a la población. Sin un empleo productivo, es utópico pretender alcanzar los objetivos de un nivel de vida decoroso, de la integración social y económica, del pleno desarrollo personal y social. Con tal fin, es esencial promover el desarrollo de las empresas y del factor humano.

Por eso en primera instancia dentro de este apartado de insistió en que la educación es la piedra angular para obtener ese lugar de desarrollo humano, sin embargo no sólo se ayuda de este componente, hay otros que lo fortifican junto a sus elementos

Pero sería simple y cómodo en quedamos en el primer nivel de la idea que el empleo o el trabajo es sólo el motor para llevarnos a obtener una buena remuneración o lograr esa movilidad social. Hay que dimensionarlo a la idea de contribución social, abrir las fronteras del trabajo es sacarlo de la ilana idea de que el trabajo no es sólo trabajo mercantil, es ampliarlo al trabajo comunitario, al trabajo extramercantil, al autónomo y organizado según necesidades sociales, considerar, en definitiva, que el trabajo es un elemento sociohumano además de un elemento económico. Por lo tanto, considerar que el trabajo y ciudadanía deben tener relaciones más complejas, que el propio concepto de trabajo debe ser considerado de manera más flexible; que nuestros niveles tecnológicos nos permiten consagrar tiempo a trabajos comunitarios y actividades sociales que cubran realmente nuestras necesidades; no supone en ningún caso hablar del fin del trabajo, sino cambiar el hecho del trabajo como razón civilizatoria. Más, este concepto no trascendería sin estrechar el lazo de educación-empleo, entendiéndose como el binomio que dirigirá ese cambio social tan esperado por la mayoría de la población.

El propósito es encontrar un carácter del trabajo que sea diferente, y eso exige una especie diferente de trabajador. El nuevo empleo será más independiente, con mas recursos, ya no personificará más un apéndice de la máquina o de un lápiz. Se mudará a un empleado con habilidades y conocimientos especializados.

Y al igual que el artesano de antes de la Revolución Industrial, que poseía un juego de herramientas manuales, los nuevos empleados tendrán habilidades e informaciones, que constituyen todo un equipo de herramientas de la mente. Poseerán los "medios de producción", en una forma que los viejos empleados nunca han podido tener.

Los nuevos trabajadores serán mas una especie de obreros gremiales independientes, que una mano de obra intercalada en la línea de montaje. Serán mejor educados, detestarán la rutina de una forma absoluta, desearán que los jefes los dejen tranquilos para poder realizar sus tareas a su propio estilo.

| Componentes del desarrollo humano sostenible |                             |  |
|--|-----------------------------|--|
|  | Componentes                 | Elementos  |
| 1  | Productividad               | Aumento de la productividad; participación en la generación de ingresos y en el empleo remunerados.  |
| 2  | Equidad                     | Acceso de las personas a la igualdad de oportunidades; eliminación de las barreras para el acceso a las oportunidades económicas y políticas.  |
| 3  | Sustentabilidad             | Protección de las bases naturales de la producción y el consumo; equidad integracional; reposición del capital físico, humano, medioambiental. |
| 4  | Participación e Integración | Participación en las políticas de desarrollo; seguridad humana.  |

Adoptado del Informe sobre desarrollo humano del PNUD, 1995, Ed. Harla.

Desearán tener su opinión, estarán acostumbrados al cambio, a la ambigüedad, a la organización flexible. Enfrentarse a esta nueva ideología de trabajo es incursionar en el monopolio sobre el trabajo intelectual, y la posición que los directores o profesionales intelectuales les concede en relación al resto de los trabajadores. Aquellos dirigentes del sistema industrial a todos los niveles, que planeen su futuro adecuarán sus recursos humanos y capacidades a sus estructuras, en cada uno de los mecanismos de su funcionamiento. Al generarse estas nuevas estructuras de funcionamiento social, serán otras las habilidades y las capacidades necesarias para lograr la eficiencia, y se perderán posiciones de poder.

La política social hasta el momento no ha eliminado el desempleo, y ha permitido establecer el desempleo de larga duración y exclusión social debido a ofrecer una ayuda para completar los ingresos a la mayoría de los desempleados por medio de programas, en lugar de dotarles de nuevas cualificaciones para permitirles volver a empezar en un mercado de trabajo nuevo, más necesitado de competencias y cualificaciones. En esta labor las empresas pueden poner mucho de su parte para amortiguar estas repercusiones planificando con anticipación sus necesidades en materia de puestos de trabajo. En lugar de gastar los recursos de este rubro en paliativos temporales, realizar una inversión en remedios perdurable como es el de la inversión en crear puestos de trabajo que les permita acceder a las capacidades para su desarrollo.

