



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

"CAMBIO ESTRUCTURAL Y TENDENCIAS ANTE
LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA: LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO, BALANCE Y
PERSPECTIVAS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A N :
FRANCISCO ROBLEDO FERNÁNDEZ
VALERIA GUERRERO ROBLES



Asesor: Lic. Javier Brena Alfaro

CIUAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

Agradecimientos

Principalmente a mis padres por todo su apoyo, comprensión y confianza, los amo.

A mis hermanos por todas las experiencias que hemos vivido juntos.

A Mine, por apoyarme en todo momento y ser parte fundamental en la culminación de mis estudios profesionales.

A la Universidad Nacional por el orgullo de formar parte de ella.

A Marina por la satisfacción de trabajar con ella y complementar mi formación.

A Valery por su amistad y apoyo incondicional.

Mamá, Papá este logro también es de ustedes.

Francisco.

Agradecimientos

A mis padres por que gracias a su educación formaron en mí a una persona responsable y perseverante.

A mis hermanos que con su ejemplo me enseñaron a enfrentar cualquier adversidad en la vida y siempre tener la cabeza en alto y la vista hacia delante así como muchas cosas buenas, las cuales fueron y siguen siendo aplicadas en mi vida.

A mis tíos Laura y Arturo por el apoyo que me han brindado en la etapa más importante de mi vida.

A IKY por estar conmigo en este momento que define el resto de mi vida y por el apoyo incondicional que me ha brindado.

A mis amigos por compartir cosas tan bellas en esta etapa de nuestras vidas.

A todas aquellas personas que en algún momento de mi vida académica fueron pilares importantes: profesores y amigos.

Y a Pako por ser un gran amigo y excelente compañero de equipo.

Valeria.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

b

**AJUSTE ESTRUCTURAL Y TENDENCIAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN
ECONÓMICA: LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO,
BALANCE Y PERSPECTIVAS**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1: Análisis de la Economía mundial y el proceso de globalización.	5
1.1 Crisis y ajuste de la economía mundial	5
- Las políticas de ajuste del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el marco de la crisis	5
- La crisis actual de la economía mundial y su ajuste	12
1.2 La refuncionalización del papel del Estado en la actividad económica	24
- La Crisis del Estado Benefactor en el marco de las nuevas tendencias de la economía mundial	24
- Estado Solidario vs. Estado Empresario en el nuevo escenario mundial	36
- Las políticas de ajuste, el caso de América Latina	47
1.3 Neoliberalismo y la redefinición de la política social	54
- Política Social y Neoliberalismo	54
- La nueva política social: El impacto del ajuste estructural en la formulación de políticas sociales	61
CAPITULO 2: La política social del Estado mexicano	73
2.1 El concepto de política social y su marco normativo	74

- Sobre el concepto de Política Social	74
- Marco Normativo de la Política Social en México	79
2.2 Etapas de la política social en México	81
- Primera etapa (1920-1940): Movilización popular con reparto de activos.	82
- Segunda etapa: 1940-1982. Creación institucional bajo un pacto corporativo-popular.	86
- Tercera etapa: 1982-2000. Transición y reconstrucción de una nueva estrategia social.	95
2.3 Focalización y pobreza en México	103
- El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	110
- El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	117
- La Política Social de la Actual Administración	126
CAPÍTULO 3. La Política social del Gobierno del Distrito Federal (2000-2001). El caso de la Delegación Iztapalapa.	134
3.1 La Política Social en el Distrito Federal	134
3.2 Acciones de Política Social en la Delegación Iztapalapa	152
Conclusiones	186
Bibliografía	190

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es mostrar las características que ha adquirido la política social en nuestro país a partir de las políticas de ajuste estructural y de la aplicación de políticas neoliberales formuladas por los organismos financieros internacionales a partir de la década de los ochenta. Consideramos que uno de los ejes fundamentales del comportamiento de la economía mundial en la actualidad se da a partir de la refuncionalización del papel del Estado en la actividad económica, que modifica la relación del Estado con la sociedad principalmente a través de la redefinición de la formulación y ejecución de las políticas sociales, las cuales son actualmente de corte neoliberal y han demostrado que su principal objetivo ha sido reducido a compensar los desequilibrios sociales generados por el modelo económico.

En el primer capítulo de este trabajo se exponen las principales características de la crisis de la economía mundial durante la década de los setenta, momento a partir del cual se hace presente un nuevo patrón de desarrollo: el modelo económico neoliberal. La ideología neoliberal se establece a partir de los lineamientos de las políticas de ajuste estructural formuladas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta nueva situación ha significado una refuncionalización del papel del Estado, que conduce a una modificación en la relación entre el Estado y el mercado, atendiendo a dos lógicas contradictorias: garantizar la acumulación de capital mediante la maximización de las ganancias y legitimarse a través de la satisfacción de las necesidades sociales básicas a mediante la redefinición de la política social. El segundo capítulo, se ocupa de exponer algunas consideraciones sobre el concepto de política social, así como las principales líneas del marco legal en que se sustenta el desarrollo social en nuestro país, es decir, la figura responsable sobre la cuestión social y los artículos constitucionales que los sustentan. También en este capítulo se analizan las principales características de la política social emprendida por el gobierno mexicano a través de la historia, para lo cual se ha periodizado su estudio en tres grandes etapas: *la movilización popular (1920-1940)*, *el corporativismo (1940-*

1982) y, la nueva estrategia social(1982-2000). Sobre esta última etapa, se hace un análisis amplio a cerca de las características que adquiere la política social dado que es a partir de 1982 el momento en que se comienzan a aplicar una serie de políticas de ajuste en nuestra economía, las cuales quedan enmarcadas dentro de los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales en el nuevo comportamiento de la economía mundial. Se analiza cada una de las estrategias emprendidas por las distintas administraciones federales que componen el período en materia de política social. En el capítulo tercero, elaboramos un estudio sobre la política social emprendida por el Gobierno del Distrito Federal, analizando el caso específico de la delegación Iztapalapa; para lo cual se manejan distintos cuadros con indicadores sobre gasto programático presupuestal para los años 2000-2002. La intención de trabajar dichos indicadores, se debió principalmente a que no existen estudios específicos en materia social sobre dicha demarcación, por lo cual, consideramos que mediante el análisis del presupuesto y del gasto de los distintos gabinetes y de los programas que componen a cada uno de ellos en el Gobierno del Distrito Federal y en la Delegación Iztapalapa se puede deducir acerca de las prioridades que se tienen en materia económica, política y social. La elaboración de dicho análisis es con la finalidad de determinar si la tendencia en materia de política social emprendida en la Ciudad de México es la misma que la emprendida por el Gobierno Federal; es decir, si se limita principalmente a atender las necesidades de los grupos más marginados mediante programas asistencialistas que sólo fungen como paliativos al fenómeno de la exclusión. En el último de los apartados hacemos algunas reflexiones y consideraciones finales sobre algunos puntos que consideramos deben ser tratados urgentemente y que giran en torno a los argumentos de que a consecuencia de la aplicación de políticas de ajustes estructurales, y a la desatención del Estado en materia de desarrollo social, que es tan imprescindible para el desarrollo de nuestro país, podemos afirmar que estas políticas de corte asistencialista han demostrado su incapacidad para enfrentar los problemas más graves generados por los mecanismos de mercado: la exclusión y la vulnerabilidad social en sus distintas expresiones.

CAPÍTULO I

Análisis de la economía mundial y el proceso de globalización

1.1 Crisis y ajuste de economía mundial

Las políticas de ajuste del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el marco de la crisis

En la economía mundial actual las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) desempeñan un papel central debido a que son estos organismos los que intensifican las políticas de ajuste en respuesta a la persistencia de la crisis de la economía mundial actual, que tiene como punto de partida el final de la Segunda Guerra Mundial. Aunque estos organismos juegan un papel fundamental en toda la economía mundial, su intervención es directa e inmediata en los países subdesarrollados, mientras que en los desarrollados toma una forma indirecta, pero igualmente importante.

A lo largo del período 1945-1970, la política keynesiana de elevada intervención estatal en la economía a través de su endeudamiento creciente, potenciaba cierta acumulación, pero también restringía los espacios de ganancia.¹ El fracaso de este mecanismo se plasma en el estallido de la crisis en los primeros años setenta. En las políticas de ajuste adoptadas como respuesta se realiza el nuevo mecanismo para facilitar la acumulación del capitalismo que se encuentra en crisis.

En la segunda mitad de la década de los setenta comienzan a surgir algunos elementos que indicarán las dificultades en que encuentra la economía: estancamiento de la producción, la inversión y la productividad, inflación, desempleo, desequilibrios comerciales, financieros y monetarios internacionales. Las expresiones más significativas de esta explosión fueron la declaración de

¹ Arrizabalo, Xabier. "Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM", pp.123.

quiebra definitiva del sistema monetario internacional de Bretton Woods en 1971 y el acelerado aumento de la crisis del petróleo a finales de 1973.

En los últimos años de la década de los sesenta comienzan a manifestarse indicadores que reflejan las dificultades, así como, las contradicciones prevalecientes en la economía mundial. El crecimiento de la producción de las economías desarrolladas de desacelera.²

De modo simultaneo a la desaceleración del crecimiento, más marcada en el sector industrial, también se presenta una marcada tendencia a la elevación del nivel general de precios y un incremento en el desempleo.

La crisis de finales de los setenta marcó para muchos países los límites del modelo de desarrollo que venía dándose desde la posguerra. Se abandona la imagen del Estado Benefactor y se adopta una imagen de Estado minimalista. A partir de 1979 los países desarrollados experimentaron un marcado descenso en sus tasas de crecimiento, según datos de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), las tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá, cayeron en un 3.7% en 1979 a poco más de 1% en 1980 y 1981 y a 0.5% en 1982.

La recesión económica de estos países repercutió sus efectos en las economías subdesarrolladas donde las manifestaciones de la crisis se reflejaron en los problemas del sistema financiero internacional, los altos índices de inflación, un creciente desempleo, el deterioro de los términos de intercambio, una agobiante deuda externa, el acrecentamiento de los niveles de pobreza, la

² Según datos de la OCDE entre 1968 y 1973 el crecimiento de la producción alcanza un porcentaje promedio anual de 4.7%, frente al 5.1% alcanzado en el período 1960-1968. Incluso algunas economías llegan a presentar caídas absolutas de su producción, como la República Federal Alemana en 1967 o Estados Unidos en 1970. Madisson, Angus. Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas.

inestabilidad de las instituciones y en problemas de legitimidad y racionalidad del Estado. En suma, el agotamiento de una estrategia de desarrollo sostenido.

Durante los primeros años posteriores al estallido de la crisis, se decía que nos encontrábamos frente a una crisis de carácter coyuntural, atribuible a los problemas del sistema monetario internacional y al alza del precio del petróleo. Durante los años setenta no se produjo ningún cambio radical de orientación en la política económica para hacer frente a la crisis, ya que había confianza de que la crisis fuese de carácter circunstancial. Sin embargo este estallido no es repentino, sino que se venía anunciando por la existencia previa de dificultades crecientes, previas a las condiciones de posguerra, es decir, destrucción de fuerzas productivas, sobreexplotación de la fuerza de trabajo, y los medios débiles de crecimiento, la expansión del crédito y el endeudamiento.

La persistencia y profundización de la crisis requiere de tres cambios fundamentales, los cuales son obligados para la superación de esta etapa recesiva. En lo económico, se requiere modificar la base de acumulación del sistema mundial y con ello se requiere plantear una nueva división internacional del trabajo, en lo ideológico, un cambio de paradigma, considerando que el keynesianismo ha fracasado y la vuelta al paradigma tradicional clásico se hace necesaria; y en lo político-social, un cambio en la relación Estado-sociedad, hacia procesos que asignan un nuevo rol al Estado y a la sociedad misma.

El mecanismo que se dispone para ello es la adopción de medidas tendentes a recomponer el espacio de ganancia. Para ello se trata de utilizar dos mecanismos. Por una parte, la ampliación de los espacios de acumulación y ganancia a costa del sector público (mediante las privatizaciones) y de la quiebra de los marcos regulatorios nacionales (a través de la apertura y la desregulación externa); por otra, acrecentar los márgenes de ganancia (vía recortes sociales y desregulación laboral).

Luego del retroceso económico de la década de los 80 que comenzó con la crisis de la deuda externa, se implementaron importantes reformas estructurales comunes a la mayoría de los países: políticas de estabilización macroeconómicas, privatizaciones del sector público, apertura unilateral del comercio, procesos de integración en diferentes subregiones, desregulaciones en general y en particular en el mercado de trabajo.

El conjunto de estas medidas es lo que se conoce como políticas de ajuste, cuyos ejes centrales son la privatización, la desregulación y la apertura externa, todo ello traducido en recortes sociales.³

³ La primera etapa, el ajuste macroeconómico, constituye básicamente la devolución a los mecanismos de mercado de las funciones de asignación de recursos que fueron asumidas por el Estado durante todo el período en que predominó la estrategia del crecimiento hacia adentro, uno de cuyos componentes era la industrialización por sustitución de importaciones. Esta etapa ligada a la primera generación de reformas, buscaba la receta de políticas deducidas a partir de modelos abstractos con fuertes presupuestos economistas; en el sentido de que las reformas de los mercados tendrían un efecto de arrastre sobre las dinámicas políticas e institucionales. La lógica teórica que animaba esta etapa, no contemplaba una segunda, por lo que no se asumía como la primera generación, sino como "hija única". En la práctica, lo que ocurrió es que las reformas de la "primera generación" tuvieron impactos considerables y en general perjudiciales sobre las instituciones del sector público; existen numerosas opiniones en el sentido de que estos procesos han sido altamente destructivos, ya que no solamente deterioraron la capacidad de las organizaciones estatales de cumplir sus funciones, sino que además condicionaron (negativamente) la posibilidad de ejecutar posteriormente acciones coherentes de reforma o modernización. La segunda etapa, usualmente denominada "reforma estructural", consiste básicamente en la creación de una nueva arquitectura institucional del Estado acorde con la estrategia de crecimiento de apertura y de liberalización de mercados que caracterizó a la primera etapa. En tanto que supuestamente la primera etapa se centró básicamente en la desregulación del mercado, la apertura económica, y la privatización; la segunda se orientó a una reingeniería institucional. En esta etapa, que surge a partir del reconocimiento de las limitaciones y fallas de la primera etapa de reformas, centra la atención en lo institucional y rescata la importancia del reconocimiento y el valor de las "buenas prácticas". En esta concepción, el poder de las recetas no estaría en su consistencia lógico-deductiva a partir de los modelos formales, sino en el aprendizaje y generalización de experiencias que se habían mostrado exitosas. El camino es inverso, de la experiencia exitosa se inducen conclusiones y recomendaciones generales: mejor gobierno, transparencia, legitimidad, eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Objetivos que para ser alcanzados demandan procesos de fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones, descentralización de las decisiones e implementación de políticas públicas, distribuir poderes de decisión a las comunidades beneficiarias o empoderamiento a los grupos sociales excluidos como precondition de un desarrollo socioeconómico inclusivo, sustentable y legítimo. Así por ejemplo, cuando se ha decidido abordar reformas o cambios institucionales en lo sectores sociales, como parte de una segunda o tercera generación de reformas, ha sido frecuente que los esfuerzos de reforma se volvieran infructuosos porque la degradación sufrida por las organizaciones estatales, durante las reformas de primera generación, de hecho no permitía su implantación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El FMI, así como el BM, tienen una responsabilidad directa en la aplicación de las políticas de ajuste, ya que bajo la forma de control de la estabilidad monetaria y del equilibrio de las cuentas del sector externo de los países, se les habilita para imponer y controlar las políticas de ajuste.

Las políticas de ajuste surgen como un intento estratégico en respuesta a la crisis. Su consolidación se produce a escala mundial, se universaliza su aplicación. En este proceso, las instituciones de Bretton Woods, FMI y BM, desempeñan un papel central, tanto en los países subdesarrollados, como en los países desarrollados. Actualmente se aplican políticas de ajuste en todas las áreas del mundo, imponiéndose desde distintos foros y con distintos ritmos en su materialización por las resistencias que generan. Estas políticas, a través de la privatización, la desregulación y la apertura tienen como objetivo fundamental la recuperación de los espacios de valorización del capital.

El diagnóstico en el que se apoya el FMI para la aplicación de las políticas de ajuste se encuadra en el paradigma neoliberal que se consolida como dominante frente al keynesianismo previo. Su fundamento principal consiste en la consideración de que la "competencia perfecta" de los agentes económicos, a través de su "libre" participación en el mercado, permite llevar a este al equilibrio – en realidad, volver al equilibrio inicial- asegurando la mayor eficiencia posible, de manera que toda intervención estatal, al alterar el libre juego de las fuerzas del mercado, impide el logro de dicho equilibrio. Las ideas que subyacen son las de la "mano invisible" de A. Smith y el "equilibrio general" de Walras.⁴

Los planes de ajuste se caracterizan por intentar aplicar, junto con determinadas políticas económicas coyunturales⁵, transformaciones de carácter

⁴ Arrizabalo, Xabier. *Op.cit.* pp. 91

⁵ En el plano monetario – crediticio, se busca limitar la expansión de la masa monetaria, contrayendo el crédito mediante la implantación de políticas monetaria restrictivas; en el ámbito fiscal se persigue la reducción del déficit fiscal mediante la contracción del gasto; en relación a la política salarial. Las medidas se centran en el control de los aumentos salariales a través de distintos mecanismos; y en la cuestión cambiaria

estructural. La formación específica de la reforma adquiere tres formas: la privatización, la desregulación y la apertura.

Los procesos de privatización no son solamente un cambio de titularidad de determinadas empresas o servicios, que pasan a ser de públicos a privados, sino que representa nuevos espacios de ganancia y acumulación para el capital. Se privatiza porque así se intenta dar respuesta a la crisis mediante nuevos espacios de valorización. Este proceso tiene grandes implicaciones económicas y sociales, ya que tendrá importantes impactos sobre el crecimiento y la distribución del ingreso.⁶

La regulación se refiere al proceso histórico que permitió la consolidación de una serie de importantes conquistas sociales.⁷ Las políticas de desregulación⁸ pretenden la reducción o eliminación de dicho marco legal. Sus efectos se traducen en un incremento de la precariedad laboral que facilita el abaratamiento del trabajo y la degradación de otros aspectos de las condiciones laborales. Consecuencia de lo cual es el aumento de la desigualdad, el deterioro de las condiciones de vida y el debilitamiento de la clase obrera.