Se trata no sólo de educación y formación, como se ha indicado antes, sino también de tiempo de trabajo, de moderación salarial para conservar puestos de trabajo, de la defensa de la equidad dentro del proceso de cambio compensándolo con la creación de empleos en las economías locales y regionales. La acción de los trabajadores ha de ser en la cooperación en el proceso de transformación continua que requiere la sociedad, deberán encontrar nuevas formas de gestionar el proceso de transformación del empleo. Es una responsabilidad que incumbe tanto a los gobiernos como a los interlocutores sociales. Lo anterior presupone no sólo una mayor capacidad básica de lectura, escritura y cálculo, sino también una nueva forma de competencia básica, la capacitación necesaria para afrontar los retos de generar nuevas formas de producción según las necesidades inmediatas de la comunidad, adaptando sus propias tecnologías a los requerimientos de fabricación.

La readaptación de las personas que ya forman parte de la población activa, se dificulta debido a una formación profesional obsoleta o insuficiente y su indisposición a el cambio tropezándose con dificultades para volver a encontrar ocupación. Esto no hubiera sucedido si el gobierno y empleadores emprendieran políticas para dotar a las personas de nuevas cualificaciones desde su inicio dentro de la empresa y durante su vida en ella

Es necesario una revisión profunda de los sistemas de educación y formación para que estén a la par con la revolución de las necesidades y sigan el ritmo del avance tecnológico en los años venideros. Necesitamos una nueva interacción entre trabajo y formación, en lugar de la antigua interacción entre trabajo y no trabajo, que dé al individuo la oportunidad de desarrollar sus cualificaciones y competencias y crecer en concordancia con la revolución permanente.

Cuatro aspectos son de máxima importancia para mejorar la empleabilidad de la persona

- *sentar las mejores bases*: los cimientos de nuestros conocimientos y cualificaciones se realizan durante los primeros años de la educación, y los procesos que conlleva evolucionarán con la exposición a la información. La calidad y la organización de la enseñanza preescolar y escolar se verán profundamente cambiadas. Es necesario poner la mira en los enseñantes y formadores, y asegurar y desarrollar la calidad de su formación profesional inicial y continua para hacer el mejor uso de ellas. Los programas e infraestructuras para conectar a las escuelas con el pleno potencial de exigencias que solicita el desarrollo, especialmente en las regiones más remotas donde peligran las infraestructuras, son de particular importancia.
- *pasar de enseñar a aprender*: Hay que reorientar con rapidez la educación y la formación de manera que las instituciones de enseñanza puedan responder mucho mejor a los cambios en la demanda de cualificaciones en los negocios y en la industria. Se trata de un elemento fundamental para la creación de empleo y el crecimiento de la productividad. Las instituciones de enseñanza superior tendrán que empezar a sentar las bases de las futuras comunidades de aprendizaje, y es necesario apuntalar sus esfuerzos mediante vínculos de asociación con la industria y los servicios locales. La prestación de educación en su carácter obligatorio será testigo importantes iniciativas, si bien todavía necesita apoyo y recursos considerables para formar las necesarias alianzas con el mundo del trabajo. Esto plantea cuestiones de capacidad de inversión, metodología y desarrollo de programas de estudios, con especial atención a las necesidades del sujeto que aprende. De manera más amplia, puesto que la retentiva de aprendizaje es mucho más elevada "haciendo" (80%) que leyendo o escuchando (5-10%), el potencial de autoaprendizaje mediante la aplicación de la teoría en la práctica es inmenso y, de configurarse correctamente, podría convertirse en un instrumento clave para colmar el déficit de conocimientos. Los principios básicos de la educación y la formación deben descansar más en el concepto de capacidades de aprendizaje que en la educación y formación formales.
- *aprender haciendo*: la "empresa que enseña" debe imponerse como componente fundamental de la sociedad del aprendizaje. Las personas que trabajan en esas empresas utilizarán conocimiento e información para actualizar sus cualificaciones. Esto requiere nuevas formas de asociación entre empresas, otras organizaciones, y educadores, para garantizar que se pongan a disposición las cualificaciones nuevas y cambiantes requeridas. En esta perspectiva, es evidente que renovar la educación durante el tiempo de trabajo será más importante que reducir el tiempo de trabajo propiamente dicho. La clave de este planteamiento es reforzar de manera permanente la empleabilidad de la población activa mediante la formación. De hecho, la capacidad de las empresas para ajustarse de forma continua al mercado y al cambio tecnológico

depende de la cooperación de un núcleo de plantilla estable y leal. Hay que alentar a las empresas a invertir más en la formación de este núcleo e idear incentivos y formulas para acrecentar su presencia dentro de la empresa.