La apertura es otra de las formas que forma parte de las políticas de ajuste. Esta se refiere a la liberalización del comercio y los movimientos de capital internacionales (elementos que explican el llamado proceso de globalización económica); para este objetivo son funcionales las recomendaciones neoliberales acerca de la reducción de la intervención estatal en la economía. Ante ello, los grandes capitales transnacionales buscan ampliar sus espacios de valorización.

se proponen devaluaciones para la mejora del saldo, junto a la unificación de los tipos de cambio de las distintas operaciones y a la eliminación de las prácticas obstaculizadoras al comercio internacional.

⁶ De las privatizaciones puede resultar en el mejor de los casos un ingreso en el corto plazo, y en cuanto a la distribución del ingreso, presiona a la baja los niveles salariales debido a que este proceso tiende a generar desempleo, subempleo, entre otros.

⁷ Derecho de asociación y huelga, salario mínimo, negociación colectiva, cobertura de desempleo, vejez y enfermedad, etc.

⁸ Estas políticas se materializan en distintos ámbitos pero alcanzan toda su plenitud en las reformas laborales.

Estas medidas de apertura tienen grandes efectos sobre los países subdesarrollados, ya que provoca el cierre de numerosas empresas y/o establecimientos, lo que tiene impactos negativos de gran magnitud sobre el nivel de actividad productiva y el empleo.

Los planes de ajuste se inscriben en el esquema neoliberal según el cual asegurar la estabilidad de los mercados garantiza el crecimiento y, por ende, las mejoras de las condiciones de vida de la población. El esquema neoliberal plantea que luego de la etapa de restablecimiento de los equilibrios fiscales y externos, así como de la reforma del Estado, se pasará al periodo de la equidad, de reducción de la pobreza y de expansión productiva, puesto que los frutos del mercado "gotearán" o "chorrearán" a toda la sociedad.⁹

Las políticas de ajuste y la destrucción productiva a la que conducen tienen efectos negativos en la población, desempleo y salarios a la baja. Pero además de la pérdida de participación directa del trabajo en el ingreso por el elevado desempleo y los bajos salarios, la distribución final del ingreso se concentra aún más como consecuencia de la reducción del gasto público social, provocado por la pretensión de reducir el déficit fiscal, lo cual tiende a contraer el gasto público.

La traducción de todos estos fenómenos es el gran deterioro de las condiciones materiales de vida de la inmensa mayoría de la población mundial. En definitiva, la universalización de estas políticas implica la destrucción de fuerzas productivas y un profundo retroceso social en mundo. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) argumenta que la población que se encuentra en situación de pobreza alcanzó en 1990 los 195.9 millones de personas.

⁹ Mujica Chirinos, Norbis. "Base teórica para la formulación de políticas sociales y económicas integradas", en Revista de Ciencias Sociales, pp. 412.

Pero también se dispara el número de pobres en la Unión Europea donde aumentan en 20 millones entre 1970 y 1987 o en E.U donde para 1992 alcanzaron la cifra de 36 millones. De acuerdo con información del Banco Mundial la cantidad de personas por región en el mundo que viven con menos de un dólar diario es la siguiente:

*Asia Oriental y el Pacífico 306 millones; América Latina y el Caribe 77 millones; África al Sur del Sahara 300 millones; Europa y Asia Central 17 millones; Medio Oriente y África Septentrional 17 millones; Asia del Sur 490 millones.*¹⁰

Estos datos resultan escandalosos cuando la humanidad tiene sobrada capacidad tecnológica y de recursos para resolver esta situación. Parece evidente, por tanto, que lo que fallan son las reglas del juego, es decir, las relaciones de producción capitalistas.

La crisis de la economía mundial y su ajuste

A mediados de la década de los sesenta las economías capitalistas empiezan a tener dificultades para mantener el ritmo de crecimiento de los años anteriores. El agravamiento de esas dificultades deriva en los primeros años setenta en la explosión de una profunda crisis manifestada en multitud de indicadores: estancamiento de la producción, la inversión, la productividad, inflación, desempleo, desequilibrios internacionales (comerciales, financieros y monetarios).

¹⁰ (Datos para 1999). "Informe del Banco Mundial Indicadores del desarrollo mundial 2002".

Las expresiones más significativas de esta explosión fueron la declaración de quiebra definitiva del sistema monetario internacional de Bretton Woods¹¹ en agosto de 1971 y el acelerado aumento de los precios del petróleo desde octubre de 1973.

Debido al alto grado de intervención de las empresas estatales en la economía se dieron caídas en el nivel de producción y por lo tanto, del nivel de productividad, esto trae consigo una disminución en los niveles de inversión. Así mismo, en estos años se deterioran los indicadores de desempleo e inflación.

Respecto al período 1968-1973, la explicación inmediata de la crisis se encuentra en la disminución de la inversión y en su efecto sobre la productividad acarreado el incremento de la tasa de desempleo. Un elemento novedoso de este período es la coexistencia de estancamiento e inflación, lo que dará lugar a la expresión estanflación.

¹¹ El sistema Bretton Woods (BW) fue adoptado como el nuevo sistema monetario para el mundo de posguerra en el cual se mantuviera el oro como piedra angular del sistema: una unidad monetaria separada de las monedas de cualquier otro Estado-nación. Establecieron también que el dólar tuviera un precio fijo respecto al oro. Los cambios en los precios de las monedas se acordarían corporativamente entre los Estados mediante un organismo internacional, el FMI, que estaría obligado a aceptar el cambio en el valor de la moneda, sólo si ello fuera preciso para corregir un desequilibrio en la cuenta corriente del Estado (principalmente relacionada con el comercio).

El sistema Bretton Woods llegó a su fin a principios de la década de los setenta debido a que las potencias que lo diseñaron (Estados Unidos y Reino Unido) comenzaron a mostrarse hostiles frente a varios aspectos centrales de las reglas que ellos mismos habían diseñado. Esto se debió a que, como consecuencia de la Guerra Fría, durante la cual se da la expansión del capitalismo estadounidense, la Administración de Roosevelt, por consiguiente, no podía imaginar una situación en la que Estados Unidos se enfrentase a un déficit en sus pagos exteriores. Sin embargo, la proyección del poder militar estadounidense produjo el mismo déficit que cobró una forma muy aguda durante la guerra de Vietnam. Ese déficit sería exacerbado por las exportaciones de capital estadounidense a la Comunidad Europea (CE) durante la década de 1960, que pretendían asegurar el continuo dominio estadounidense sobre los principales mercados de Europa occidental dentro de la CE; los Estados que presentaran superávit, la otra cara de la moneda estadounidense, podían pedir que sus excedentes en dólares se cambiasen por oro, entonces, fue a finales de la década de los sesenta cuando los recursos de oro estadounidenses se estaban haciendo insuficientes para satisfacer los requisitos de Bretton Woods acerca de la libre convertibilidad del dólar en oro. Entonces, el Gobierno de lo EUA, en lugar de adoptar las medidas implementadas en el sistema BW, decidió romper con el régimen y esto implicó la ruptura del orden monetario internacional. Fue así como las transacciones internacionales se dolarizaron y así EUA tenía la posibilidad de establecer costosas bases militares en el exterior y sus corporaciones multinacionales pueden adquirir otras compañías en el extranjero, de esta manera, en 1980 se reforzó el mercado global de capitales y Nueva York se convirtió en uno de los centros financieros más importantes.

En el desencadenamiento de la crisis, otro factor importante es la separación o ruptura monetaria y financiera internacional, la cual, a su vez, va a influir de forma clara en la desaceleración del ritmo de crecimiento del comercio internacional, esto se debe a que la rentabilidad de los distintos usos posibles del capital constituye el único criterio que se toma en consideración para decidir a cuál de ellos dirigir los capitales. La pérdida de ganancia de la inversión productiva intensificará la tendencia a destinar una parte considerable al ámbito financiero especulativo.¹²

En el fondo de la crisis están los mercados de deuda pública, en los que diariamente se hacen transacciones por miles y millones de dólares en bonos gubernamentales y certificados de tesorería. La acumulación de deuda pública de grandes proporciones ha dado un punto de apoyo político a los intereses financieros y banqueros así como el poder para dictar políticas económicas y sociales a los gobiernos. Las instituciones crediticias ejercen una vigilancia en la Unión Europea y en Norteamérica, cada vez más se espera que los ministros de finanzas rindan cuentas a las grandes instituciones de inversión y a los bancos comerciales.

Semejante estancamiento del Estado, no se ha limitado a la privatización de edificios públicos, aerolíneas, telecomunicaciones o ferrocarriles, sino que el capital corporativo aspira a privatizar la educación y la salud y, a la larga, adquirir el control de todas las actividades apoyadas por el Estado. De la misma manera, las corporaciones tienen toda la intención de adquirir el control del agua, la electricidad, las carreteras nacionales, las redes de calles y avenidas, los parques nacionales, etc.

Ante la presencia de las crisis iniciadas en el contexto internacional durante la década de los sesenta, pero de mayor gravedad durante los ochenta, el Estado benefactor redujo su importancia como resultado de la escasez de recursos

¹² Arrizabalo, Xabier, *Op.cit.* pp. 75-83.

fiscales asociada a las crisis de la deuda externa y de la sustitución de las importaciones. Así mismo, con el avance de la corriente neoliberal se modificaron las prioridades del modelo económico. Se parte de la propuesta básica de la "industrialización orientada hacia las exportaciones" como la única forma de integración de las naciones periféricas al mercado mundial, para lo cual sus economías se deben reorientar hacia el fomento de los sectores privados y la liberación de sus mercados.

Hacia mediados de la década de los setenta el Estado del Bienestar se convierte en objeto de dudas, crítica fundamental y conflicto político, lo que orilla a replantear su viabilidad para hacer renacer la idea de un Estado de corte más liberal. El régimen liberal – neoliberal¹³ concibe al bienestar social como una responsabilidad individual y la satisfacción de necesidades sociales debe darse en la familia o a través del mercado. Las teorías liberales y monetaristas conforman una crítica fundamental al Estado del Bienestar. Para estas teorías el Estado del Bienestar en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los agrava e impide que las fuerzas del mercado funcionen de modo apropiado y benéfico. El Estado del Bienestar impone una carga fiscal que equivale a un desincentivo para la inversión; garantiza posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalen a un desincentivo para el trabajo.

Para la economía capitalista ambos efectos conducen a una dinámica de crecimiento declinante; impone tasas de seguridad social y una gran variedad de reglamentaciones que reducen todavía más la rentabilidad.

¹³ Según los postulados de la teoría neoliberal, todo recae en las libres fuerzas del mercado y del comercio internacional abierto, que genera la distribución más eficiente de los recursos. En el terreno político, por consiguiente, el liberalismo está a favor del gobierno que más libertades le garantice a cada individuo, y que menos restricciones le imponga a sus actividades. Las ideas esenciales del liberalismo fueron elaboradas por John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), David Hume (1711-1776), Adam Smith (1723-1790) y John Stuart Mill (1806-1873), entre otros. En el terreno económico, la libertad es la ausencia de coerción gubernamental para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios más allá de lo indispensable para mantener la libertad misma.

La profunda crisis de la economía internacional de los años setenta aceleró los procesos de internacionalización del capital, del comercio, la producción y el sistema financiero, así como la desaparición de los estados benefactores. Los países subdesarrollados se enfrentaron a esta dinámica del sistema en condiciones de extrema vulnerabilidad económica, política y social, además de que las grandes transformaciones a que dio lugar este proceso de internacionalización fueron aplicadas en detrimento de la estructura productiva de los países subdesarrollados y dependientes. La crisis del petróleo, la crisis de la deuda externa, la revolución científico-tecnológica, las políticas de ajuste neoliberal, la crisis del bloque socialista, la inestabilidad del sistema capitalista, constituyen algunos de los hitos y fenómenos que caracterizaron un período pleno de transformaciones insospechadas e imprevistas.

La idea prevaleciente de la década de los sesenta e inicio de los setenta era que se enfrentaba una crisis coyuntural; en la segunda mitad de los setenta se argumenta que esta crisis es atribuible al exceso de gasto público que provoca déficit fiscal y también a los salarios demasiado altos y rígidos, al exceso del gasto social, a las relaciones laborales inflexibles y procesos de trabajo y tecnologías inadecuadas. Así, la crisis es considerada como de carácter más estructural y paralelamente se abre paso una visión neoliberal. Esta misma visión desarrolla en los ochenta la idea básica de que la crisis reside en la rigidez de las relaciones laborales y en la ineficiencia de los procesos de trabajo, cuestiones que impiden el crecimiento de la productividad y la calidad en un mundo crecientemente competitivo y fluctuante. Se desata entonces la propuesta y la discusión sobre la flexibilidad laboral¹⁴.

¹⁴ En el inicio de los ochenta, los teóricos neoliberales introdujeron en la interpretación de la crisis la cuestión de la inflexibilidad de los salarios a la baja y lo relativo a la rigidez de las relaciones en los procesos de trabajo y en la relaciones laborales. Debido al desarrollo de las tecnologías se flexibilizan los procesos productivos; se avanza desde la superespecialización y la descalificación de la fuerza laboral; el sector empresarial ha buscado el desmantelamiento de los contratos colectivos de trabajo, ha tratado de desaparecer los sindicatos impidiendo su formación y limitando su capacidad de acción y presencia. En el plano de las relaciones laborales la tendencia flexibilizadora apunta a: Facilitar las condiciones de contratación y despido flexibilizando el perfil y la descripción de los puestos de trabajo, flexibilizando la forma de pago abaratando la remuneración por tiempo, mezclándola con estímulos de productividad, trabajo a destajo, trabajo a domicilio y subcontratación.

Según los teóricos del neoliberalismo¹⁵, las relaciones laborales rígidas dificultarían la introducción de nuevas tecnologías y la reestructuración de los procesos de trabajo. En definitiva, asumen la explicación y la necesidad de la transformación en direcciones múltiples que van a dar por resultado una transformación de orden estructural. El capital sufre una crisis de ganancia, de acumulación y requiere resolverla.¹⁶

Desde mediados de la década de los setenta se produce en los países centrales una crisis económica, una crisis fiscal del Estado, que culmina finalmente en una reestructuración de nivel internacional. A finales de esta década comenzaron a evidenciarse fenómenos que indicaban la presencia de problemas serios para el sistema económico capitalista.

Para prevenir el colapso del Estado de Bienestar se planteó que la única solución es una reducción drástica del papel del Estado y un compromiso mucho más firme con los principios del capitalismo: individualismo, propiedad privada, libre mercado, competencia y beneficio.

Los elementos básicos que llevaron a la crisis del Estado Benefactor fueron:

1) Problemas económicos, 2) problemas de gobierno, 3) problemas fiscales, y 4) crisis de legitimación.

¹⁵ Milton Friedman, principal exponente, rescató el "liberalismo" del movimiento intelectual del siglo XVII y principios del XIX, cuyos principales postulados eran la importancia a la libertad como meta final y al individuo como entidad superior en la sociedad. Reducir el papel del Estado en los asuntos económicos. Defendía el comercio libre con el exterior como medio de unir una nación en una forma pacífica y democrática.

Sentó los fundamentos para una reforma neoliberal del Estado sobre la base de dos principios:

1- "La esfera del Estado ha de ser limitada. Su función principal ha de ser la de proteger nuestra libertad contra los enemigos de puertas afuera y de puertas adentro, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados, fomentar los mercados competitivos".

2- "El poder del Estado debe estar disperso". Si el Estado ha de ejercer el poder, es mejor que lo haga en la división subprovincial y no en la provincia, mejor que lo haga en la provincia y no en la capital central.

La reforma neoliberal que propone Friedman se instrumentaliza, en consecuencia, a través de los procesos de la privatización, de la erradicación del "parasitismo" provocado por el Estado benefactor y de la descentralización.

- 1. Problemas económicos:** el primer signo de las inminentes dificultades para el Estado de Bienestar fue la crisis de petróleo de 1973, que hizo estallar e intensificó una recesión mundial. Desde mediados de los setenta, los países más avanzados industrialmente habían experimentado tasas más bajas de crecimiento económico, niveles más elevados de desempleo y tasas de inversión inferiores. Es la caída de la inversión lo que ha llevado a inferiores tasas de crecimiento y a un desempleo más elevado, por ello se comenzó a pensar en la posibilidad de que la economía pública del capitalismo avanzado estaba estorbando de algún modo el sentido del proceso de acumulación-inversión-crecimiento-creación de puestos de trabajo. Esto se debe a que el crecimiento del gasto público (el sector de no-mercado) ha desplazado en gran medida a la inversión industrial en el sector de mercado.
- 2. Problemas de gobierno:** para la teoría neoliberal el crecimiento del gobierno es un desastre absoluto. La intervención de los gobiernos en la economía y en la provisión de los servicios de bienestar ha sido un fracaso. El gasto masivo de recursos y esfuerzo ha traído poco beneficio y causado un enorme daño: los gobiernos se encuentran sobrecargados hasta el punto de volverse ineficientes e ineficaces. "En tan corto período de tiempo el gobierno se ha llegado a ver como una suerte de compañía de seguros de responsabilidad ilimitada en el negocio de asegurar a todas las personas, en todos los tiempos, contra cualquier riesgo concebible".¹⁷ Cuanto más proporciona el gobierno, más espera el público. Los grupos de presión poderosos y el electorado presionan por lo general a los gobiernos para aumentar y mejorar la provisión. Al mismo tiempo, la política

¹⁶Arancibia Juan. "La globalización, su impacto sobre los trabajadores (as) y la respuesta sindical", en *La globalización de la economía mundial*, p. 335.

¹⁷ Johnson, Norman. "El Estado de Bienestar en transición, la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar", pp. 57.

competitiva entre los partidos estimula a que éstos hagan promesas todavía más exorbitantes en un intento de lograr el apoyo del electorado.

Las políticas keynesianas y las políticas de Estado de Bienestar marcadas por el estilo Beveridge fueron responsables del crecimiento del gobierno en los años de posguerra. Keynes hizo respetables el déficit presupuestario y el creciente endeudamiento y gasto del gobierno. El éxito de estas políticas exacerbó el problema de la sobrecarga en la larga duración, porque aumentó el prestigio del gobierno y animó a la gente a creer que no debían ponerse límites en sus demandas.

Otra razón para la sobrecarga es el crecimiento administrativo, ya que una vez que los programas se inician ganan velocidad por sí mismos. Los nuevos programas no siempre reemplazan a aquellos que ya existen, de modo que las funciones de las agencias de gobierno encargadas de ellos crecen año tras año. Además, los burócratas tienen un interés creado en la expansión de sus departamentos y en la resistencia a cualquier reducción de sus recursos y responsabilidades.

Como consecuencia de esta sobrecarga del gobierno se da una disminución en la eficacia del mismo; otro problema más de la sobrecarga del gobierno es que el sistema gubernamental se va haciendo mayor y más complejo, aumentando las dificultades de coordinación y control. Entre otras cosas esto significa una mayor independencia del control político para el personal administrativo y profesional.