- *reconversión de las cualificaciones*: La reinserción al medio laboral debería comenzar mucho antes de que la persona caiga en el desempleo de larga duración y en el desánimo. Esta es la diferencia fundamental entre políticas activas y políticas pasivas. En este contexto, el gobierno debe encontrar el modo de transformar los gastos para políticas pasivas en políticas activas, preparando a los demandantes de empleo para unas modalidades de producción de bienes y servicios con una mayor base de conocimiento. Canalizar una mayor parte de estos recursos financieros hacia las subvenciones para formación y adquisición de nuevas capacidades, y no limitarse a la ayuda pecuniaria, contribuirá a mejorar el dinamismo del mercado laboral y de las finanzas públicas en general.

El argumento es que el problema del empleo, profundamente arraigado, no se resolverá mediante la educación y la formación si no se pueden ofrecer nuevos empleos una vez concluida dicha formación. El propósito de la educación y la formación no es sustituir las políticas macroeconómicas en favor del crecimiento y la creación de empleo. El propósito de una nueva política de educación y formación es introducir en las empresas y en el mercado laboral una flexibilidad positiva que permita llevar adelante una política macroeconómica más orientada hacia el crecimiento, y la política social puede orientarse en ese camino. Dejándola de ver como una política que sólo gasta y no invierte. No es un proceso fácil ni corto, es una planeación a largo plazo pero que pide ser escuchada ya. Es una materia importante para el desarrollo del país.

## CONCLUSIÓN.

La tarea de este tiempo es la de erradicar la pobreza. No se trata de atenuarla o moderarla, sino de erradicarla. Obviamente esto no se hace de un día para otro y frecuentemente toma un periodo amplio. La cuestión es que el largo plazo siempre comienza hoy y las estrategias de aliento tienen que comenzar a concretarse desde el primer momento

Es constatable que la pobreza, a pesar de los recursos empleados en la acción social, se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos quince años. A la vieja pobreza, producto de procesos rápidos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de sus monoexportaciones, se viene a sumar la "nueva pobreza". Esta es la que se produce en el marco de la crisis de los ochenta y de las políticas de ajuste destinadas a combatirla. Esta pobreza se une a la anterior para formar un cuadro dramático que hace cada vez más difícil enfrentarla y, además, tiene una calidad distinta vinculada a un estilo perverso de modernización.

No se trata de renunciar a la apertura económica ni al mercado, condiciones de avance de la sociedad. Lo que se plantea es no renunciar al Estado. Así como no se puede tener una sólida economía de mercado sin que el Estado contribuya a crear las condiciones para su existencia, tampoco se puede disponer de una sociedad reconciliada consigo misma en el campo social sin la participación del sector público. El desafío tiene que ser erradicar la pobreza y sólo es posible si la sociedad, en su conjunto, se dispone a lograrlo

En un país donde hay tal cantidad de pobres y sumándose cada día otros más, es indicio claro del fracaso de la estrategia llevada en la construcción de programas que combatan la pobreza dentro del ámbito de ajuste del Estado mexicano. El ajuste del Estado y la idea errónea en la aplicación e implementación de políticas neoliberales en los últimos 20 años, han reducido el gasto público destinado al sector social dejándolo desprotegido.

Las reformas iniciadas a mediados de los ochenta no pudieron alcanzar a reemplazar la antigua política social con una nueva, vigorosa y bien estructurada, que permitiera al país crecer con estabilidad y creciente niveles de justicia social. Indujeron a lo contrario, no permitieron que la política social cumpliera su cometido, el erradicar la pobreza, haciéndose patente en los beneficios parciales, focalizados y mal distribuidos.

En los programas generados durante este periodo neoliberal se sustentaron en dos objetivos: la legitimación política y el clientilismo radical. Resultado de ello, el gobierno ejerció un control férreo organizando a la sociedad en forma vertical, antidemocrática y corporativista, lo que redundó en la creación de una clase dominante que detenta los recursos que extrae del resto de los mexicanos.

Quedó claro y se comparte la idea de lo limitado que fue PRONASOL, su intención de servir como mecanismo de control y legitimación política distorsionó el verdadero objetivo, el reducir los efectos de la transición del modelo económico, no siendo efectiva frente al deterioro constante de los mínimos de bienestar sobre los que gravitan el creciente desempleo, insalubridad, falta de vivienda y una educación deficiente. El caso más evidente de esta distorsión fue Chiapas, que a pesar de destinar la mayor cantidad de recursos hubo un levantamiento armado.