- 3. Problemas fiscales:** Los problemas fiscales se deben a que los gobiernos están gastando en exceso los recursos al intentar alcanzar demasiado, o sea, existe una sobrecarga del gobierno o se da un gran déficit fiscal. El problema fiscal es intentar el logro de un equilibrio entre el gasto resultante de tratar de satisfacer las demandas ciudadanas de bienes y servicios

públicos y su disposición a pagar por ellos en forma de impuestos, pues a medida que el Estado de Bienestar se desarrolla las expectativas de la gente aumentan y se establecen grupos de presión para proteger y promover intereses y causas particulares. La lucha electoral entre partidos conduce a promesas de más y mejores servicios y prestaciones que se hacen crecientemente más difíciles de satisfacer. Los gobiernos aumentan los impuestos a fin de pagar por los servicios y finalmente se produce una resistencia a cualquier nuevo aumento. Los gobiernos se encuentran enfrentados, en consecuencia, con un dilema: son populares si dan servicios y son impopulares si aumentan los impuestos. Se produce, por tanto, una brecha entre ingreso y gasto público.

El problema fiscal se exagera por la continuada presión hecha sobre el gobierno para que gaste más, ya que cada clase social y cada grupo quiere que el gobierno gaste más y más dinero en más y más cosas, pero ninguno quiere pagar nuevos impuestos o unos tipos más elevados en antiguos impuestos. En realidad, casi todo el mundo quiere impuestos más bajos.

- 4. Crisis de legitimación:** el Estado en la sociedad capitalista tiene dos funciones principales: la acumulación de capital y la legitimación, que pueden entrar en conflicto. El Estado extiende los servicios sociales para incrementar el apoyo público y para legitimar tanto sus propias actividades en la esfera de la acumulación de capital como el sistema capitalista en general. El Estado ayuda a la acumulación de capital por dos vías: mediante el gasto público en infraestructura económica (por ejemplo el transporte, suministro de agua, alcantarillado) y haciendo frente a los costos de reproducción de la fuerza de trabajo a través, por ejemplo, de la provisión de educación, vivienda y servicios de salud. El Estado corre con esas dos formas de costo, pero los beneficios resultantes son apropiados privadamente.

Se debe insistir en que los problemas económicos, fiscales y de gobierno del Estado de Bienestar dan origen a problemas de legitimación y han de ser vistos como una parte integral de cualquier crisis de legitimación. Si, a causa de los problemas de económicos, administrativos y fiscales, el Estado de Bienestar no puede proporcionar lo que promete o lo que la gente espera de él, comienza entonces a perder el apoyo de las masas; se da una pérdida de legitimidad.

La década de los ochenta se inicia con cambios importantes; la llegada al Gobierno de Thatcher en Gran Bretaña (1979) y Reagan en Estados Unidos (1980) supone un marcado punto de inflexión porque consolida el intento de respuesta estructural a la crisis, intento al que, bajo la tutela del FMI y el BM, se adhieren fiel e implacablemente Gobiernos de distintas regiones del Mundo.

Con la llegada de los gobiernos neoliberales¹⁸ a las principales economías capitalistas, se dan políticas de ajuste estructural para contrarrestar los efectos de la crisis. El conjunto de estas medidas es lo que se conoce como políticas de ajuste. Sus ejes centrales son la privatización, la desregulación y la apertura externa¹⁹, todo ello traducido en recortes al beneficio social. Se trata también de modificar la intervención del Estado: las subvenciones a los sectores no rentables deben ir a los sectores rentables.

¹⁸ M. Thatcher en Gran Bretaña y R. Reagan en Estados Unidos.

¹⁹ La *privatización* se nos ha vendido como una necesidad que según los neoliberales es el resultado del manejo ineficiente, burocrático y corrupto, por parte del Estado, de las empresas estatales o públicas. La privatización traslada las responsabilidades del Estado al mercado. De acuerdo con la propuesta neoliberal, la privatización debe conducir a la competencia y a la existencia de un mercado libre.

La *desregulación* significa eliminar la capacidad del Estado para conducir la economía, por lo tanto, para esta teoría el Estado es ineficiente, hay que dar paso a la regulación del mercado y el Estado debe hacerse subsidiario. El Estado debe encargarse de cuidar la propiedad, guardar el orden público, atender a los más pobres y asumir cualquier actividad necesaria que a la empresa privada no le resulte rentable o no pueda asumir.

La *apertura externa* esta es necesaria para la construcción del espacio "único mundial" y homogéneo que el capital transnacional requiere. En la práctica supone la destrucción de las fronteras económicas. La desaparición de los conceptos y las realidades de mercado interno y externo y su reemplazo por el mercado global. Sin la apertura económica la globalización no es posible, pero además se requiere de la homogeneidad que todo el proceso de transformación neoliberal produce.

El objetivo de las medidas que conforman los planes de ajuste es la recomposición de las condiciones que permiten la valorización del capital. Para ello se trata de utilizar dos mecanismos: por una parte, la ampliación de los espacios de acumulación y ganancia a costa del sector público (mediante la privatización) y la ruptura de los marcos regulatorios nacionales (a través de la apertura y desregulación externa); por otra, el ensanchamiento de los márgenes de ganancia en todos los sectores (vía recortes sociales, desregulación laboral, etc.)

En definitiva, lo que buscan estas políticas es la recuperación de la tasa de ganancia a través del abaratamiento de la fuerza de trabajo, es decir, del aumento de la explotación y de la reducción del salario real.

El salario real no es sólo el salario nominal corregido por la inflación, sino que incluye también todos los distintos tipos de remuneraciones, directas e indirectas, presentes o futuras, de que disponen los trabajadores en una sociedad; y, en concreto, el salario diferido (pensiones) y el salario indirecto (acceso directo o subsidio a servicios como educación, sanidad, telecomunicaciones, transporte colectivo, etc.), por eso, los distintos componentes del ajuste tienen como objetivo último común la reducción del salario real.

Los organismos financieros y monetarios internacionales (FMI y BM) tienen una responsabilidad directa en la aplicación de las políticas de ajuste, es así, que a partir de la década de los ochenta, el FMI y el BM pasan a desempeñar un papel protagonista, esto se debe a que, uno de los pilares del orden económico de posguerra acordado en Bretton Woods era el poder atribuido al FMI bajo la forma de control de la estabilidad monetaria y del equilibrio de las cuentas externas de los países y se le habilitaba para imponer y controlar políticas de ajuste. Es así, como dicho organismo, se vincula a la renegociación de la deuda externa de los países endeudados bajo la cláusula de condicionalidad del FMI que se refiere a la

obligación impuesta por el Fondo a los países miembros que desean recurrir a sus recursos deben adoptar las políticas de ajuste económico.

Sin embargo, no es únicamente en los países subdesarrollados y en los del este de Europa (debido a que eran las economías más endeudadas con el exterior) donde se van a aplicar las políticas de ajuste. También en las economías desarrolladas se implantan, pero, dado su papel hegemónico en la economía mundial las políticas del FMI y del Banco Mundial tienen repercusiones distintas que en los países menos desarrollados, ya que la vulnerabilidad ante la creciente internacionalización económica, así como la capacidad de imposición y de tutela, es mayor en los países subdesarrollados.²⁰

Como podemos ver, las políticas de ajuste no surgen de forma casual, sino como intento estratégico de respuesta a la crisis. Su consolidación se produce a escala mundial, es decir, se universaliza su aplicación a través de la internacionalización de la economía mundial y de las políticas impuestas por los organismos financieros internacionales.

1.2 La refuncionalización del papel del Estado en la Actividad Económica

En este capítulo analizaremos el comportamiento de la economía mundial a raíz de los cambios experimentados a partir de la etapa posbélica a la actualidad. Este período se caracteriza por pasar de un grado elevado de intervencionismo del Estado a un nuevo funcionamiento de la economía mundial que replantea el papel del Estado dentro de la economía y a su vez, el rediseño de la política social. Se analizará como el Estado de Bienestar es la antesala de la implementación de reformas estructurales que, a su vez, son las bases del nuevo orden mundial y que ha sido denominado globalización de la economía mundial.

La crisis del Estado Benefactor en el marco de las nuevas tendencias de la Economía Mundial

El Estado de Bienestar²¹ ha sido la forma política dominante que ha revestido los Estados democráticos occidentales desde el final de la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces el Estado toma un papel protagónico, permeando todos los rincones públicos y privados de la vida social, de tal manera que se convierte en el agente más importante de la producción y reproducción de la sociedad.

El Estado del Bienestar sirvió como la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas para el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, consiste básicamente en la obligación que asume el Estado de suministrar asistencia social y apoyo.

El Estado de Bienestar, se puede concebir en una primera aproximación, como el Estado que garantiza los estándares mínimos de ingreso, de educación,

²⁰ La aplicación del ajuste en los llamados "países desarrollados" tiene relación directa con la pugna competitiva entre ellos. Por eso su regulación intenta coordinarse en los foros de la OCDE o el Grupo de los Siete.

²¹ El término Estado de bienestar se adoptó a partir de la Segunda Guerra Mundial para denotar cambios en la política social y económica, sin embargo, el Estado de bienestar es la culminación de un largo proceso que comenzó en el último cuarto del siglo XIX. El principal motivo por el que toma fuerza el Estado Benefactor es detener la extensión del comunismo y el posible resurgimiento del fascismo.

salud, alimentación y vivienda a todos los ciudadanos como un derecho político y no como una beneficencia. En realidad lo que distingue al Estado de Bienestar de otros tipos de Estados asistencialistas, no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada para los ciudadanos como un derecho.

Tres son las principales características que se introducen con el Estado de Bienestar: 1) introducción y ampliación de una serie de servicios sociales, 2) el mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial y 3) un programa de nacionalización (crecimiento hacia adentro).

Los orígenes de este intervencionismo se remontan a la época de Bismark²² y a la Legislación Social que estableció el canciller de Alemania de fines del siglo XIX, y toma un peso decisivo a partir de 1945 cuando a su vez adopta la política económica keynesiana y el *Report Beveridge* (Plan Beveridge), este último trataba de afrontar las consecuencias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales.

El Plan Beveridge comienza poniendo de manifiesto la falta de coordinación entre los diferentes servicios de la seguridad social británica, postulando tres principios directivos para la misma: 1) aprovechar la experiencia del pasado, pero sin que ello impida un enfoque auténticamente nuevo de cara al futuro; 2) tratar la organización del seguro social sólo como una parte de la política del progreso social; y 3) concebir la seguridad social como una cooperación entre Estado e individuo, favoreciendo el desarrollo de la responsabilidad de los asegurados. El Plan se proponía desterrar la indigencia; las premisas necesarias del mismo eran:

²² Ministro del rey de Prusia Guillermo I, en 1862 fue uno de los fundadores de la unidad alemana. Como Canciller del Imperio se dedicó a acrecentar el poder imperial; sostuvo contra el partido católico la guerra religiosa y fomentó el socialismo de estado para ganarse a la clase obrera. En política exterior formó con Austria e Italia una Triple Alianza contra Francia.

- a) una asignación de recursos proporcional al número de niños de la familia;
- b) unos servicios adecuados de sanidad y habilitación; y c) evitar el desempleo.

Para conseguir el objetivo del Plan era preciso mejorar el seguro contra las consecuencias del desempleo, así como cubrir los gastos especiales originados por el nacimiento, el matrimonio o la muerte. Por ello debía de mejorarse el sistema vigente, unificándolo y perfeccionándolo en tres direcciones: ampliando sus beneficios, incluyendo nuevos riesgos y elevando los tipos de beneficios. Como método principal el Plan se apoyaba en un seguro obligatorio, en métodos subsidiarios (asistencia nacional y seguro voluntario) cubrían las situaciones que no alcanzase aquél.

El Plan largo y detallado comprendía a todos los ciudadanos y se apoyaba en seis principios fundamentales:

1. Cuota fija y uniforme de beneficio para la subsistencia.
2. Cuota fija y uniforme de cotización.
3. Unificación de la responsabilidad administrativa.
4. Adecuación del beneficio.
5. Comprensividad.
6. Clasificación.

Por su parte la teoría keynesiana trataba de paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda a través del Estado, en base a ello "Beveridge²³ pensaba que el mantenimiento del poder de compra iba a ser el medio fundamental para mantener el pleno empleo".²⁴ Así pues, la expansión de

²³ William Henry Beveridge, economista inglés nacido en 1879; desarrolló numerosos estudios relacionados con temas económicos, especialmente sobre empleo y seguridad social. Durante su vida frecuentó el trato de las principales figuras de la política y de la intelectualidad británicas, entre ellas J.M. Keynes. Debe su fama al informe sobre seguridad social que elaboró un Comité presidido por él y nombrado por el Gobierno inglés en junio de 1941. dicho Comité debía llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los sistemas de seguros sociales y servicios afines existentes en el país; así mismo, debía incluir las indemnizaciones a los trabajadores y formular recomendaciones al respecto. El informe fue conocido como Plan Beveridge el informe fue publicado en diciembre de 1942. en julio de 1945, al subir los laboristas al poder, pusieron en práctica un sistema basado en antedicho Plan.

²⁴ Johnson, Op cit. pp. 45.

los programas de bienestar se justificaba no sólo con el fin de acudir a las necesidades más primarias de la población, sino también como política para regular el mercado y reavivar el consumo.

El modelo keynesiano sobre el que se fundamenta el Estado de Bienestar, y que se desarrolla a partir de la II Guerra Mundial, otorga al Estado una función interventora, que se podría concretar en dos ámbitos: 1) Política económica, por medio de la cual el Estado se convierte en un elemento dinamizador del sistema económico, cuyo objetivo prioritario es el mantenimiento de la actividad, impulsando la producción, orientando la política de gasto y de inversión, y corrigiendo los desajustes que se van produciendo. El Estado adquiere la función de reactivar la economía, especialmente en los momentos en los que el crecimiento constante no está garantizado, debido a las fluctuaciones a las que se encuentra sometido el mercado. 2) Política Social, a fin de conseguir: a) una distribución de la renta, mediante la financiación de un amplio sistema de servicios sociales de carácter asistencial, y de nuevo sistema de seguridad social, articulado en torno a un principio de reparto, que ha ido sustituyendo al de los seguros privados; b) promover el pleno empleo, estableciendo una política de concertación social que garantice elevados salarios y otras ventajas laborales; y, c) posibilitar los recursos suficientes para fomentar el consumo interno y contribuir al mantenimiento de la productividad.

La ideología que sustentó al Estado de Bienestar nació al calor de dos enfoques ideológicos y políticos contradictorios que imperaban a finales del siglo XIX en Europa; y ambos abogaban porque no se implementara una política pública de carácter social.

Por un lado predominaba la ideología socialista en su versión más radical, que calificaba al sistema capitalista como ineficiente e injusto. Las políticas sociales eran concebidas como paliativos incapaces de alcanzar una mayor justicia social, porque esta justicia se alcanzaría sólo con un cambio en el sistema.

Afirmaban que bajo el sistema socialista las necesidades básicas no sólo serían cubiertas por el mismo socialismo, sino que muchas de estas necesidades simplemente ya no existirían.

Por el lado opuesto se encontraban los liberales en su versión más ortodoxa. Estos estaban en contra de que el Estado asumiera responsabilidades e interviniera en los asuntos sociales. Entendían que el sistema capitalista funcionando con plena libertad y sin regulaciones era capaz de optimizar la situación de los individuos. Los servicios sociales eran concebidos como incentivos al trabajo y al ahorro.

Entre estas dos corrientes de ideas opuestas y extremas nació el enfoque del bienestar, que apoyaba la necesidad de implementar una política pública que atenuara los problemas de un capitalismo liberal a ultranza, el cual fue conocido como el Estado Benefactor. Podríamos decir que esta es la principal contradicción que se encuentra dentro del planteamiento del Estado de Bienestar debido a que los servicios sociales tienen potencial para aumentar la productividad, estimular la movilidad y mantener el consumo. Aumentan la productividad mejorando la calidad de la fuerza de trabajo, lo que es especialmente cierto en lo que se refiere a los servicios de educación y salud. Entonces, como podemos ver existe una doble moral en las bases que forman el Estado de Bienestar, esto se debe a que, por un lado, se brinda total apoyo a la economía de mercado para que ésta funcione más eficaz y eficientemente y por otro, el Estado trata de legitimarse como único ente regulador o más bien regidor. Es entonces cuando se enfrenta la lucha entre el mercado y el Estado, esto no se puede considerar una contradicción única del Estado de Bienestar, sino que es también una contradicción del propio sistema capitalista. Más adelante hablaremos de los elementos que dieron lugar a la crisis del Estado de Bienestar.

En esta posición intermedia (el Estado del Bienestar), se encontraban fuertemente comprometidos con las reformas sociales, los radicales no socialistas,

los políticos laboristas, los liberales moderados y los socialdemócratas²⁵. Aunque admitían que el sistema económico dejaba muchas necesidades insatisfechas y que distribuía los bienes en forma desigual, en materia económica de producción y distribución de bienes era preferible a cualquier otro sistema. Por lo tanto, reconocían la responsabilidad y el derecho del Estado, por ser el representante de la sociedad, y su intervención, a través de una redistribución del ingreso, para subsanar y modificar las consecuencias sociales del capitalismo imperante. Este método intervencionista, entendía como primera tarea del Estado, la de extender los servicios sociales a toda la sociedad, logrando un equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público. Es aquí en donde volvemos con la principal contradicción del Estado de Bienestar, y es que, mientras que el capitalismo no puede coexistir con el Estado de Bienestar, tampoco puede existir sin el mismo, C. Offe nos dice: "el desconcertante secreto del Estado de Bienestar es que

²⁵ La teoría radical no socialista nace con las doctrinas liberales del Estado; se preocupa sobre todo de su aparato legal e institucional. Concibe al Estado como un conjunto de instituciones políticamente neutrales y ajenas a otras fuerzas sociales. El Estado es necesario para crear, definir y reforzar el marco regulador en el que operan distintas fuerzas económicas, políticas y sociales. Sus principales representantes son: J. Schumpeter, S. M. Lipset, G.A. Almont, S. Verva, A. Dahl, D. Apter y D. Bul.

La teoría político laborista nace a finales del Siglo XIX, tomando como modelo los mutuos derechos y obligaciones que unían a los Estados medievales, con el intento de armonizar la lucha de clases. Es un sistema representativo de intereses en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidos por el Estado a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga un cierto control en la selección de sus líderes y en la articulación de sus reivindicaciones. Es una estructura, dentro del capitalismo avanzado que integra a los grupos productivos socioeconómicamente organizados a través de un sistema de representación y de interacción cooperativa mutua a nivel de liderazgo y movilización. Algunos de sus representantes más significativos son P. C. Schmitter, G. Lehmbruch y L. Panitch.

Los Liberales Moderados se muestran escépticos con respecto al derecho del Estado o a su capacidad para establecerla justicia y personificar el interés común, reclaman una vuelta a sus dimensiones normativas. Su principal ideología es que un elevado intervencionismo por parte del Estado acarrea recesión económica, inflación, pérdidas masivas de empleo, crisis fiscal del Estado y aumento sin precedentes de la deuda pública, acrecenta la burocracia, hace aparecer grupos de presión y la asistencia tan generosa por parte del Estado fomenta la pereza y el absentismo. Sus principales exponentes son Hayek, Nizick, Nisbet y M. Friedman.

Nació y evolucionó a partir del socialismo del siglo XIX, recogiendo las aportaciones de Karl Marx y Friedrich Engels; compartía por tanto sus raíces ideológicas con el comunismo, pero repudiaba el uso subversivo de violencia política que implicaría una revolución en el sentido marxista del término. Debido a esto, para los comunistas, la socialdemocracia es una forma de revisionismo, dado que renuncia a uno de los pilares básicos del marxismo: la lucha de clases. La socialdemocracia apareció en Alemania de la mano de August Bebel y Wilhelm Liebknecht, principales fundadores del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) en 1869, y que, a pesar de la política represiva del canciller Otto Von Bismarck, fueron elegidos miembros del Reichstag (Parlamento) en 1871. Después de la II Guerra Mundial, la socialdemocracia llegó al poder en diversos países europeos, como Suecia (donde gobernó prácticamente sin interrupción durante

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mientras que su impacto en la acumulación capitalista puede muy bien convertirse en destructivo, su abolición sería absolutamente perjudicial".²⁶

Sin una política de subsidios a los servicios el funcionamiento de la economía capitalista sería inconcebible; la desaparición de la Economía del Bienestar traería consigo fuerte descontento social y, si bien el impacto de la Economía del Bienestar sobre la acumulación capitalista es negativo, su abolición sería paralizante. La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni *con* ni *sin* el Estado del Bienestar.²⁷ Esta es la situación a la que se refiere C. Offe al utilizar el concepto de contradicción del Estado del Bienestar.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el consenso sobre el papel clave de la justicia social en el apuntalamiento de la democracia experimenta una ampliación, al mismo tiempo que se integran al discurso de la Política Social del Estado las ideas de solidaridad universal y ciudadanía social.

Entre los factores que contribuyeron a conformar e institucionalizar el Estado de Bienestar, fundamentalmente ha sido señalado el concepto sobre seguridad social de cobertura universal que propuso William Beveridge, convirtiéndolo en el gran arquitecto del Estado Benefactor. Dicho concepto debía proveer un nivel mínimo de ingresos que permitiera la subsistencia a los ciudadanos, para hacer frente a los principales problemas de la existencia humana independientemente de su inserción laboral. Así el sistema de seguridad social que proponía Beveridge se alejaba del modelo de seguridad de Bismark, cuya cobertura se limitaba solamente a la población trabajadora y a los familiares de éste.

medio siglo), el Reino Unido (a través del Partido Laborista, cuya ideología guarda grandes concomitancias con las tesis socialdemócratas básicas) y la República Federal de Alemania.

²⁶ Offe, Claus. "Contradicciones en el Estado de Bienestar", en Jonson, Norman, pp. 60 op cit.

²⁷ Offe Claus. "Contradicciones en el Estado del Bienestar", Alianza Editorial-CNCA.

En este principio universalista se fundamentó la esencia del Estado de Bienestar; el elemento central de esta estrategia consistía en la provisión de una ocupación bien remunerada, lo que presuponía un crecimiento económico dinámico que creara empleos y permitiera financiar fiscalmente la seguridad social. También partía de la existencia de una base fiscal profunda y progresiva. A través de la aplicación de la seguridad social se podría llevar a cabo la redistribución del ingreso, de ahí el objetivo del pleno empleo como clave en el diseño de la política económica.

El Estado del Bienestar fue acreditado a lo largo del período de posguerra como la solución política a las contradicciones sociales. El Estado del Bienestar llegó a concebirse como un estabilizador económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en recesiones.

La concepción más amplia del Estado Benefactor se desarrolla en los países de Europa occidental, es un referente que demuestra la manera de cómo los Estados instrumentan sus capacidades institucionales, primero para salir de un momento de crisis, como la que representó la de 1929, y después, para poner en marcha programas sociales de cobertura amplia.

Los últimos años del decenio de los cuarenta marcaron el inicio de un período de grandes reformas sociales que continuaron hasta fines de los años setenta.

Este período ha sido considerado como el auge del Estado de Bienestar. Después de la Segunda Guerra, todos los países capitalistas extendieron su sistema de seguridad social incrementando para ello muchas prestaciones, subsidios, créditos y ayudas. En Europa occidental esta cobertura rápidamente alcanzó la integralidad y la universalización de su servicio. Aumentando el gasto en educación y salud principalmente.

La responsabilidad del Estado de Bienestar se dirigía a garantizar la cobertura universal y gratuita de los servicios básicos de educación y salud; cubrir los riesgos sociales vinculados o no al trabajo, que provocaba el desempleo, las discapacidades, enfermedades o la muerte, además, se proveía el cuidado infantil, los servicios de maternidad y la capacitación laboral; así mismo, garantizaba políticas de salarios mínimos y regulaciones de empleo que acotaban la capacidad de los empleadores para alterar el tamaño de su fuerza de trabajo.

En términos de financiamiento el esquema de seguridad social de Beveridge contemplaba una participación tripartita entre el Estado, la empresa y el trabajador, excepto en el caso de los subsidios a los hijos, a los de asistencia nacional de salud y rehabilitación, los cuales eran asumidos por el Estado.

Por otra parte, se puede decir, que existieron también cuatro influencias más que reforzaron la existencia del Estado de Bienestar: el impacto directo e indirecto de las guerras y el deseo de estabilidad en Europa occidental como defensa tanto contra el comunismo como del fascismo; la memoria del desempleo de entreguerras y el deseo de los electorados de no volver a tener gobiernos que no estuvieran comprometidos principalmente en políticas de pleno empleo y reformas sociales; el crecimiento económico sostenido que comenzaba a experimentar Europa occidental; y por último la amplia aceptación de las teorías económicas keynesianas.

El mensaje keynesiano señaló que en una economía de mercado, la producción real no está determinada por la dotación y la eficiencia potenciales en la utilización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos que tiende a establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios.

La teoría keynesiana²⁸ mostró su preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno. Keynes, pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar la demanda efectiva de la población.

Keynes fue el primero (por lo menos con respecto a la gran depresión de los años treinta) en asesorar a los gobiernos para que se comprometieran en gastos e impuestos discrecionales (déficit presupuestarios) para resolver la depresión y el desempleo.

El Estado de Bienestar se ha basado en dos elementos esenciales: la intervención activa del Estado en la economía y la existencia de mecanismos de pacto o acuerdo social.

La intervención del Estado o de los poderes públicos en la actividad económica, se ha materializado, sustancialmente a través de tres vías fundamentales:

²⁸ La Teoría General se escribió, de hecho, en un entorno caracterizado por la depresión. Desde principios de los años treinta Keynes se había interesado mucho por la crisis de desempleo, que se había estado ahondando drásticamente en los Estados Unidos e Inglaterra. El consejo de Keynes era el de hacer un enérgico uso de la política fiscal (política de impuestos y gastos gubernamentales) para complementar el mecanismo de mercado del sector privado, que, en su opinión, no conseguía resolver el problema del desempleo.

Keynes creía que los trabajadores padecían "ilusión monetaria", es decir, que su comportamiento estaba relacionado con el salario monetario (W), más que con el salario real (W/P). Ellos rechazarían aceptar reducciones de sus salarios monetarios y, junto con los economistas clásicos, Keynes creía que el nivel de empleo era inversamente proporcional a la tasa de salarios reales. Postulaba que tales reducciones de salarios significarían menores salarios reales y aumento del empleo si y sólo si los precios permanecían constantes. Sin embargo, Keynes argumentaba que los precios podían no permanecer constantes frente a los salarios monetarios decrecientes, porque unas rentas salariales decrecientes significan que disminuye la demanda de bienes y por lo tanto los precios de estos. Sin embargo, unos precios más bajos quieren decir que los salarios reales podrían no disminuir y que el empleo probablemente no aumentaría. En resumen, los ajustes de las tasas de salarios monetarios eran una vía eficaz para atacar el desempleo. El desempleo, argumentaba Keynes, sólo podía atacarse eficazmente mediante la manipulación de la demanda agregada. Los trabajadores estarían dispuestos a aceptar los aumentos de los precios resultantes de un incremento de la demanda, dadas unas tasas de salarios monetarios estables. Tales aumentos reducirían los salarios reales, estimulando de esta manera el empleo.

- i) En primer lugar, la utilización de la política fiscal de raíz keynesiana en la consecución de los grandes objetivos macroeconómicos y, sobre todo, en la lucha contra el desempleo;
- ii) En segundo lugar, la prestación directa de bienes y servicios públicos y las políticas de protección social;
- iii) En tercer lugar, de sistemas fiscales de carácter progresivo.

El Estado puede desempeñar un papel positivo para alcanzar unos objetivos considerados deseables, como son los de progreso e igualdad, pero estos objetivos no se pueden imponer, sino que deben alcanzarse gracias al acuerdo entre distintos sectores sociales en presencia (básicamente de trabajadores y empresarios), que negocian entre ellos la política de rentas; es decir, la parte que les debe corresponder del excedente producido por la economía.

El Estado de Bienestar ha permitido alcanzar dos objetivos: por una parte, una redistribución de la renta que posibilita mejorar las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad; por otra parte, una gestión de la política macroeconómica que posibilita evitar las crisis cíclicas de producción y empleo a que estaban abocadas las economías capitalistas antes de la Segunda Guerra Mundial.

El Estado Benefactor surgió para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos mediante el cumplimiento de funciones básicas: a) favorecer la estabilidad social y política del capitalismo promoviendo la integración social, b) contribuir al incremento de la productividad del sistema económico y c) proporcionar seguridad económica a todos los ciudadanos.

Con estos objetivos se crearon instituciones públicas²⁹ y se ejecutaron programas asistenciales (asociados a otro de desarrollo económico productivo y

²⁹ Instituciones de educación, salud, vivienda y alimentación principalmente.

regional) dirigidos a mitigar las desigualdades inherentes al sistema capitalista, expresadas en forma de pobreza y marginación; se desarrollaron sistemas de servicios básicos de cobertura universal en salud y educación bajo principios de igualdad de acceso para atenuar las desigualdades en su consumo.

Estas acciones representaron beneficios no sólo para la población directamente atendida, sino para el conjunto social, en la medida en que contribuyeron a disminuir la probabilidad de conflictos de distinta expresión (delincuencia, revoluciones, inseguridad, etc.) y con mayor eficacia que a través de medidas represivas (fuerza pública, ejército u otras).

Las políticas implementadas dentro del Estado de Bienestar más que para ayudar a la población fueron impuestas para reforzar el sistema capitalista dando apoyo a los trabajadores para que los empleadores vieran disminuidas sus obligaciones para con ellos y de esta manera se mantuviera el nivel de productividad en el sector privado. Sin embargo, esta gran gama de gastos trajo consigo un enorme déficit presupuestal, lo que llevó a una crisis dentro del mismo régimen del Estado Benefactor.

Las medidas adoptadas por el Estado para prevenir conflictos sociales y reactivar el sistema capitalista, llevaron a un aumento considerable del déficit público lo que más tarde acarrearía crisis a nivel internacional debidas a la acumulación de deuda pública de grandes proporciones y a las transacciones que se llevan a cabo diariamente con los bonos gubernamentales y certificados de la tesorería en los mercados mundiales.

**Estado Solidario vs. Estado Empresario
en el nuevo escenario mundial**

Durante las décadas de posguerra la atmósfera interna de muchos Estados estuvo determinada por la amenaza que el comunismo y otros movimientos izquierdistas representaban, mientras que el entorno externo lo estuvo por la pugna soviético-estadounidense. Estos dos contextos indujeron a los grupos sociales a aceptar el liderazgo estadounidense. El declive y el colapso del comunismo y de la Unión Soviética han propiciado, sin embargo, una búsqueda de nuevos medios de agrupar a esos Estados bajo el liderazgo de Estados Unidos y afianzar su influencia económica.

El proyecto global estadounidense ha implicado dos nuevos medios de alterar los entornos internos y externos de los Estados en direcciones que les inducirán a seguir aceptando la dominación política y económica estadounidense. La transformación de los entornos nacionales de los Estados adopta el nombre de neoliberalismo, este implica un desplazamiento de las relaciones sociales internas dentro de los Estados a favor de los intereses de acreedores y rentistas, con la subordinación de los sectores productivos a los financieros y con una tendencia a privar a la inmensa mayoría de la población trabajadora de poder, riqueza y seguridad.

Gracias al imperio del neoliberalismo se recorta el gasto público y se desbaratan los programas de bienestar social. Las políticas gubernamentales promueven la desregulación del mercado de mano de obra, lo que implica desindexación de ganancias, empleos de medio tiempo, jubilación anticipada y la imposición de los llamados cortes salariales.

Por el contrario, los recortes, la reestructuración corporativa y la reubicación de la producción en países del tercer mundo, donde la mano de obra es más barata, han tenido como consecuencia aumentos en el nivel de desempleo e

ingresos significativamente más bajos para los trabajadores urbanos y los campesinos, o sea, este nuevo orden económico internacional se alimenta de la pobreza y de la mano de obra barata, ya que, el alto grado de desempleo reprime los salarios y lo mismo sucede con la búsqueda de mano de obra cada vez más barata por parte de los capitales internacionales.³⁰

De esta manera, el principio de la década de los ochenta estuvo marcado en Gran Bretaña y EUA por la llegada al poder de nuevos gobiernos conservadores. La crisis del petróleo trajo consigo el resurgimiento de la inflación, del desempleo y la desaceleración en el crecimiento económico de muchos países de Europa Occidental. En lo político, comienza el debate neoliberal del gobierno conservador de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en EUA, al mismo tiempo se inicia un retroceso en las posiciones socialdemócratas en los países donde habían gobernado. En lo social, surgen cambios demográficos importantes, tasas bajas de crecimiento de la población, que se reflejó en un aumento en la pirámide poblacional de las personas de edad avanzada, problemas en la estructura de la población joven para integrarse al mercado laboral, de igual manera se registra una participación activa de las mujeres en la actividad económica y política, lo que provoca cambios importantes en la estructura familiar, y lo que lleva a un aumento de las familias monoparentales; todo ello se tradujo en una renovación de valores, nuevas demandas sociales y una presión sobre el gasto social; lo que generó un debate que implicó una revisión de los principios y estrategias de las políticas sociales que se venían implementando.

El neoliberalismo de Margaret Thatcher y Ronald Reagan es la expresión de una ideología liberal creciente. La cual, se ha desarrollado en Europa y Norteamérica en respuesta a la crisis social y económica de la década de los setenta y ochenta, a la existencia del creciente desempleo y del decaimiento económico que ha producido el surgimiento de nuevos y turbulentos movimientos sociales.

³⁰ Chossudovsky, Michel. "Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial", pp. 7-22.

El libre mercado se convierte en el eje del funcionamiento de la economía a final de siglo, y ello conlleva la crisis de lo público, cuya actividad se ha ido reduciendo a aquellos sectores de productividad menos rentables, deficitarios y que están relacionados con la protección social y asistencial, o con la prestación de determinados servicios ciudadanos que no interesan por la escasa o nula rentabilidad a la iniciativa privada. El Estado se convierte en subsidiario de aquellas actividades que al ser poco competitivas no interesan a la empresa. Por otra parte, la consolidación de un sistema de mercado global ha llevado consigo la privatización de sectores de productividad, de carácter estratégico, que hasta entonces un porcentaje importante de los mismos era propiedad del estado.

Los organismos financieros internacionales presionaron a los países subdesarrollados a aplicar normas de ajuste, en los que las políticas sociales sufren rediseños importantes. Los países centrales del capitalismo han producido un discurso económico que sin duda difiere según sea el área de aplicación. Si bien es cierto que ha existido una retracción del Estado en distintos sectores de la economía, la capacidad reguladora del Estado sigue siendo muy fuerte tanto en Europa como en los países asiáticos.

Sin embargo, al aplicar ese discurso a los países subdesarrollados, en particular a América Latina, se estimula la casi desaparición del Estado de la acción económica, es decir, que las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el llamado consenso Washington sólo se centran en las ideas del mercado como el mejor y único mecanismo para el desarrollo, dentro de esto se promueve la liberalización de los mercados incluyendo el de capitales, y como parte de esto, la privatización y la disciplina fiscal entre otras medidas que jamás serían adoptadas en los países de primer mundo.³¹

Con el avance de la corriente neoliberal se modificaron las prioridades del modelo económico. Se parte de la propuesta básica de la "industrialización

³¹ Joseph Stiglitz, en La Jornada, mayo 17 de 2002.

orientada hacia las exportaciones" como la única forma de integración de las naciones periféricas al mercado mundial, para lo cual sus economías se deben reorientar hacia el fomento de los sectores privados y la liberación de sus mercados.

En esta nueva estrategia de la liberalización se aplica el siguiente menú de opciones:

1. El mercado mundial y la globalización como únicos marcos de referencia.
2. La implantación de un estado minimalista.
3. El control de la inflación como requisito necesario para el desarrollo económico.
4. La reducción del déficit fiscal como condición para el desarrollo económico.
5. El sector privado como motor del desarrollo económico.
6. La orientación hacia las exportaciones del aparato productivo.
7. La privatización como fuente de recursos y de reestructuración económica.
8. El libre comercio como única forma de alcanzar el máximo bienestar.³²

La receta neoliberal está contenida en un conjunto de prescripciones a los sistemas de protección social que se orientan a la privatización, descentralización, focalización y aplicación de políticas de emergencia.

El eje central en torno al cual se estructura la propuesta neoliberal con relación a las políticas sociales, es la individualidad como finalidad de las organizaciones sociales. En este sentido los programas sociales del Estado atentan contra esta lógica individualista inhibiendo incluso la actividad y la concurrencia privadas. El Estado entonces retrocede, se retira del campo social,

³² Banco Mundial, "El Estado como empresario".

de las funciones que fueron tradicionalmente de su incumbencia empujando a la sociedad a la búsqueda de salidas individuales.

De un estado productor se pasó a uno regulador, que simplemente asegure el marco institucional para que sea la inversión privada el motor del desarrollo y el mercado, el principal asignador de recursos. La configuración de este patrón de desarrollo no sólo redefinió el rol del Estado, sino que a través del mismo, la relación Estado-sociedad.