En el sexenio del Doctor Zedillo, en el afán por librarse de PRONASOL, los intentos fallidos de un programa que lo sustituyera y la espera por un programa que estableciera los lineamientos de la política social sexenal se perdió tiempo apreciable en la lucha frontal contra la pobreza. Todo esto derivó de la crisis económica sexenal, las fuerzas se concentraron en sanar las finanzas del país y de algún modo que no más mexicanos pasaran al lumbral de pobreza.

Justificable o no, es cierto el reconocer que no fueron tantos como se creyó al principio. Sin embargo, se consolidaba el programa que ocuparía el lugar dentro de la arena de política social, el PROGRESA. Un programa que no venía a resolver nada de fondo, simplemente aparecía como un programa que trataría de cubrir tres ámbitos: la salud, la alimentación y la educación. Ámbitos que en cuatro años no se lograrían resolver. Desde su nacimiento fue un programa pobre, sin alcance real, sólo sería para ciertas comunidades que cayieran en el adjetivo de extrema pobreza; en tanto las otras, sin ayuda, tarde o temprano se sumarían a éstas pero no entrarían en el reconocimiento de este sexenio.

Observamos que durante estos 15 años, entre crisis, megalomanía y crisis, factores que añadido a los ya citados determinaron el fracaso de la política social, que la política económica instrumentada ha tenido un violento impacto en el crecimiento de la población en pobreza extrema, y que hoy al menos dos terceras partes de la población del país es pobre o tienen problemas de subsistencia.

Las políticas adecuadas para combatir la pobreza son las que proponen la continuación de la reforma del Estado necesarias para integrar un todo institucional, participación ciudadana, elaboración de políticas públicas, creación de empleos, educación competitiva, nivel de vida digno, entre otras cosas; que resulten coherentes y estén bien diseñadas para favorecer a la mayoría de la población.

Nuestro camino, será necesariamente una vía original y estará marcado por nuevos conceptos crecientemente en boga: los límites del crecimiento y del consumo, el cuidado del patrimonio ecológico, el reciclamiento en todas las escalas.

Todo hace suponer que tendremos que pensar en una estrategia económica para pobres. Nos veremos obligados, más pronto que tarde, a abandonar las fantasías de los modelos de consumo de las clases medias centrales, en derrumbe incluso en ese medio, y aceptar que somos pobres y que seguiremos siendo pobres.

Esto no significa resignación ante nuestra suerte. Todo lo contrario. El abandono de las fantasías abre importantes posibilidades de evolución económica y social fincadas en lo real. Implica dejar de estrellarnos contra el cristal, intentando pasar al otro lado y empezar a pensar ¿qué es lo que podemos hacer con lo que tenemos? ; implica abrir las puertas a la imaginación, no para acabar con la pobreza y convertirnos en la rica clase media pregonada por la televisión, sino para apoyar una nueva estrategia, con nuevas soluciones acordes a nuestras capacidades y recursos y con el imperativo de que sea una vía que preserve el patrimonio ecológico propio y de la humanidad.

En la nueva estrategia habremos de apoyar a los pobres en la solución, por sí mismos, de sus, de nuestros problemas. Lo que significa que será necesario recuperar y desarrollar soluciones de pobres. Esto es muy distinto a llevar a los pobres las "soluciones" de los ricos.

Llevar a los pobres soluciones de ricos, de clases medias, es lo que se ha hecho como estrategia fundamental de combate a la pobreza. Se intenta que los pobres tengan algunos elementos del consumo de los ricos alegando que son derecho de todos. Es, sin embargo, una estrategia desmovilizadora de las energías y recursos de los pobres.

Los elementos de consumo de los ricos que se llevan a los pobres tienen que ser, necesariamente, proporcionados por las áreas modernas de la economía, por así decirlo por los ricos industrializados. Por ello en el combate a la pobreza los más beneficiados son los sectores sociales, institucionales y productivos insertos en la modernidad y que operan como intermediarios de las soluciones para pobres.

Son distintas las respuestas para pobres que las respuestas de pobres. Las soluciones para pobres son usualmente soluciones de ricos, así sean para pobres. Veamos ejemplos.

Llevar a los pobres desayunos escolares y complementos al consumo alimenticio con productos llevados de fuera termina por devaluar y deteriorar sus propias capacidades de producción de alimentos en una espiral de deterioro y dependencia crecientes. Otra cosa sería apoyar el fortalecimiento de sus propias capacidades para la producción, la transformación y el autoabasto. Todo lo contrario del subsidio a la harinificación del consumo de maíz que obliga a que el más importante consumo alimenticio de los mexicanos transcurra por mecanismos centralizados de procesamiento industrial y pague su tributo a un oligopolio privado.