En América Latina durante las tres últimas décadas el Estado de corte neoliberal ha aplicado políticas de ajuste y cambio estructural con fuertes reducciones en el gasto público que han significado un aumento en los déficit sociales y que, consecuentemente, conllevan a riesgos de legitimidad. La posibilidad de llegar al límite en esta situación de rezagos conduce necesariamente a la revisión de los principios aplicados en la relación Estado-mercado.

La primera acción legítima del Estado, para el régimen neoliberal, sería esencialmente producir y ofrecer aquellos servicios que los privados no pueden o no quieren producir, como los bienes públicos en sentido estricto, que serían esencialmente aquellos que no se pueden producir bajo un sistema mercantil. En segundo lugar, esta acción legítima del Estado debería proveer los servicios mínimos para los más pobres, preferentemente bajo una forma que los vincula directamente con el mercado y que esta ligada a una contraprestación o bien en trabajo. La tercera acción legítima del Estado sería promover y regular el mercado, lo que significaría esencialmente incentivar a los privados y a la competencia a cumplir los contratos y compensar las imperfecciones del mercado. Todo el resto de lo que es la satisfacción de las necesidades sociales y el acceso a beneficios debe ser financiado y producido privadamente. Eso, en términos de Política Social, implica que no esta considerada como una parte de la Política Social una política activa de generación de empleo y de protección al

ingreso que en los otros modelos (conservador-corporativo y socialdemócrata³³) es el primer eje de la Política Social.³⁴

La función del Estado debe limitarse, por tanto, a apoyar las relaciones mercantiles, para lo que resulta necesario apoyar la producción privada, disponer de recursos fiscales suficientes para la reactivación del mercado, garantizar los beneficios al capital y contar con la legitimación democrática suficiente.

La crisis del Estado de Bienestar, ha supuesto el fin de la autonomía del Estado para diseñar su propia política económica y sus sistemas de protección social. La política prioritaria de generación de empleo, que ha constituido el eje central de las políticas de bienestar hasta mediados de los años setenta, se ve supeditada a las exigencias monetarias y al funcionamiento del libre mercado, que como resultado del desarrollo de la tecnología de la información, ha adquirido una dimensión sin límites, y los intercambios se producen a escala mundial, dando origen a un movimiento vertiginoso de intercambios de capital, mercancías y personas que es lo que se ha denominado: proceso de globalización económica.

La globalización se refiere al proceso de reducir barreras entre países y fomentar una interacción económica, política y social más estrecha. La globalización puede definirse como la intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial que enlaza los lugares distantes de manera tal que los acontecimientos locales son moldeados por sucesos externos.

³³ Para el *régimen conservador-corporativo* el bienestar social está reconocido como una responsabilidad familiar y significa derechos pero en función de mérito, generalmente a través de la prestación laboral. Los grados de mercantilización no son generalmente importantes, puede haber distintos tipos de combinación de los sectores privado-público. En este, los programas de asistencia social están vistos como una obligación moral muy cercana a la idea de caridad y que por tanto, son responsabilidades de la sociedad, que no incluye la minimización, ni necesariamente la comprobación de la pobreza, no contraprestaciones de distinto tipo. El *régimen social-demócrata* tiene como propósito fundamental la satisfacción óptima de las necesidades sociales como responsabilidad de la sociedad en su conjunto bajo este régimen la idea de los derechos sociales de los ciudadanos aparece con más firmeza bajo el principio de la universalidad. El Estado es el garante de los derechos sociales a través de la acción pública, en donde el interés común y la responsabilidad social están por encima de la libertad individual y el mercado.

³⁴ Laurell Asa Cristina, "Regímenes de generación de bienestar social", en "Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo", pp.115.

La modalidad de globalización implica una transformación histórica de la economía, del estilo de vida y de los modos de existencia; en la política, significa una pérdida del grado de control que se ejerce localmente de manera que la situación del poder cambia en proporciones variables por encima del Estado territorial. En el marco de la globalización se interrelacionan múltiples objetos de análisis: Economía, política, sociedad y cultura.

Según James H. Mittelman³⁵ se pueden tomar en cuenta los orígenes de la globalización de tres diferentes maneras: en primer lugar, desde el surgimiento de la propia civilización, cuando las sociedades entraron en contacto por primera vez mediante la conquista, el comercio y la migración; en segundo lugar, la globalización nació con el surgimiento del capitalismo en Europa Occidental en el siglo XVI mediante cambios decisivos entre capital y trabajo que estuvieron acompañados de notables innovaciones tecnológicas y que hicieron posible que el capitalismo abarcara a todo el mundo y, por último, la globalización neoliberal podría considerarse contemporánea del capitalismo.

En estos últimos veinte años las teorías dominantes han querido presentar un mundo idílico en el que el proceso de globalización abarca por igual toda nación. La globalización tiene lugar en un período de rápidos avances tecnológicos y científicos, aunque estos han contribuido a que se incremente en grandes proporciones la capacidad potencial del sistema económico de producir los necesarios bienes y servicios, el grado de productividad no se ha traducido en una correspondiente reducción del nivel de pobreza global.

La teoría de la globalización intenta una justificación teórica a la política de ajuste estructural, apertura y desestatización que se empezaron a aplicar y de esta manera incorporar a los países que no estuvieran incorporados.

³⁵ Mittelman, James. "El síndrome de la globalización: transformación y resistencia".

Ante la presencia de la crisis del contexto internacional durante la década de los setenta, pero de mayor gravedad durante los ochenta, el Estado Interventor redujo su importancia como resultado de la escasez de recursos fiscales asociada a las crisis de la deuda externa y de la sustitución de las importaciones.

Los países subdesarrollados enfrentaron durante los años de los ochentas situaciones de crisis y de estancamiento económico de tal envergadura, que la salida de ésta planteaba la adopción de una estrategia de crecimiento económico distinta a la instrumentada de los cuarenta hasta principios de los ochenta. Esta crisis hacía evidente el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y de las formas de financiar el crecimiento. Los cambios realizados en el modelo económico fueron efectuados mediante una determinada política económica de contenido neoliberal.

De esta forma, las políticas de ajuste y de estabilización de las economías se orientaron a perseguir el equilibrio macroeconómico, convirtiéndolo en el objetivo prioritario de corto plazo. En el mediano y largo plazo y buscando favorecer la actuación del mercado, la apertura y liberación del comercio, la privatización, la desregulación de la economía y la reforma del Estado se convirtieron en los pilares básicos del nuevo modelo económico.

Asimismo, con el avance de la corriente neoliberal se modificaron las prioridades del modelo económico. Se parte de la propuesta básica de la "industrialización orientada hacia las exportaciones" como la única forma de integración de las naciones periféricas al mercado mundial, para lo cual sus economías deberían reorientarse hacia el fomento de los sectores privados y la liberación de sus mercados.

Los lineamientos generales en torno a los cuales se estructura la propuesta neoliberal son: la primacía del mercado sobre el estado y de lo individual sobre lo colectivo; la eficiencia y la eficacia como corolarios de la acción práctica y la

presencia mínima del Estado que no debe intervenir en el libre juego de los agentes económicos. La hipótesis del neoliberalismo que sustenta las reformas orientadas al mercado – coincidente con el consenso de Washington³⁶ – es que una vez logradas la estabilidad y la eficiencia el crecimiento económico surgirá como resultado; es decir, que la aplicación de estas reformas permitirá incorporar a la nueva dinámica de la economía mundial a aquellos países que se encuentren rezagados.

La globalización sigue representando un creciente fenómeno de interdependencia entre las naciones que se manifiestan privilegiando la esfera económica, en donde inciden directamente las relaciones de internacionalización del capital que caracterizan la fase actual de evolución del mundo. Lo que parece evidente es que la globalización es parte de un proceso general de desarrollo más que una condición económico-política del momento contemporáneo; pero en donde la particularización de esta coyuntura define cambios en la forma, dimensión y características en que se desenvuelven las economías y las condicionantes políticas y sociales de los territorios en el momento de su desarrollo.

La globalización se instala en un momento en donde el desarrollo nacional de los países subdesarrollados deja de ser factible a través del impulso productivo interno de la industrialización visualizándose sólo a través de su integración económica en la escala del comercio internacional; por último, se implanta en un tiempo donde los avances en los diferentes campos de la ciencia como son la

³⁶ El nombre “Consenso de Washington” se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial, y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época de reenfoco económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Margaret Thatcher había ya iniciado el proceso de ajuste económico y reforma estructural en Inglaterra, a su ascenso al poder en 1979. aparte del Banco Mundial y el BID, conforman el Consenso de Washington altos ejecutivos del gobierno de EE.UU., miembros del Congreso interesados y los “think-tanks” dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica. Solo se centra en las ideas del mercado como mejor y único mecanismo para el desarrollo, pero a su vez son políticas que jamás serían adoptadas por los países altamente desarrollados.

biotecnología, la electrónica, la robótica y las comunicaciones permiten la vinculación estrecha de las economías nacionales en el ámbito de lo internacional.

Pero lo que es más importante todavía, es que surge en el momento en donde la promesa de resolver las desigualdades económicas, sociales y territoriales del mundo se ve amenazada por la gran crisis que vive el capitalismo contemporáneo ante el evidente fracaso de las políticas impuestas durante el período de posguerra.

La vinculación y la integración se refieren a dos procesos particulares dentro de las relaciones internacionales, que se enmarcan dentro de cuatro formas básicas que adoptan las relaciones económicas internacionales: el librecambio, el bilateralismo, la cooperación y la integración.

El librecambio se refiere a aquella situación de las relaciones económicas, en que sea posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes, y en la cual, tampoco existan obstáculos serios para los movimientos de los factores de la producción (capitales y trabajadores). Por su parte el bilateralismo surge por las desventajas y problemas que imponían las desigualdades existentes entre los países para la realización de intercambios equitativos, mediante la implantación de restricciones cualitativas que se usaron primero como represalia económica, y después, como instrumento de protección más radical que los aranceles.

La cooperación refiere a acuerdos de ayuda económica internacional tendientes a resolver o paliar las desventajas de la relación entre países; y la integración es entendida como un proceso de unificación de varias entidades antagónicas, es decir, de organización política administrativa diferente. Cada una de estas formas corresponde a un estadio específico del desarrollo del capitalismo contemporáneo, lo que no quiere decir que no exista entre sí conformando en

cada momento una tendencia específica de acuerdo a las necesidades propias del desarrollo económico y social.

La integración es, entonces, un proceso económico-político tendencial que se ha visto acelerado en los últimos tiempos por el impulso de los avances tecnológicos y las comunicaciones que difiere de la movilización de mercancías y agentes sociales que tradicionalmente ha existido en la sociedad a través de los flujos que se han desarrollado por la comercialización que pone en contacto a las diversas regiones del mundo.

Concebir a la globalización como un proceso de integración, es decir, de unificación que tiende a reducir a varios territorios en uno sólo en el ámbito de lo económico tiene dos problemas: 1) aparece como un proceso que se dinamiza por sí mismo sin que intervenga agente alguno que lo haga tendiente a resolver, ahora sí, las desigualdades existentes entre los territorios que se "globalizan", y 2) aparece como un proceso sólo económico, sin implicaciones políticas externas o internas que intervengan en lo político y mucho menos, logran alcanzar alguna solución a nivel social.

La globalización ha afectado significativamente la organización tradicional de los Estados nacionales en diferentes ámbitos. La autonomía de las políticas nacionales es cada vez menor porque las relaciones estratégicas entre políticas, mercados y agentes se han vuelto cada vez más complejas y mediadas por la internacionalización. Se insiste en reformas institucionales que coadyuven a mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso. Con estas pretensiones los resultados han traído altos costos económicos y sociales que afectan a muchos mientras que sus beneficios tienden a concentrarse.³⁷

Las políticas de ajuste, el caso de América Latina.

Los años 80 en América Latina y el Caribe fueron marcados por una profunda crisis económica. La "década perdida", como fue denominada. A mediados del decenio, varios países iniciaron procesos de estabilización y ajuste estructural. Esos procesos se expandieron rápidamente a prácticamente todos los países del continente. En términos de bienestar, la situación de la región se deterioró considerablemente, como lo demuestran múltiples mediciones y estudios de pobreza.³⁸ América Latina así como los países africanos y asiáticos han sido las zonas que más han padecido el proceso de reestructuración económica, en particular, la región latinoamericana desde la crisis que se iniciara en la década de los ochenta y a pesar de los costosos programas de ajuste y reestructuración de sus sistemas económicos implementados durante casi dos décadas, no se ha logrado que el crecimiento económico esperado se traduzca en el bienestar para la mayor parte de la población.

Esta problemática se explica en el ámbito internacional, por la aplicación acrítica de un modelo de desarrollo adoptado por los países de América Latina y el Caribe durante las tres últimas décadas, el cual ha sido promovido por los principales organismos económicos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo resultado ha sido mayor pobreza y desigualdad en nuestros países. Además, el crecimiento de la pobreza se acrecienta principalmente debido a una falta de sensibilidad y compromiso por parte de los gobiernos de la región, que entre sus prioridades no está la aplicación de una política social realmente consciente de las necesidades más apremiantes de la sociedad en general y de los grupos marginales en particular.

³⁷ Cordera, C. Rolando. "Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo" en *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, pp. 15-35

³⁸ CEPAL (1997). "La Brecha de la Equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social".

Es decir, al implementarse en América Latina esta estrategia de desarrollo neoliberal³⁹, el Estado redefinió su papel en la sociedad, se "adelgazó" debido a un proceso de privatización, en un intento de corregir el déficit público, convirtiéndose así, en un "eje que regula su inserción en el mercado mundial", y desligándose de su compromiso social. Sin embargo, a pesar de esto, ha aparecido en nuestros países un "incipiente" proceso de democratización, y una creciente organización política de la sociedad civil, que cuestiona, cada vez con más fuerza, el establecimiento de tal estrategia. Bajo esta estrategia de desarrollo, el Estado de bienestar se empezó a deteriorar, mediante recortes presupuestales, dejando de sostener e impartir educación, prestar servicios de salud, crear empleos. Es decir, se desliga de la seguridad social de antes, que constituía un patrimonio para la población. La década de los noventa presencié la profundización de los programas de ajuste. Países desarrollados y en desarrollo han sido afectados en distinta manera por el proceso de globalización, liberalización y desregulación casi simultánea de las cuentas corriente y de capitales de la balanza de pagos, aunque cabe mencionar que la posición de las economías subdesarrolladas es menos ventajosa ante estos procesos y su grado de vulnerabilidad es mayor dados los problemas estructurales que presentan cada una de ellas. El carácter excepcional de la crisis de los ochenta se manifestó en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos y sociales. Junto con caer la producción o reducirse drásticamente su ritmo de crecimiento, empeoró la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales; se acentuaron y generalizaron los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo. La contraparte del deterioro macroeconómico fueron severas crisis del sistema financiero doméstico, derivadas del impacto combinado de situaciones recesivas, con incrementos en la tasa de interés y notables devaluaciones de la moneda. Si bien con diferencias nacionales que permitieron algunas excepciones, dicho

³⁹ El término estrategia de desarrollo neoliberal es tomado del libro, "América Latina, los debates en Política Social, desigualdad y pobreza", de Bertha Lerner.

proceso de ajuste continuó en la mayoría de los casos hasta 1990, con sucesivas caídas en el PIB por habitante.⁴⁰

Lo que inicialmente partió como meras políticas de ajuste, ante la envergadura de los desequilibrios y las características del nuevo orden internacional, prontamente fue derivando hacia reformas estructurales. Aunque distan mucho de ser similares, todos los procesos de reforma han perseguido metas de estabilización macroeconómica y competitividad internacional, sobre la base de disciplina fiscal, la liberalización comercial y financiera, la operación de mecanismos de mercado, una mayor confianza en la inversión privada y nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios, incluyendo mayor apertura a la inversión extranjera. Las medidas de reforma económica también han incluido la privatización de empresas públicas, la liberalización de los mercados financieros y de mano de obra, la austeridad fiscal y monetaria y, a menudo, la reducción de las actividades del gobierno en el área de la política social.

Durante la década de los setenta, el endeudamiento externo de los países de América Latina se dispara de forma muy acelerada⁴¹. Concretamente, entre 1973 y 1981, según la CEPAL, estima que su monto total desembolsado para el conjunto de los países de este continente pasa de 42.300 a 284.865 millones de dólares. Crece más de un 550% en solo ocho años. Esto hace que se constituya en uno de los rasgos centrales de las economías latinoamericanas en el período.

En América Latina, el FMI ha intervenido directamente en la aplicación de políticas de ajuste. El sistema diseñado en Bretton Woods, le permite bajo la forma de control de la estabilidad monetaria y del equilibrio de la balanza de pagos, imponer políticas a los países a través de la llamada "cláusula de

⁴⁰ Véase Gráfico 4

⁴¹ Véase Cuadro I

condicionalidad⁴²ⁿ, la cual consiste en que cuando un país presenta desequilibrios graves en su balanza de pagos, el FMI le condiciona la concesión de avales y créditos para su reequilibrio a la adopción de determinadas políticas y a la obtención de resultados prefijados.

Lo que hace ser enormes los endeudamientos son las cláusulas de que regulan los créditos, y como estos fueron contraídos predominantemente por el sector privado, aunque el grado de endeudamiento del sector público también es considerable, se traduce en que las condiciones de los créditos sean más duras. El proceso de endeudamiento externo va a condicionar el conjunto de las relaciones económicas con el exterior, y con ello, toda la estructura económica y su reproducción. El estallido de la crisis de la deuda a partir de 1982 tiene varias explicaciones, relativos tanto a los impactos de la crisis de la economía mundial como a la propia gestión o uso de los fondos recibidos. Dentro de los primeros, los más relevantes se refieren, además del alza de los tipos de interés⁴³, al empeoramiento de los términos de intercambio comercial y a la sobrevaluación del dólar. El significado de lo expuesto es de gran envergadura, dado que, pone de relieve que las políticas impuestas como respuesta a la crisis general se convierten en uno de los principales factores explicativos del estallido de la crisis de la deuda externa. Tras el estallido de esta crisis, muchas economías no pudieron hacer frente a sus obligaciones en pago de intereses y amortización de su deuda, por lo que se planean las rondas de renegociación de la deuda bajo el condicionamiento de mantener y profundizar las políticas de ajuste estructural.

⁴² La condicionalidad se refiere a la obligación, impuesta por el FMI a los países miembros que desean recurrir a sus recursos, de adoptar las políticas de ajuste económico.

⁴³ Las altas tasas de interés estimularon el desvío de capitales a los mercados financieros de los países desarrollados, desincentivando su destino a las economías subdesarrolladas.

**CUADRO 1. Deuda externa de los países subdesarrollados
(millones de dólares)**

Año	Total de la deuda externa	Deuda a largo plazo	Deuda a corto plazo	Uso del crédito del FMI
1980	658	481	164	12
1981	672	498	159	14
1982	745	557	168	20
1983	807	633	140	33
1984	843	675	132	36
1985	990	809	141	40
1986	1218	996	179	43
1987	1369	1128	198	43
1988	1334	1092	207	35
1989	1403	1134	237	32
1990	1510	1206	269	35
1991	1594	1265	291	38
1992	1667	1305	324	38
1993	1776	1391	345	40
1994	1921	1523	355	44
1995	2066	1626	378	61
1996	2095	1650	385	60
1997	2317	1783	463	71

FUENTE: Banco Mundial, World Debt Tables, varios números, Washington D.C.

El pago de la deuda se condicionará a través de que las economías deudoras persigan el superávit, para lo cual se instrumentan medidas como la contracción de la demanda, devaluando el tipo de cambio, disminuyendo las importaciones, promoviendo las exportaciones, elevando los tipos de interés, disminuyendo los créditos para desincentivar la inversión productiva, y mediante el recorte drástico del gasto fiscal para la reducción del déficit público y por ende, este recorte se opera a través de la disminución del gasto público social. Los tres

grandes ejes de la política de ajuste estructural son, como ya lo habíamos mencionado anteriormente, la privatización, la desregulación y la apertura, que junto con los ajustes estructurales, pretenden recomponer y ensanchar el margen de acumulación y ganancia del capital.

Los efectos económicos y sociales de la aplicación de las políticas de ajuste "fondomonetarista" destinadas al objetivo del pago de la deuda han sido profundos.

Esta voluminosa transferencia de recursos en concepto de pago de deuda se ha llevado a cabo a través de un duro ajuste cuyas consecuencias inmediatas han sido la recesión económica y el retroceso social. El retroceso económico presenta implicaciones inmediatas sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población por su impacto sobre el empleo y los salarios.

El corolario de lo mencionado es una redistribución del ingreso más regresiva. Medida como la relación entre el ingreso promedio del 10% más rico y el 40% más pobre en el sector urbano, se observa que en la década de los ochenta aumenta prácticamente en todos los países de América Latina, por ejemplo, del 6.7% al 9.3% en Argentina, del 13.3% al 17.3% en Brasil y de 5.1% (1984) a 8.4% (1992) en México, según datos de la CEPAL.

Los ajustes estructurales han sido usados para dismantelar las empresas estatales, esto ha traído graves consecuencias debido a que el gasto gubernamental se ha reducido y, por lo tanto, las políticas sociales y la beneficencia se han transformado pasando a manos del sector no gubernamental. Las consecuencias son: desempleo, bajos salarios y la marginación de grandes sectores de la población; los gastos sociales se recortan y muchos de los logros del "Estado Interventor" se anulan; las políticas implementadas han alentado la destrucción de pequeñas y medianas empresas; las políticas gubernamentales promueven la desregulación del mercado de trabajo cuyos efectos se traducen en

un incremento de la precariedad laboral que facilita el abaratamiento del trabajo y la degradación de otros aspectos de las condiciones laborales.

Se ha desarrollado un consenso político. Los gobiernos han abrazado inequívocamente la agenda de políticas neoliberales. Las mismas prescripciones económicas se aplican en todo el mundo. Bajo la jurisdicción del FMI y el Banco Mundial, las reformas crean un ambiente propicio para los grandes bancos internacionales y las corporaciones multinacionales. Sin embargo, este no es un sistema de mercado libre- aunque apoyado por un discurso neoliberal-, el llamado programa de ajuste estructural promovido por las grandes instituciones de Bretton Woods constituye un nuevo marco intervencionista.

La imposición de reformas macroeconómicas y comerciales, tiene la finalidad de recolonizar pacíficamente a las naciones a través de la deliberada manipulación de las fuerzas del mercado. Aunque no despliega abiertamente el uso de la fuerza, la obligatoriedad despiadada de las reformas económicas constituye una forma de violencia. La reestructuración de la economía mundial bajo la dirección de los organismos internacionales, niega a los países subdesarrollados la posibilidad de edificar una economía nacional, ya que la internacionalización de las políticas macroeconómicas transforma a los países en territorios económicos abiertos y a las economías nacionales en reservas de mano de obra y de recursos naturales ⁴⁴

El resultado de las políticas de ajuste es doble. Por un lado, hay un proceso de destrucción masiva de fuerzas productivas, y por otro, se produce un deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población vinculado a esa destrucción y a la distribución mas inequitativa del ingreso a que da lugar.

⁴⁴ Chossudovsky, pp. 9-31, op cit.

1.3 Neoliberalismo y redefinición de la Política Social

La estrategia neoliberal se fortaleció a finales de los años setenta y en los ochenta, por el hecho de que el Estado de Bienestar ha caído en profunda crisis. La manifestación de esta crisis trae consigo la desestructuración de las viejas formas y la reestructuración de las nuevas condiciones sociales. Reestructuración implica siempre destrucción, no solamente en el sentido material, sino fundamentalmente en el sentido de destrucción de estructuras de compromiso social lo cual necesariamente viene acompañado de grandes conflictos sociales y políticos así como de altos costos sociales que afectarán la calidad de vida de los diferentes grupos sociales, situación que al parecer se evade en los argumentos de rentabilidad y eficacia que se está imprimiendo a los Estados en general con relación a los servicios sociales que este proporciona.

Política Social y Neoliberalismo

Para el neoliberalismo, el punto de partida es que el bienestar social es una responsabilidad individual y la satisfacción de las necesidades sociales debe darse en la familia o a través del mercado. Una de las razones por las cuales se plantea esto, aparte del principio de mercado y el individualismo, es que están considerados los servicios y beneficios sociales como bienes privados, ya que son consumidos por los individuos y en cantidades variables. Por tanto, sería injusto que la sociedad en su conjunto se hiciera cargo de la producción y el financiamiento de esos bienes. En cambio, deben ser transados en el mercado o producidos en la familia.

La intervención estatal, para los nuevos liberales es considerada como antinatural, porque interfiere la ley del mercado, por lo tanto, dicha intervención es una violación a esa ley. Afirman que cualquier sistema de bienestar, extiende y perpetúa la pobreza, afectando a los salarios y la productividad económica. Culpan a las políticas de bienestar social de generar un fuerte efecto

desorganizador en la actividad económica, justificándolo a través de los siguientes argumentos:

- i) Los programas sociales hacen dependientes y ociosos a los beneficiarios, además de que desincentiva el trabajo y el esfuerzo laboral, porque si los beneficios llegan a ser tan altos los individuos ya no querrán trabajar; lo que provocará que la fuerza laboral disminuya al grado de ser insuficiente para realizar todo el trabajo que requiere la economía, esta disminución de la fuerza laboral, empujará a que los salarios alcancen niveles muy altos. Por otro lado, generará que las personas no quieran realizar los peores trabajos de la economía, debido a la preferencia de elegir vivir de los beneficios otorgados por el esquema de bienestar que de su trabajo.**

- ii) Genera un lento crecimiento económico. Argumentando que el Estado que implementa políticas de bienestar, debe tener un elevado gasto social, lo que requiere de tasas impositivas altas para poder financiarlo; este incremento de las tasas impositivas desincentiva a la inversión productiva al mismo tiempo que disminuye el poder adquisitivo.**

- iii) Provocan una caída en la productividad económica. Atribuyen que los programas sociales originan menores niveles de inversión. Esta reducción en el nivel de inversión, disminuye la productividad de la economía al posponer las posibilidades de actualización tecnológica del aparato productivo.**

- iv) Producen altas tasas inflacionarias. Sostienen que para mantener el gasto en bienestar social, el gobierno se ve en la necesidad de pedir recursos prestados para financiarse. En caso de que el gobierno no pida**

prestado, se requiere de una mayor emisión de dinero, provocando así, una mayor inflación.

- v) **Originan un deterioro en la balanza comercial. Manifiestan que el gobierno al demandar más fondos prestables para hacer frente al gasto social que requieren estas políticas, genera presiones al alza sobre las tasas de interés. Las tasas de interés más altas, atraen capitales extranjeros al país, lo que produce un exceso de demanda de dinero local y un exceso de oferta de dinero extranjero. Lo que conduce a que el dinero local aumente de precio con respecto a las demás monedas, es decir, la moneda local sufre una sobrevaluación. El dinero local sobrevaluado aumenta el poder de compra de la gente y disminuye el de los países extranjeros con los que comercia. Con la moneda local se puede comprar más, mientras que los extranjeros con su misma moneda pueden comprar menos. Por lo tanto, las importaciones hechas por el país se incrementan, mientras que las exportaciones se reducen, lo que provoca un deterioro en la balanza comercial.**

- vi) **Reduce la competitividad internacional de la economía. Sostienen, que en las condiciones actuales, con una intensa competencia internacional, la expansión del gasto en los programas de bienestar, implica tasas impositivas más altas. Lo que puede situar a los empresarios en una posición de desventaja en términos internacionales. Si éstos transmiten el incremento de los impuestos en un alza de precios, sus productos dejarán de ser competitivos; si intentan absorber los impuestos, entonces, no se generarán las suficientes ganancias como para mantenerse en el mercado.**

En esta concepción, el Estado tendría únicamente tres acciones legítimas:

- 1) La tarea de producir y ofrecer aquellos servicios que los privados no pueden o no quieren producir, como los bienes públicos en sentido estricto, que serían esencialmente aquellos que no se pueden producir bajo un esquema mercantil.

- 2) La acción del Estado debería proveer los servicios mínimos para los pobres, preferentemente bajo una forma que los vincula directamente con el mercado y que está ligada a una contraprestación o bien en trabajo o en la asunción de conducta prescrita.

- 3) Promover y regular el mercado, lo que significaría esencialmente incentivar a los privados y a la competencia a cumplir los contratos y compensar las imperfecciones del mercado.

Las circunstancias estructurales de la década de los ochentas fueron configurando el gasto público en bienestar, proceso complejo en lo político, económico y social esto se debe a que se inicia un proceso de embate contra el Estado de Bienestar. El gasto en desarrollo social tuvo un grave descenso sin precedentes. Indudablemente la austeridad del gasto público en bienestar social es el resultado de las restricciones impuestas por las políticas neoliberales que han modificado la prioridad de las políticas sociales.

TESIS C
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2. Evolución del Gasto Público Total en porcentajes del PIB 1980-1990.
Algunos Países América Latina

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina	32.4	36.0	32.1	29.7	30.0	33.0	33.4	35.7	33.1	33.6	29.8
Brasil	25.9	26.9	28.6	29.4	25.6	29.8	33.9	36.2	39.4	36.4	35.5
México	24.2	27.8	25.7	22.6	23.2	21.4	20.8	19.6	18.6	16.5	15.8

Fuente: Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995". En Cuadernos de la CEPAL No. 80,

CUADRO 3. Evolución del Gasto Público Social. 1980-1990
Algunos Países de América Latina.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Como Porcentaje del PIB											
Argentina	16.2	17.1	12.4	12.7	13.8	16.5	17.4	18.6	15.8	15.3	16.6
Brasil	13.8	15.1	15.4	14.8	14.1	14.1	15.3	15.4	16.5	17.9	20.6
México	8.6	9.7	9.7	7.6	8.0	8.3	8.2	7.9	7.6	7.6	7.9
Como Porcentaje del Gasto Público Total											
Argentina	49.8	47.5	38.6	42.9	46.0	50.0	51.9	52.0	47.8	43.1	55.8
Brasil	53.2	56.1	53.8	50.4	55.2	47.3	45.0	42.6	41.9	42.9	58.2
México	35.5	35.1	37.9	33.5	34.3	39.0	39.0	40.2	41.7	45.8	49.9

Fuente: Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995". En Cuadernos de la CEPAL No. 80, Santiago de Chile 1998.

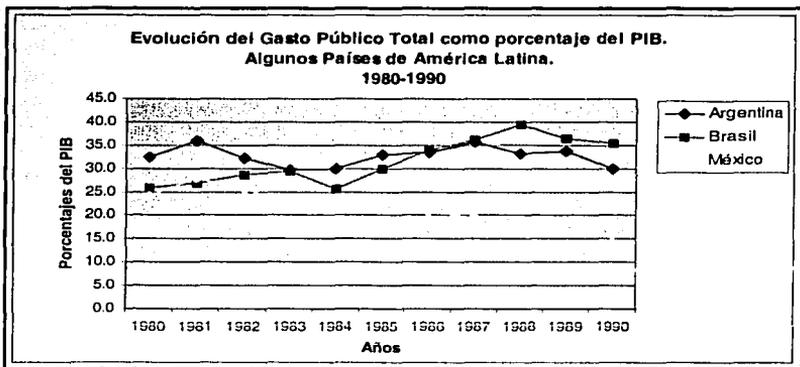
CUADRO 4. Evolución del Gasto Social total en dólares per cápita de 1987. 1980-1990.
Algunos Países de América Latina

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina	632.4	620.0	429.3	449.7	489.7	538.8	598.6	646.8	533.5	478.3	512.2
Brasil	282.6	270.2	277.8	248.8	243.3	254.7	286.9	291.9	311.2	332.9	364.3
México	164.7	197.8	192.3	140.2	149.5	157.8	145.6	140.7	135.2	136.1	144.9

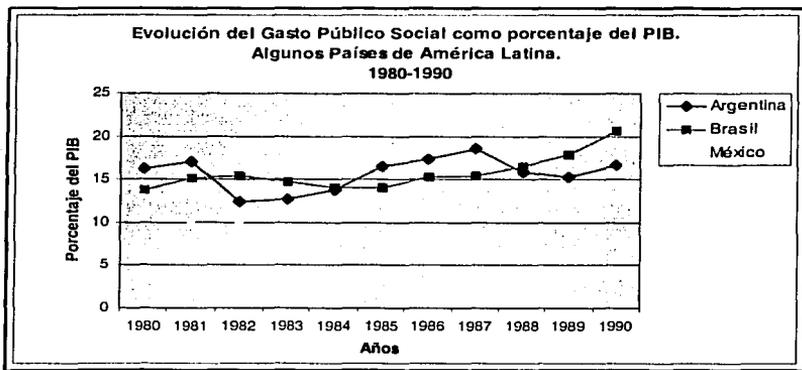
Fuente: Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995". En Cuadernos de la CEPAL No. 80, Santiago de Chile 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GRÁFICA 1



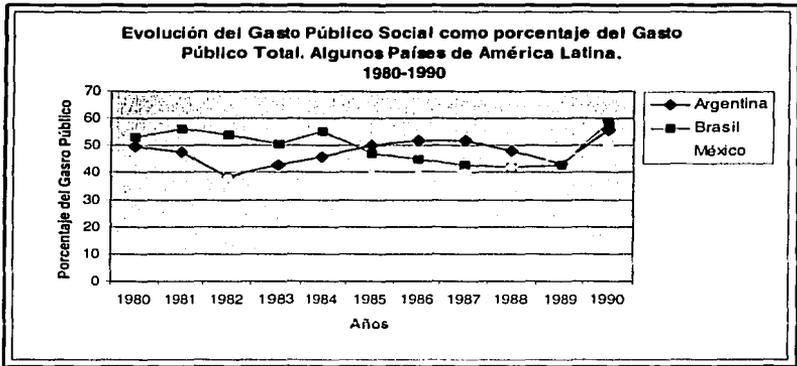
GRAFICA 2



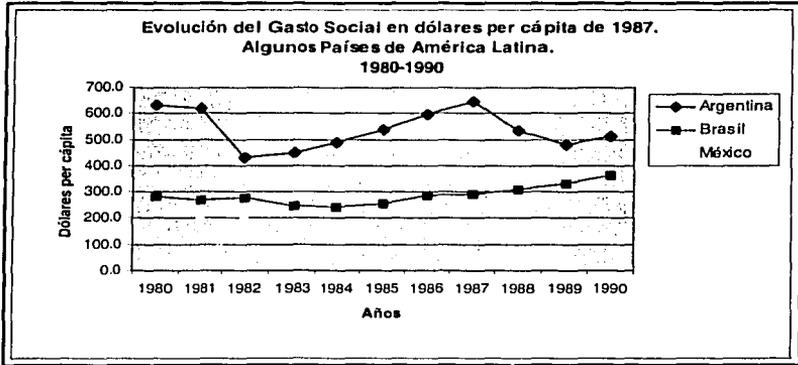
Fuente: Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

GRÁFICA 3



GRÁFICA 4



Fuente: Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La nueva política social: El impacto del ajuste estructural en la formulación de políticas sociales

A partir de la década de los ochenta, la Política Social sufrió una gran reestructuración en una dirección que sugiere el desplazamiento de la responsabilidad colectiva que había asumido el Estado de Bienestar en el pasado, hacia una responsabilidad de los propios grupos sociales para que sean ellos, en la medida de lo posible, los gestores de su bienestar.

Actualmente, los países poseen mecanismos de protección social de naturaleza pública que, desde el punto de vista formal, se asemejan mucho (son en general programas de previsión, asistencial y de salud), no obstante cuando son examinados en sus formas de operar y su filosofía (forma de financiamiento, cobertura, tipo de programas, acceso, marco legal), se diversifican en innumerables modalidades, por lo que ahora, los programas de Política Social son selectivos y han perdido el carácter de universales. Las Políticas Públicas han diseñado estrategias que se relacionan con la privatización en los servicios sociales como una manera de ajustar el gasto social estatal, pero también la creación de programas selectivos que promuevan la corresponsabilidad⁴⁵.

La transformación de la Política Social pretende redefinir el papel del Estado en diversos sentidos: al replantear la intervención estatal en la economía, desestructurar las formas de dominación corporativa, modificar la norma de consumo social y desplazar la responsabilidad de la producción de servicios hacia los distintos grupos sociales.

En los hechos, la redefinición neoliberal de la Política Social, se expresa en el retraimiento de la intervención estatal a través de tres estrategias básicas: la asistencia selectiva a los grupos de mayor marginación (combate a la pobreza

⁴⁵ El término Corresponsabilidad se refiere a una nueva forma organizativa entre los tres niveles de Gobierno y la sociedad. En el caso de México esta forma de organización fue una de las bases del Programa Nacional de Solidaridad que consistía en promover la participación comunitaria en proyectos de desarrollo.

extrema) mediante servicios públicos de bajo costo, la privatización de la producción estatal de bienes y servicios que conduce a la disminución del peso relativo del sector público respecto al privado y la desregulación que privilegia la ética privada sobre la pública.