Llevar a los pobres servicios institucionales de salud de alto nivel, implica contratar médicos, administradores, contadores, servicios, comprar instrumental y medicinas, construir infraestructura, adquirir elevada capacitación, etc. Todo ello generado y vendido a buen precio por los sectores modernos y prácticamente nada por los mismos pobres. Es cierto que los pobres reciben el servicio (al tiempo que se degradan sus alternativas tradicionales); pero muchas veces lo reciben sólo de manera simbólica, como cuando se sortea o raciona el ejercicio efectivo de su derecho, porque en realidad no puede alcanzar para todos. Lo cuestionable es que la creación del aparato de salud no apoya sino que erosiona su economía de pobres y destruye sus alternativas tradicionales.

Proporcionar a los pobres vivienda y servicios urbanos (agua potable, alcantarillado, electricidad, caminos, transportes, etc.) con casas, infraestructura y servicios construidos y proporcionados por compañías constructoras, instituciones y obreros formales, les da acceso a un bien de consumo, no siempre sustentable (que bueno que se lleva electricidad, nada más que siguen sin tener para pagarla) y que no fortalece su inserción productiva en la economía. Todo lo contrario, tiende a deteriorarla (ahora deben pagar servicios, impuestos, deudas políticas, etc.).

Es imposible que pueda funcionar una estrategia en la que la elevación de los niveles de consumo de los pobres no se ve sustentada en la elevación de sus propias capacidades productivas. De esa manera se logran hacer clientelas sociopolíticas crecientemente dependientes, con el riesgo de que llegue un momento en que su incremento las haga insostenibles para los sectores modernos de la economía y se rebelen al llegar a los límites de un callejón sin salida.

Lo que se propone es apoyar a los pobres en sus capacidades productivas, en sus propias respuestas y soluciones, para que se hagan cargo fundamentalmente por sí mismos de la atención a sus carencias. Ello implica repensar las soluciones de ricos para pobres en nuevas soluciones de pobres para pobres. Es decir el cambio de estrategia reclama un cambio de tecnologías, de mecanismos de solución, de estrategias. No es aceptable una estrategia modernizadora que se traduce sólo en beneficios para las transnacionales por la importación de nuevas tecnologías y equipos al tiempo que se desechan los recursos y capacidades productivas disponibles para la mayoría de la población. Esta estrategia modernizadora demanda grandes cantidades de capital externo al tiempo que arroja por la borda el ahorro que la gran mayoría de la población ya ha invertido en infraestructura, maquinaria y equipos, que se ven inutilizados. Es una estrategia cuyos resultados patentes son hundir en la miseria a cada vez más amplios grupos de población.

Por el contrario, se trata de apoyar a los pobres para que eleven sus niveles de autosuficiencia a partir de la reactivación y movilización de sus capacidades productivas. Este propósito implica una nueva (¿vieja?) concepción económica y social. No se trata de que produzcan como ricos, modernos y tecnológicamente avanzados. Para ello se requerirían enormes cantidades de capital y formación masiva de recursos humanos en el dominio de nuevas

tecnologías, en su administración y comercialización, lo que solo sería posible en algunos escaparates de exhibición, pero no como solución generalizada

Se trata de permitir que los pobres produzcan como pobres; con las tecnologías de pequeña escala que les resultan conocidas, en redes de intercambio también de pequeña escala (comunidad, región, grupo social), con las capacidades y recursos con los que ya cuentan. Implica no tirar por la borda las capacidades y recursos disponibles para reconstruir el país con tecnología y capitales importados para producir para otros. Se trata de producir para nosotros con nuestros recursos y ahorros, con nuestras capacidades y habilidades, con esquemas de comercialización y mercados apropiados a nuestras escalas de producción.

No está cuestionado si se puede producir con tecnologías de pobres; se podía antes, ¿por qué no ahora?

Hoy en día la producción de los pobres es invendible; sus cereales, frutas y hortalizas se pudren en los campos; sus botes pesqueros se pudren en los muelles; su alfarería, muebles, calzado, sombrero, textiles y ropa no hay quien la compre; sus alimentos, dulces y bebidas preparados ya no tienen demanda.

Nuestros pueblos pagan con su tierra y su subsuelo, con las empresas de la nación y el hipotecamiento del futuro, el enorme costo del subsidio al consumo en dólares que ha ido creando la deuda externa. El abaratamiento artificial de los productos importados ha desplazado del mercado, de "nuestro" mercado a la producción nacional en un proceso de modernización del consumo que no tiene sustento en la modernización de nuestra producción.