La política social del Estado Benefactor tuvo un gran impulso y un alto subsidio estatal que se caracterizó por la creación de instituciones públicas, dirigidas a mitigar las desigualdades inherentes al sistema capitalista. Se desarrollaron sistemas de servicios básicos de cobertura universal en salud y educación, entre otros. La política social en el modelo neoliberal da un enorme giro acorde con los programas de ajuste y en condiciones de crisis y restricción de las finanzas públicas. En esta redefinición se fortalecen las formas de autoritarismo y clientelismo de prestaciones de servicios, que favorecen la exclusión de grandes grupos sociales y se profundiza la desigualdad ya existente.

El proceso de ajuste estructural, al cual hacíamos referencia anteriormente, no sólo implicó el inicio de un nuevo modelo económico, sino también la desarticulación de las formas de relación entre Estado y actores sociales. Las políticas sociales, tradicionalmente universales y en manos del Estado, no escapan de esa transformación; es así como aparecen conceptos como la focalización y la descentralización⁴⁶.

Un ejemplo de lo mencionado es que hasta ahora en las economías subdesarrolladas, como las de América Latina, sus gobiernos se han concentrado en tres aspectos del gasto social:

⁴⁶ La focalización implica orientar el gasto social a programas determinados y a una población específica, seleccionada en función de criterios de necesidad y urgencia. Desde el punto de vista teórico, dos argumentaciones justifican este accionar: por un lado Milton Friedman sostiene que el Estado sólo debe intervenir en forma residual en los social y a través de la asistencia social; y por otro lado, se considera que en términos generales no son los más necesitados los que se benefician del gasto social, sino que, contrariamente, se debe reorientar ese gasto a través de programas sociales hacia los sectores con mayores carencias. La descentralización intenta aumentar la eficiencia y eficacia del gasto acercándose a los problemas y a la gestión. Es decir, se potencia el nivel de organización de las esferas municipales que generalmente logran combinar con mayor facilidad recursos públicos con recursos no gubernamentales; como así también formas alternativas de producción y operación de servicios.

- a) **El mantenimiento de coberturas universales en aquellos servicios de carácter asistencialista cuya desaparición puede representar altos costos políticos.**
- b) **La privatización selectiva en servicios no esenciales, y**
- c) **La focalización de la atención estatal en algunas regiones o sectores críticos.**⁴⁷

América Latina así como los países africanos y asiáticos han sido las zonas que más han padecido el proceso de reestructuración económica, en particular, la región latinoamericana desde la crisis que se iniciara en la década de los ochenta y a pesar de los costosos programas de ajuste y reestructuración de sus sistemas económicos implementados durante casi dos décadas, no se ha logrado que el crecimiento económico esperado se traduzca en el bienestar para la mayor parte de la población.

En comparación con África, los países pobres de Asia y del Medio Oriente América Latina parece tener ventaja, pero el gran talón de Aquiles de este continente es la desigualdad, es decir, los frutos del crecimiento no se reparten en forma proporcional a los sectores de menos ingresos.

Se ejemplifica esta situación mediante cuatro segmentos que reflejan la situación de América Latina.

- **Hay un segmento de experiencias de crecimiento con desigualdad, que corresponde al período denominado Milagros Latinoamericanos. México en el período del desarrollo estabilizador; Chile en el quinquenio final de Pinochet; el llamado milagro brasileño a comienzos de los 70s. Estos ejemplos se refieren a experiencias nacionales de crecimiento más**

⁴⁷ Sánchez A., Adolfo. , "Marginación e ingreso en los municipios de México". pp.30-31

desigualdad en el cual no se logran resolver todos los problemas de desequilibrio social.

- **Estancamiento con desigualdad.** Este era el segmento mas lleno para América Latina en la segunda mitad del siglo. Podríamos poner a todos los países latinoamericanos en la llamada década perdida de los ochenta, decenio en el cual no crecimos ni redujimos los márgenes de exclusión social prevalectentes en nuestros países.
- **Estancamiento con igualdad.** El estancamiento es finalmente el resultado de factores internacionales o internos que conspiran contra la posibilidad del desarrollo sostenido. Había la intención de dar mayor seguridad social; se hizo más gasto inicial en salud, educación y en vivienda, pero a veces, por factores internacionales y a veces por dificultades y disputas interiores que terminaron en conflictos civiles, como lo es el caso de Chile y Nicaragua.
- **Crecimiento e igualdad.** No hay en América Latina una sola experiencia en que haya crecimiento económico y mayor igualdad social. Por eso, cuando se habla de las políticas sociales se refiere a una situación en que el desafío es mayúsculo. No hemos logrado ninguno de los países de la región el teorema de compatibilizar dos cosas que son difíciles de ajustar: el dinamismo en la marcha del desarrollo económico y una mayor equiparidad en la vida de las personas.

Chile es probablemente la nación que en la segunda mitad del siglo XX ha tenido quiebres más bruscos en todos sus datos básicos: sistema político, estructura productiva, desarrollo social, cultura, inserción internacional, etc. Fue el primer modelo neoliberal que en el mundo se aplicó, y se aplicó sin libertad pública y sin disidencia, lo cual permitió aplicarlo sin ninguna restricción. Chile fue una

especie de laboratorio para el modelo neoliberal y ahí se aplicó antes que ganara Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

El Estado Latinoamericano en la actualidad tiene seis grandes áreas de acción:

- Todos los temas relacionados con el orden público.
- Las políticas económicas.
- La política de administración internacional.
- Las políticas de infraestructura para el desarrollo.
- La política de medio ambiente.
- La política social.

De estas seis políticas las sociales son las que tienen más fragmentación.⁴⁸

La Política Social se redefine en función de que: a) el Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga de funciones que tiene, tanto en la esfera de lo económico como de las políticas sociales, b) la burocratización resta efectividad a la Política Social y c) los aparatos gubernamentales presentan una esclerosis, como consecuencia entre otras cosas, de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales.⁴⁹

En este momento se piensa que la fórmula populista no puede ser revitalizada; el proyecto neoliberal basado en el mercado también ha mostrado su incapacidad y la agenda de problemas sociales se estructura en este momento con nuevos temas y al parecer se ha dejado de lado la discusión sobre la construcción de un Proyecto Social que retome la orientación de una Política Social de carácter universal y reivindicativa que exprese las conquistas sociales, que al parecer bajo esta nueva racionalidad del capitalismo se vuelve más

⁴⁸ Luis Maira Aguirre. "Chile: una experiencia de desarrollo social" en "Desarrollo social / Modelos, tendencias y marco normativo", pp. 155-170.

⁴⁹ Peñalva, Susana. "Desempleo estructural, pobreza y precariedad". pp.277

selectiva y menos distributiva. Los temas a debatir son la definición de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con los del Estado, la relación de derechos humanos y civiles esenciales, la relación entre el crecimiento económico y consideraciones ecológicas, soluciones al problema de la deuda, la interrelación entre las estructuras sociales públicas y privadas, estas últimas claves para delinear un nuevo esquema de seguridad social en los países.

Ante esta agenda tan compleja por la temática que aborda, el proyecto democrático de las clases dominantes muestra hoy una gran variedad de definiciones en relación con los problemas sociales y con los problemas nacionales.

En cambio, los viejos problemas siguen dominando el panorama: la deuda externa y sus servicios continúan extrayendo el nuevo tributo de las naciones. Las empresas transnacionales, con alta densidad de capital y poca generación de empleos continúan siendo priorizadas. Las maquiladoras con trabajadores sin sindicatos ni seguridad en el empleo se vuelven las principales industrias. El aumento de la dependencia alimentaria y de la escasez de productos básicos, todos estos fenómenos dan cuenta de la complejidad sobre la que hay que intervenir y cuidar que no se transformen los problemas de gobernabilidad social.

El gasto social disminuye verticalmente bajo el argumento de "lograr un equilibrio presupuestal". Las empresas se privatizan y desnacionalizan para acabar con la corrupción e ineficiencia del sector público o para que el gobierno se concentre en las tareas que le corresponden, o incluso, para usar los ingresos que se obtienen por la venta a fin de resolver el problema de la pobreza, para generar ahorro interno o bien para capitalizar a los sectores claves de la economía (empresarios). Todos estos argumentos forman parte del discurso pragmático que el grupo impulsor del proyecto neoliberal está utilizando para dar validez a su ataque al viejo esquema del Estado Benefactor, es por esto que se plantea que su

reestructuración está implicando una retracción de la Política Social bajo nuevos esquemas.

Un ejemplo reciente de cómo los grupos económicos implicados en el nuevo esquema están utilizando argumentos empíricos, lo tenemos en el discurso del presidente de la Reserva Federal de E.U., en la administración de Ronald Reagan, el cual apunta:

"La economía de mercado tiene como procesos de cambio claves la privatización, desregulación y la reducción de la inflación. Lo que conduce a una economía fuerte, con mayor productividad, ingresos reales más altos y una política de ahorro importante. Un aspecto final del fortalecimiento de las economías de mercado, es la privatización de los programas de seguridad social del gobierno y de pensiones de jubilación gubernamentales, caso que está ocurriendo en toda América Latina. La privatización de los programas de jubilación y seguridad social, tiene dos grandes ventajas: primero puede elevar las tasas de ahorro nacionales, así como las tasas de inversión. Los programas tradicionales no financiados de seguridad social del gobierno, reducen los ahorros nacionales, ya que hacen innecesario que los individuos ahorren. Los sistemas privados, en contraste, incrementan el ahorro nacional y, por ende, proporcionan financiamiento y fondos para mayores inversiones en plan de equipo y vivienda. En segundo lugar, la privatización de los sistemas de seguridad social puede fortalecer los mercados de capital privado en un país, debido a que proporcionan vehículos de inversión que pueden apoyar la demanda existente de una seguridad financiera a largo plazo".⁵⁰

Este discurso no sólo justifica la necesidad de la intervención del sector privado, sino que además empieza a definir la presencia de las empresas transnacionales (bancos, aseguradoras, hospitales, empresas relacionadas con la prestación de servicios) que bajo la óptica de la rentabilidad, la ganancia y la eficiencia pretenden insertarse en un nuevo esquema de seguridad social. El

⁵⁰ Excelsior, 8 de septiembre de 1993, pp. 1F.

gasto social pasa a ser visto como un problema y no como una inversión que reeditará a futuro, y la inversión privada se transforma en la clave del cambio.

A este panorama económico general se agregaron procesos institucionales provocando fuertes contradicciones sociales y políticas. Nos referimos a los cambios profundos que se incrementaron en la relación del Estado con la sociedad civil. Fueron abandonadas viejas tradiciones socioculturales arraigadas en las instituciones del Estado de bienestar, pretendiendo establecer en su lugar nuevas formas de conducta y comportamiento social. Sin embargo, esto fue asimilado por parte de los diferentes sectores de la sociedad civil como un despojo inmerecido de los derechos sociales adquiridos, socavándose con estrepitosa rapidez las bases tradicionales del consenso y la legitimidad estatal.

En este sentido, estos cambios pueden ser denominados como pluralismo de bienestar para expresar el hecho de que la atención social y sanitaria puede ser obtenida desde cuatro sectores diferentes: el oficial, el voluntario, el comercial y el informal. El Estado juega un papel menos dominante, ahora no es el único instrumento posible satisfacer la provisión colectiva de servicios sociales, ahora parece entenderse que el sector mercantil ó la sociedad civil, debe reemplazar a la provisión oficial.

La provisión de asistencia social y sanitaria se está efectuando por medio de: redes sociales (familiares, amigos y vecinos), el sector voluntario organizado y el sector mercantil.

La siguiente lista de tipos de grupos de bienestar social da una indicación del alcance del sector voluntario:

- 1. Organizaciones vecinales.**
- 2. Grupos de autoayuda o de ayuda mutua.**
- 3. Organizaciones que dan servicios a grupos de clientes.**

4. Grupos de presión.
5. Grupos interesados primariamente en la investigación médica o social.
6. Organizaciones intermedias interesadas en la coordinación de otros grupos y en la provisión de recursos para los mismos.

Incluso esta lista no demuestra la variedad existente, ya que existen muchas combinaciones de los grupos arriba mencionados y dentro de cada tipo existen variaciones de tamaño, estructura, fuentes de financiación, relaciones de cada uno entre sí y con las entidades públicas, en los acuerdos sobre el personal; algunas organizaciones serán enteramente locales, algunas serán afiliadas a organizaciones nacionales y otras serán organizaciones nacionales con ramas locales.

Otra de las formas de satisfacer las carencias y/o necesidades de servicios sociales es a través del mercado, por ejemplo:

1. Los mercados privados se encuentran en el mismo plano que el sistema público que sigue siendo el proveedor principal. La educación se encuentra en esta situación en la mayor parte de los países.
2. Los mercados privados son los principales proveedores, pero dejando un importante papel al Estado, como sucede en el caso de la vivienda.
3. Los mercados son el principal proveedor, guardando el Estado un papel residual, por ejemplo las pensiones o seguros para el retiro.

La Política Social, en la medida en que se constituye en el ámbito mundial de configuración e implementación de los derechos sociales de ciudadanía cumple un rol significativo. La Política Social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal; esto es un

cierto nivel de bienestar social entre sus miembros puesto de manifiesto en la calidad de vida, como así también en la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustentabilidad a la ciudadanía. Desde esta perspectiva la articulación entre la esfera económica y la esfera social resulta fundamental.

Las Políticas sociales actuales, de corte neoliberal, han demostrado que su objetivo ha sido reducido a compensar los desequilibrios sociales generados por el modelo económico. Es decir, se ha producido un desplazamiento o simplificación de la cuestión social, pasando de la universalidad de los derechos sociales a un enfoque de focalización en el segmento más vulnerable de la sociedad; la mayoría de las acciones están dirigidas a los fenómenos de exclusión.

Predominan las políticas focalizadas, de corte asistencial, que se dirigen a poblaciones en riesgo y que han producido cambios institucionales vinculados a su administración y gestión. Luego de la aplicación de ajustes estructurales, podemos afirmar que estas políticas han demostrado su incapacidad para enfrentar los problemas más graves generados por los mecanismos de mercado: la pobreza y la vulnerabilidad social en sus distintas expresiones.

Podemos señalar las principales deficiencias que hasta ahora se reconocen a este estilo de intervención estatal:

- a) Un cambio en la entidad de los destinatarios de los servicios básicos, que pasaron de ser sujetos de políticas sociales a beneficiarios-clientes;
- b) Esta intervención no otorga derechos porque se mueven en la esfera del asistencialismo.

Paralelamente a estas acciones de focalización, el resto de la población que no cabe dentro de este "grupo selecto de beneficiarios" se enfrenta a un

importante problema, el cual se refiere a que los servicios sociales se encuentran en proceso de ser privatizados, con lo se acentuarán las desigualdades entre los que pueden acceder al mercado y quienes solo pueden esperar la asistencia del Estado.⁵¹

Bajo esta nueva estrategia de desarrollo, el Estado de bienestar se empezó a deteriorar, mediante recortes presupuestales, dejando de sostener e impartir educación, prestar servicios de salud, crear empleos. Es decir, se desliga de la seguridad social de antes, que constituía un patrimonio para la población.

El modelo de desarrollo adoptado durante las tres últimas décadas, el cual ha sido promovido por los principales organismos económicos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ha tenido como resultado mayor vulnerabilidad y marginación, específicamente en los países subdesarrollados cuyos gobiernos se encuentran sujetos entre las exigencias y condiciones de estos organismos.

Las reformas neoliberales han fracasado en la generación de un crecimiento económico superior al del modelo económico prevaleciente hasta finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. Al implementarse esta estrategia de desarrollo neoliberal, se conformó una situación que permitió la instrumentación de una política económica tendiente a la desregulación económica, la venta de empresas paraestatales a la iniciativa privada y, a su vez, la búsqueda de la integración de los mercados domésticos al comercio internacional.

El Estado redefinió su papel en la sociedad desligándose de su compromiso social. De este modo, al privilegiar la política económica, el aspecto macroeconómico, provocó que las acciones tendientes a garantizar el bienestar

⁵¹ Levín, Silvia. "Ciudadanía, derechos y políticas sociales: El caso Argentino", en Revista de Ciencias Sociales.

social sufran un retroceso importante, se hace casi imposible satisfacer las demandas sociales. Ante tal situación, la creciente organización política de la sociedad civil parece ser la encargada de atender los aspectos sociales que el Estado esta relegando. Es decir, el Estado supedita la política social a la política económica, lo cual significa que no es una prioridad el empleo, la salud, la nutrición, la educación y la vivienda, en la consecución de la estrategia económica neoliberal. Ante los resultados y las condicionantes de las políticas de ajuste, el Estado ha mostrado su incapacidad para formular una estrategia de desarrollo que articule las políticas económica y social e incorpore a los grupos más postergados a la actividad económica y a los beneficios de esta, en el marco de la economía mundial actual.

CAPÍTULO 2

La Política Social del Estado Mexicano

Como parte de las políticas públicas, las políticas sociales aparecen ante nosotros como un fenómeno moderno. La política social ha evolucionado junto con la complejidad y la cantidad de los problemas que han enfrentado gobierno y sociedad: puede decirse que las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental de varios países a partir de los últimos años del siglo pasado y propiamente con el llamado "Estado de Bienestar". Finalmente, desde hace ya varias décadas, se han incorporado como un capítulo claro y distinto de dichas agendas. Desde finales de la segunda Guerra Mundial, las naciones industrializadas han vuelto su atención a los servicios sociales; han perfeccionado sus sistemas impositivos y han apoyado el empleo y/o han resarcido el ingreso de los desempleados. Todo ello recuerda -en el caso de las naciones europeas- la necesidad de reconstruir los sistemas sociales y económicos que fueron desmantelados por la guerra.

En el pasado, sin embargo, en México y en otros países se acuñaron términos como "asistencia social", "previsión social", "políticas para los grupos de menores ingresos", etcétera, más que introducir a la política social como un capítulo obligado y distinto de la agenda gubernamental. Más aún, como veremos más adelante para el caso mexicano, la política social en un sentido eficaz y eficiente de la formación de capacidades básicas para la población que no las tiene, no formó parte de las consideraciones de la agenda desde un primer momento. En un principio aparecieron las instituciones y los programas dedicados a los servicios sociales y quizá mucho tiempo después se hizo patente el hecho de que la política social no había tenido éxito en la tarea de igualar las capacidades básicas de la población. Todos los gobiernos modernos tienen algún tipo de política social, independientemente de las preferencias y tendencias ideológicas o políticas de la mayoría de su población. No todas esas políticas, sin embargo, logran sus objetivos.