El asunto es productivo y mercantil; pero tiene profundas raíces ideológicas; el problema es que ya no se vale ser pobre, producir como pobre y producir para pobres. Ser un pobre viable, funcional, productivo, orgulloso de su autosuficiencia, atenta contra los modelos de modernidad en la producción, el consumo, el intercambio.

Ser un pobre autosuficiente y digno implica recuperar un contexto cultural prácticamente perdido, a contrapelo del mensaje imperante en los medios masivos de comunicación. Requiere también recuperar una gama de tecnologías y capacidades productivas tradicionales y reconstruir los mercados comunitarios y regionales en los que los pobres encontraban una salida adecuada al ejercicio de sus capacidades productivas y el uso de sus propios recursos; solo el intercambio entre pobres, fincado en la reciprocidad, nos permitirá recuperar el control del propio destino, a partir del abandono de la fantasía.

Frente a la situación anterior, se necesita un Estado que retome la política social de una manera simultánea, que cree derechos sociales exigibles presupuestariamente. Porque primero creamos la pobreza a través de las medidas económicas y luego tratamos de remediarla a través de la política social. Ese es un camino que no ha conducido a nada.

La pobreza se amplía y la desigualdad en la distribución del ingreso se intensifica. Entonces ese modo de ver las cosas ha probado que es disfuncional. Tenemos que crear derechos sociales exigibles y tener una política activa de empleo combina con una política educativa que creen un escenario real de las necesidades para sostener el crecimiento y desarrollo de los individuos y por lo tanto del país.

El Estado debe reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución de los instrumentos para que aborden las dimensiones más relevantes de la situación actual. El objetivo es un compromiso de fecundar la participación en la concepción de políticas económicas-sociales integrales, unidades de seguimiento de las políticas económico-sociales monitoreando la ejecución de decisiones y retroalimentando el proceso de elaboración de políticas con la finalidad de

fortalecer la articulación social. Buscar las condiciones favorables para que la población pueda desarrollar sus propias energías y potencialidades.

En esa dirección, el Estado tendrá que cumplir nuevos roles y ocupar nuevas tareas. Es necesario por ejemplo

- Crear condiciones generales adecuadas para poner en funcionamiento políticas de educación y empleo como inversión.
- Eliminar la brecha económico-social.
- Aplicar una política fiscal orientada al crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas como primer contacto de fuerza laboral para que emplee a esas capas con menores ingresos.
- Mantener la inversión pública de acuerdo con las necesidades de la comunidad, sin imponer aquellas de cajón.
- Aumentar la eficiencia de las ofertas sociales, de segundo piso, en salud y vivienda, que mejoran el capital humano y su productividad.
- Fortalecer las instituciones y su coordinación con las comunidades para profundizar y descentralizar el presupuesto en la creación de las condiciones que les permita encontrar cabida a sus demandas de desarrollo humano

Para todo eso es necesario crear una burocracia eficiente y no adelgazarla el burocratismo existente, lo cual no hace diferencia alguna, ya que sólo disminuye su presencia y no mejora su funcionamiento. Pareciera ser audaz la siguiente determinación pero es indispensable la adaptación del contrato social entre el Estado, la economía privada, y los grupos sociales permitiendo la integración en beneficio de llegar al compromiso de erradicar la pobreza

Esto que implica un cambio generalizado de mentalidad, un verdadero choque cultural

Queremos destacar que los conceptos de bien común y justicia social requieren, de personas dispuestas a poner algo de su parte, y no sólo de "denunciadores" del mal, sin duda necesarias para destacarlo, diagnosticarlo y combatirlo, pero acaban por ser un estorbo para corregirlo, si es que no se trata de personas que viven política y económicamente del negocio de la exigencia, de la protesta y saben que las soluciones las dejarían sin poder y sin dinero. El bien común, la justicia social, para no convertirse en "misión imposible" a cargo de la autoridad, requiere convertir a la política social en requisito de la economía como de la política.

En una política social moderna, un programa integral no puede basarse sólo en el apoyo de los sectores con mayor desventaja, debe propiciar la integración de los sectores más favorecidos, medios y altos, en este proceso que se inicia con el reconocimiento del interés propio en el logro de la modernidad y el bienestar social generalizado. En la medida que se amplía la brecha existente entre distintos sectores sociales en relación con la cobertura de sus necesidades básicas, sus ingresos, o su formación educativa y cultural, lo que está en juego es la integración social de esa sociedad que atañe y afecta a todos los grupos sociales, en sí, se tiene por objetivo el logro de un desarrollo social, entendido como un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia.

En suma, el repliegue y el rediseño del Estado, va a ser decisivo para salir de la crisis, promover el desarrollo, y crear condiciones para que el mismo llegue equitativamente al conjunto de la

sociedad. Es hora de dejarse orientar más por lo político y lo estratégico, que por solo lo económico. Evitando tanto el triunfalismo arrogante del neoliberalismo, como la "estado idolatría" de un colectivismo ingenuo.

En concreto, el momento exige nuevas formas de gestión y de planificación, no sólo a lo referente a política social sino en la dimensión total como nación. Las partes aisladas o como eje de las demás ya no es funcional, la tendencia debe ser la integración de todas en la encomienda común, crecimiento y desarrollo en la extensión de su significado en las diferentes esferas.

## BLIBLIOGRAFÍA.

1. Banco Mundial (1988) Target Programs for the poor during structural adjustment. A summary of a simposium on poverty and ajustment. Washington DC, abril 1998.
2. Boltvnik, Julio y Hernández Laos, Enrique Pobreza y distribución del ingreso en México Segunda edición, Siglo veintiuno editores, México, 2000.
3. Sales Sarrapy, Carlos. La reforma Económica México a la hora del cambio Cal y arena. México, 1995.
4. Cahill, Micheal, The new social policy. Blackwell, 1994.
5. Sen, Amartya K. . Equality of What? en Choice, Welfare and Measdurment. Blackwell & MIT Press, 1992.
6. González, T. Y Alba, Aurelio Ajuste económico y política social en México. UNAM. México, 1992
7. Lindblom, Charles E., El proceso de elaboración de políticas públicas, México, Grupo Editoral Miguel Ángel Porrúa, 1991
8. Poder Ejecutivo. Plan Nacinal de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República.
9. Política Social. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República
10. de los Reyes, Yolanda Descentralización de la educación, en Blanca Torres (comp:) Descentralización y democracia en México. México, COLMEX, 1986.
11. CIDAC. Vivienda y estabilidad política: reconcebir las políticas sociales. México, Diana , 1991.
12. Fischer, Stanley/ Dornbusch, Rudiger y Schmalensee, Economía. México, McGraw Hill, segunda edición, 1993.
13. de la Madrid, Miguel El Nacionalismo Mexicano. México, Ed. Diana, 1988
14. Lajous, Alejandra . Las razones y Obras, Crónica del sexenio: 1982-1988. Presidencia de la República.
15. Laurell, Asa Cristina (coord.), Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1992.
16. Ward; Peter. Políticas de Bienestar social México, 1970-1989. Nueva Imagen. México. 1991
17. Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1990 .
18. Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrotu.

Buenos Aires, 1975.

19. Hernandez Navarro, Luis Chiapas: La guerra y la paz. México AND editores
20. Coller, George A. y Lowery, Elizabeth ¡Basta! Land and the Zapatista rebellion in Chiapas. University of Oackland, food first, 1995.
21. Verducio, Gustavo Gobierno y Pobreza en Méjxco, el PRONASOL: una visión de su impacto. Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social, México, 1995.
22. II Informe de Gobierno. México. Presidencia de la República. 1 de Septiembre de 1996.
23. Rubio, Luis / Fernández Arturo (coord.). México a la hora del cambio. Cal y Arena. México 1995.
24. Sedesol Programa Nacional de Solidaridad. Miguel Angel Porrúa. México. 1994.
25. Lustig, Nora. MÉXICO: Hacia la reconstrucción económica. El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica. México 1994.
26. Valencia Lomeli, Ennque ( coord. ). Crisis económica, pobreza y política social. Universidad de Guadalajara México. 1994.
27. Ruiz Fernández, Julio. Municipio y servicios sociales. ILPES. Chile. 1993
28. Trejo, Guillermo/Jones, Claudio. Contra la Pobreza. Cal y Arena México. 1992.
29. Valenzuela ,J. Crítica del modelo neoliberal. UNAM. México. 1991.
30. Vuskovic, Pedro. La pobreza, desafío teórico y estratégico. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM México. 1993.
31. González Navarro, Moisés. La Pobreza en México El Colegio de México. México 1985.
32. Pérez, German / León, Samuel ( coord ). 17 ángulos de un sexenio. UNAM México. 1987.

#### HEMEROGRAFÍA

1. Carrasco, Rosalba, Retos del Desarrollo Social en México. Revista Trabajo Social. UNAM. Marzo. 1998
1. Carey-Bélanger, Elaine. ¿ Qué porvenir para la política social?. Revista de Servicio Social, vol 1, No 2 Diciembre 1998.
2. Fleury, Sonia. Política Social, exclusión y equidad en América Latina. Seminario Balance y Perspectivas, Mayo 1998.

3. Hirsch, Joachim Globalization of capital, nations-state and democracy Studies of Political Economy, 54, Fall 1997.
4. Fernández Mendez, Jorge. Razones. Moctezuma y los debates implícitos. El Financiero, 18 de julio 1998.
5. Glewwe, Paul y DeTroy, Dennis, The poor in latin America during adjustment A studied case, LSMS Working Paper, No. 56, World Bank, Washington.
6. SELA. La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe. 1991, CLAD. Caracas.
7. Altimir, Oscar. Desarrollo, crisis y equidad en América Latina : desarrollo con equidad. FLASCO/CEPAL, Santiago de Chile, Junio 1990.
8. Sen, Amartya K Individual Freedom as a Social Commitment. The New York Review, 1990.
9. Lowi J., Theodore. Políticas públicas, estudios de caso. México, 1992. Vol.2 .
10. Lustig, Nora y Székely Miguel. Evolución económica, pobreza y desigualdad Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre, 1997.
11. Carrasco, Rosalba y Provencio Enrique. La política social de 1983 a 1985 y sus principales consecuencias. Investigación Económica, No. 184, abril-junio de 1988.
12. Livas Raúl, V.. Ni pan, Ni techo, Ni abrigo. El Cotidiano, año 4, núm. 18, julio-agosto de 1987, UAM.
13. Arvizu, Eduardo Editorial. El Universal, 20 de abril de 1983.
14. Hernández-Laos. E. Crecimiento económico y pobreza en México UAM, México, 1991. (mimeo).
15. Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox. Mexicos Nacinal Solidarty program: an overview. Contemporary Perspectives .Series 6; San Diego ; Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994.
16. Rubio, Luis El reto de Solidaridad. México. Centro de Investigación para el Desarrollo 1993.
17. Jimenéz Badillo. Prgrama Nacional de Solidaridad. una nueva política. El Cotidiano, no 49, Julio-agosto 1992.
18. Moguel, Julio. Cinco críticas solidanas. El Cotidiano, México, UAM, julio-agosto 1992, v.49.
19. Moguel, Julio. Banco Mundial y Solidaridad. El Financiero, 8 de marzo de 1992.

20. Moguel, Julio La formación de Sedesol ¿ un paso adelante y dos atrás. Coyuntura núm24 , Mayo 1992
21. Bertranou, Julian F. Programa Nacional de Solidaridad: ¿ un nuevo o viejo modelo de política pública? revista Mexicana de sociología, UNAM, vol. 3, 1993.
22. Secretaria Técnica del Gabinete de Desarrollo Económico. Propuesta de Política Social. 4 de agosto de 1995. (mimeo)
23. Entrevista a Santiago Levy, Subsecretario de Egresos de la SHCP. El Universal. México 13 de Mayo de 1996.
24. La lista de los 23 programas que desaparecerán. La Jornada. México 9 de marzo de 1997
25. BID/PNUD. Reforma social y pobreza hacia una agenda integrada de desarrollo. 1993
26. Aguerro, Ines . La calidad de la educación: ejes para la definición y evaluación. La Educación XXXVII, 1993
27. Otis, Juan. Atrofia Educativa. El Tiempo, enero 25/98.
28. Negociación Política en Chiapas. El Cotidiano. núm.76. México. mayo -junio 1996.
29. Paradigmas de la gestión. Gestión y Política Pública. núm.1. vol I .México. julio-diciembre de 1992
30. Gobierno, pobreza y opinión pública. Gestión y Estrategia. núm. 8 .UAM. México Julio - Diciembre 1995.
31. Balance 1991. Coyuntura núm 21. PRD. México 1991.
32. Enfoque. núm 116. periódico Reforma. México. 24 de Marzo de 1990.
33. Cuarta Epoca. núm. 4 México. Julio - Septiembre 1994.
34. Reforma, México, 16 de Marzo de 1998
35. Economía Informal. Facultad de economía. UNAM. México Núm. 260. Septiembre 1997.
36. Este País. Editorial Abeja. México. Núm.99. junio 1999.
37. Justicia Social Revista del Senado de la República. México. Vol. 2, núm. 5. Octubre-Diciembre 1996.
38. Journal of Latin America Studies, Vol. 27, 1995
39. Nexos, núm. 22, año 17, vol. XVII, octubre 1994.

- 40 Revista de Estudios Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, num 74, octubre-diciembre 1999.
41. Revista sociológica, Colegio de México, vol . XII, núm. 34, enero-abril 1994.
42. Revista Estudios Económicos, Colegio de México, vol. 6, núm. 1, enero-junio 1991.