2.1 La Política Social y su Marco Normativo

Sobre el concepto de política social

Es muy difícil tener una concepción generalizada de lo que es la política social o de lo que deberíamos entender por esta ya que la asociamos espontáneamente al campo de los sectores sociales, es decir, que generalmente la concebimos como una suma de educación, salud, alimentación. No existe consenso para acotar cuales son los propósitos o los objetivos de una política social. En este terreno, algunos especialistas sobre el tema distinguen entre políticas sociales y políticas económicas. Dicen que la política económica se ocupa de las transacciones mercantiles, con el intercambio de equivalentes en el mercado, y que las políticas sociales se ocupan de aquellas cosas que no son mercancías, que no se intercambian en el mercado⁵².

Sobre el concepto de política social algo que es de llamar la atención, es la dificultad de construir consensos acerca de su definición. Parece haber un punto en común, más que un acuerdo conceptual, en que la política social tiene por objetivo fundamental ser promotora de bienestar, lo cual se refiere a una de sus funciones más importantes aunque de ninguna manera la puede caracterizar en específico. Consideramos que la política social adquiere características, manifestaciones en cada período, y entonces se puede hablar de políticas de seguridad social, de políticas de combate a la pobreza, de políticas de distribución del ingreso. Partiendo de la falta de acuerdo sobre una definición básica y teniendo en cuenta la diversidad de enfoques, entendemos la política social como aquella que se dirige a la satisfacción de necesidades sociales fundamentales a través de bienes colectivos.

Los diversos estilos, modos y enfoques de hacer una política social esta en función de los actores o de los agentes que se consideren en esta, es decir, el estatal, el privado, el civil y el familiar, y dependiendo de la manera en que se

privilegia a cada uno de ellos, tendremos diversos estilos para hacer política social. También podemos diferenciar la política social en función de los diversos tipos de habilitación. Para algunos, el resultado de la política social debería conferirle capacidades fundamentales a los individuos para que estén en igualdad de oportunidades para competir en el mercado. En este sentido estaríamos hablando de una habilitación formal; en otro sentido se señalaría que la habilitación tiene que ser de carácter sustancial, es decir, que no basta con dotar de capacidades a los individuos para competir, sino que habría de dárseles los medios concretos, las condiciones que les permitieran el ejercicio de sus derechos.

Un tercer elemento que establece las diferencias en política social son los marcos normativos, en este sentido, para algunos el valor fundamental que debería de perseguir una política social, es el de la realización, el del cumplimiento de los derechos sociales de la ciudadanía. Para otros el objetivo fundamental no es tanto la realización de los derechos sociales, sino la corrección de desequilibrios que se presentan en la sociedad. Una tercera posición hablaría de que el valor básico de una política social, lo que debe ser su orientación fundamental, es la construcción de ciudadanía, entendiéndolo con ello tanto los derechos sociales como la participación en las decisiones.

Dependiendo de cómo se combinen estos elementos, actores, formas de habilitación y marcos normativos, podremos identificar los diversos modelos de política social que han predominado.

El primer modelo es el que predominó entre la segunda posguerra mundial y, podríamos decir, todavía en la actualidad, aunque bien con ciertas modificaciones en los países desarrollados, estamos hablando del modelo bienestarista o de Estado social de derecho⁵³. En este modelo el objetivo

⁵² Boltvinik, Julio. "66 millones de pobres en México". En *MACROECONOMÍA*, pp. 28-32.

⁵³ Canto Chac, Manuel. "Conceptos de Desarrollo Social", en *Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo*. Comisión de Desarrollo Social, pp. 91-107.

fundamental y la norma que rige la orientación de las políticas sociales es la de los derechos sociales, se trata de derechos y prestaciones de carácter universales. En términos de los instrumentos que utiliza este modelo, podemos señalar la política fiscal redistributiva con una orientación progresiva: a mayor nivel de ingreso, mayor proporción en la que se participa en los ingresos fiscales; la seguridad social es entendida como las condiciones básicas para todos los miembros de la sociedad: educación, salud, vivienda, en algunos casos seguro de desempleo. Estas prestaciones están fuertemente vinculadas a las condiciones laborales las cuales a su vez van asociadas a los contratos colectivos. El disfrute de estas prestaciones es parte de la relación laboral. En este modelo tenemos como agente que pone en práctica estos instrumentos, casi exclusivamente, al gobierno. Decimos que casi exclusivamente porque en algunos países donde ha estado vigente también se ha incorporado a otros agentes, por ejemplo las ONGS, aunque en la mayoría de los casos de una manera subordinada a las acciones de los gobiernos. Para que este modelo pueda ser real se requieren economías en expansión, Estados consolidados y sociedades organizadas con una característica corporativa. Estamos hablando de países desarrollados como los de Europa Occidental, en alguna medida Canadá y Estados Unidos.

A partir de la crítica a este modelo, cuya objeción se centra en el costo que implica el aparato burocrático encargado de ejecutarlo, se fue dibujando otro modelo de política social cuyo enfoque estaría orientado por el principio de igualdad de oportunidades (Modelo de igualdad de oportunidades). De acuerdo con este modelo no se trata de dotar de los satisfactores a los miembros de una sociedad, sino de dotarlos de las capacidades para que sean capaces de competir en el mercado y a través de su ingreso ellos mismos procurarse sus satisfactores.

Esta idea de igualdad de oportunidades ha tenido dos variantes fundamentales. En sus inicios y sobre todo para los países de América Latina en los que se puso en práctica esta idea de igualdad de oportunidades, se traducía

en la corrección de los desequilibrios sociales provocados por los costos asociados al ajuste estructural. Tenemos que situarnos en la segunda mitad de los setenta y parte de los ochenta, cuando las explicaciones que se daban a los gobiernos de América Latina era que el exceso de intervención gubernamental había distorsionado la economía; para corregir esta distorsión había que hacer un ajuste estructural orientado hacia el mercado. La política social tendría como función compensar los desequilibrios sociales asociados al ajuste. Este modelo ya durante la década de los ochenta se reorientó en cuanto a sus principios ya que lo que se reveló en la práctica es que la capacidad de las economías para generar pobres era mucho mayor y más rápida que la capacidad de la política social para compensar estos desequilibrios. De tal manera que se pasó a otro enfoque que es orientado por la idea de inversión en capital humano, es decir, fortalecer las capacidades básicas de los individuos a través de educación y salud principalmente para que puedan competir en el mercado. En términos de sus destinatarios este modelo se dirige a grupos específicos de la población; se trata de un modelo focalizado en donde el gasto social y la política social se dirigen solo a aquellos grupos de la población que lo requieren. Este modelo también está abierto a otros agentes, como el sector privado y las ONGS. Los individuos deben cumplir con una serie de prerrequisitos y requisitos para poder acceder al beneficio de este tipo de programas. Dentro de este enfoque el bienestar social es una responsabilidad individual y la satisfacción de necesidades sociales debe darse a través del mercado. En los textos más ortodoxos de las visiones del consenso de Washington, se plantea que no debe haber política de empleo y oportunidades de ingresos en materia social, sino políticas focalizadas, específicas, por lo que la política de empleo y oportunidades de ingreso quedan supeditadas es un aspecto que le toca a la política económica y no a la política social; es decir, que el esquema neoliberal plantea que luego de la etapa de restablecimiento de los equilibrios fiscales y externos, así como de la reforma del Estado, se pasará al periodo de la equidad, de reducción de la pobreza y de expansión productiva.

Este modelo de política social es el que impera en la gran mayoría de los países subdesarrollados, condicionado por los organismos financieros internacionales, ha mostrado su incapacidad para resolver el grave problema de la desigualdad y la pobreza, además de presentar graves consecuencias para la mayor parte de la población.

El modelo de política social referido en el párrafo anterior no tiene nada que ver con los derechos sociales ni son la mejor forma de detener el deterioro de las condiciones de vida de la población, ya que al mantener la actual política económica neoliberal se ha agudizado la desigualdad social que no ha sido corregida por el libre mercado ni por los programas gubernamentales de asistencia social focalizada, por ejemplo para el caso de México nos referimos a programas como el Pronasol y Progresa, que solamente "medio" atienden a ciertos sectores de la sociedad clasificados como pobres extremos.

A diferencia del modelo de política social prevaleciente en los países subdesarrollados, como lo es el caso de México, la acción estatal en los países desarrollados se encuentra concebida más por el orden legal, y que es producto de la existencia de mecanismos más "representativos" de los intereses de los diversos sectores sociales; mientras que en los primeros el establecimiento de programas selectivos obedece, entre otras circunstancias, a escenarios de clientelismo y autoritarismo.

Marco normativo de la política social en México

En México, la cuestión social es una responsabilidad del Estado, el cual está organizado a través de derechos constitucionales precisos, de promoción y seguridad social para sus ciudadanos. En los artículos 3º, 4º y 123 constitucionales se establece que tenemos derechos en materia de educación, salud, vivienda, trabajo digno y socialmente útil, y el hecho que estén en la constitución como derechos sociales es algo muy importante porque no es una cuestión opcional.

La política social en nuestro país tiene una larga historia, sin embargo, podemos ubicar el año de 1930 como el comienzo de un esfuerzo permanente por crear un grupo de instituciones, un marco legislativo, una estrategia de gasto público y sobre todo una serie de acuerdos sociales que dieron lugar a varias acciones que permitieron fincar una gran parte del sistema de protección social.

La política social establece un conjunto de normas, instituciones y acciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar de la población. En México la promoción de la justicia social y el bienestar emanan del mandato constitucional. La política social no puede enmarcarse en una definición llana ni sencilla, pues no es un término técnico sino un concepto temporal y hasta cambiante; tal como se puede apreciar en las siguientes cuatro definiciones presentadas desde distintos enfoques⁵⁴:

- La política social definida como un concepto filosófico. Se le concibe como un fundamento empleado por ciertos integrantes de entidades públicas y grandes organismos que buscan de manera colectiva distintas soluciones, duraderas, a ciertos problemas que les afectan.

⁵⁴ Ver Freeman, Howard E; Sherwood, Clarence C.; "Investigación Social y Política Social", pág. 18.

- **La política social como un producto.** Conjunto de conclusiones obtenidas por ciertos individuos implicados en el mejoramiento de las condiciones de la vida social y comunitarias, además de superar la desorganización social y la apatía.
- **La política social como un proceso,** mediante el cual las instituciones mantienen un elemento de estabilidad, procurando al mismo tiempo, mejorar las condiciones de sus miembros. Aquí las políticas sociales existentes difícilmente suelen desarrollarse por completo, ya que continuamente se están modificando ante los cambiantes valores y circunstancias.
- **Como un esquema para la acción.** Supone la existencia de una política bien estructurada y delimitada, la cual se aplicará bajo un esquema de cambios potenciales en los valores, estructura y condiciones del grupo afectado.

Entonces, podemos interpretar a la política social como un conjunto de estrategias y procesos, establecidos de manera coordinada por las entidades públicas y privadas, las organizaciones civiles, los representantes sociales y los grandes organismos, cuya finalidad sea la de mejorar las condiciones de vida social y comunitaria de la población en su conjunto, retomando para ello las experiencias pasadas y teniendo siempre presente un entorno cambiante de valores, estructura y de las condiciones de vida del grupo a beneficiar.

El Gasto social es la parte del gasto público destinado a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población. En la clasificación funcional del gasto propuesta por las Naciones Unidas el Gasto social queda incluido dentro del grupo denominado servicios sociales, los cuales son los referidos a educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes, entre otros.

La Constitución que se elaboró en 1916 y se promulgó y entró en vigor en 1917; es la primera Constitución Social del mundo. En esta se contienen derechos de clase, que son derechos sociales como la educación, la reforma agraria, el derecho al trabajo y la seguridad social. En esta se encuentran también las garantías sociales. Posteriormente como lo fue requiriendo la coyuntura política y económica se fue deformando la Constitución y se le fueron agregando otros derechos sociales como el derecho de los menores a la satisfacción necesidades, a la salud física y mental, la garantía de los derechos a la salud, a los servicios y vivienda, entre otros.

Consideramos que el fruto de los derechos sociales llevados a la práctica puede ser considerado como parte del Desarrollo social, el cual se puede definir como *el mejoramiento de una colectividad*, es un concepto global que abarca todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad. En materia legislativa es recomendable acotar y definir claramente el concepto de desarrollo social para poder determinar los roles de actuación administrativa y legislativa de los tres niveles de gobierno.

2.2 Etapas de la Política Social en México

La política social ha sido históricamente una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. No es la simple suma de las políticas y programas destinados a atender las demandas de la sociedad, es sobre todo, una acción modeladora del orden y del conflicto social.

La política social resume la complejidad social en las que interactúan:

- La sociedad y sus estructuras básicas: Población, familias, individuo, colectivo.

- Principios, valores e intereses de la política: Estado, Instituciones, partidos y organizaciones.
- Tendencias y ciclos de la economía: Tecnología, nivel de desarrollo, organización de la producción, sectores emergentes o en declive y contexto económico internacional.

Para conocer la evolución y el desarrollo de la política social en nuestro país hemos retomado la periodización del Maestro Enrique González Tiburcio⁵⁵.

Primera etapa (1920-1940): Movilización popular con reparto de activos.

En esta primera etapa, la movilización popular es la que define el contenido y las prioridades de la política social entre 1920 y 1930. Dentro de este período se alienta y promueve la organización de la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, abasto, tierra y crédito, de esta manera, el gobierno organiza, pero interviene todavía débilmente en la prestación directa de servicios, pues no se tiene una estructura institucional.

El cumplimiento de la ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia y equidad. Hay dos instrumentos básicos en esta etapa: ley y organización. Con la ley en la mano y con la movilización popular es como se construyen instituciones y se va oprimiendo a sectores de la sociedad como los grupos oligárquicos y terratenientes que no quieren cumplir con los mandatos de la nueva Constitución.

El gasto social se concentra en apoyar la educación para dar cumplimiento al artículo 3º constitucional (es la gran generación de nuestros maestros rurales). Se aplica la reforma agraria, para dar cumplimiento al artículo 27 constitucional y atender la demanda de los campesinos; la oligarquía terrateniente desaparece

⁵⁵ González T, Enrique. "Desarrollo y Retos de la Política Social". En Economía Informa, pp. 17-25.

como grupo social importante, como clase social, para dar proceso a una organización campesina que equilibra estos procesos de oligarquía terrateniente. Se alienta una importantísima organización sindical; se protege el trabajo para dar cumplimiento al artículo 123 constitucional; se crean los más importantes sindicatos, gremios, cooperativas y asociaciones mutualistas, muchas de las cuales persisten incluso hasta hoy.

También se fundan instituciones para impulsar el desarrollo, como el Banco de México para manejar el crédito y la moneda, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Comisión Nacional de Irrigación, entre otras.

Esta primera etapa se caracteriza por el reparto de activos, sobre todo de tierras; se articulan instituciones para generar posibilidades de crédito y su característica básica es la movilización social, con la ley en la mano, para tratar de cumplir con los preceptos de la Constitución de 1917.

En este período se crearon instituciones sociales, se consolidó la estabilidad política, y surgieron organizaciones sociales (como la Confederación de Trabajadores Mexicanos -CTM-, Confederación Nacional Campesina -CNC-, Confederación Nacional de Organizaciones Populares -CNOP-), lo que permitió corporativizar a los sectores más importantes bajo un esquema centralizado, que permitió aplicar una estrategia incluyente para hacer partícipes a la mayoría de la población en el desarrollo económico del país, haciendo efectivos los preceptos constitucionales (educación gratuita; extenso reparto agrario; nacionalización del petróleo, y seguridad social).

Los sectores relacionados con el fenómeno económico e infraestructura, tuvieron un comportamiento dinámico basado en la creación de instituciones financieras y de fomento que apoyaron el intenso proceso de reorganización de la

economía. Las siguientes características dan cuenta de esta etapa tan importante que sentaron las bases para el crecimiento y desarrollo.

- La movilización popular define el contenido y prioridades de la política social.
- Se alienta y promueve la organización de la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, abasto, tierra y crédito.
- El gobierno organiza, pero interviene débilmente en la prestación directa de servicios.
- El cumplimiento de la ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia y equidad.
- El gasto social se concentra en apoyar la educación para dar cumplimiento al artículo tercero constitucional.
- Se aplica la reforma agraria para dar cumplimiento al artículo 27 constitucional y atender la demanda de los campesinos. Desaparece la oligarquía terrateniente para dar paso a la organización campesina.
- Se alienta la organización sindical y se protege el trabajo, para dar cumplimiento al artículo 123 constitucional: se crean sindicatos, gremios, cooperativas y asociaciones mutualistas.
- Se fundan instituciones para impulsar el desarrollo: Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Comisión de Irrigación, entre otras.

Se considera que el nacimiento del Estado moderno mexicano ocurre a finales de la década de los veinte, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el 4 de mayo de 1929. Surgido como un partido de corte populista, en el decreto presidencial del 25 de enero de 1930 emitido por Emilio Portes Gil (1891-1978), se ordena: "que todo el personal civil de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal contribuya con siete días de sueldo, durante cada año, debiendo destinarse los fondos recaudados a los siguientes fines: I) beneficencia, II) seguro de vida, III) fondo de reserva y IV) acción social."⁵⁶

Cuando Lázaro Cárdenas (1895-1970) asume el poder, ya en la década de 1930, la filosofía política se centra en que la solución de la marginación económica y social es cuestión de interés nacional y se impuso una concepción jurídica distinta a la que había prevalecido en torno a la atención médica y a la beneficencia social. El cambio fundamental fue que el concepto de beneficencia se sustituyó por el de asistencia, implicando con ello que son obligaciones del Estado "el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población".

En 1924 se determinó por decreto que los productos del impuesto sobre el premio y aproximaciones de la lotería se destinaran a la beneficencia pública; desde entonces, hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 39), se faculta a la Secretaría de Salud para aplicar a la Beneficencia Pública los fondos de la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos.⁵⁷

⁵⁶ La beneficencia comprendía la obligación del PNR de atender en sus enfermedades a todos los miembros, empleados y funcionarios de la Federación, que estuvieran al corriente en el pago de sus cuotas; el seguro de vida consistía en el derecho de los familiares del empleado o funcionario para recibir, en caso de muerte de éste, una cantidad conforme a lo que hubiere aportado a dicho fondo; el fondo de reserva era destinado para fines electorales, y la acción social se concentraba en una intensa labor educativa entre las comunidades campesinas y obreras, fomentando la creación de centros y misiones culturales, escuelas, ligas de resistencia y de cooperación.

⁵⁷ Villarespe Reyes, Verónica O. "La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México", pp. 7-34.

Segunda etapa: 1940-1962. Creación institucional bajo un pacto corporativo-popular.

En la década de 1940, en los países latinoamericanos, se inicia el modelo de industrialización centrado en el crecimiento hacia dentro. De esta manera, la década que va de 1940 a 1950, constituye de alguna manera, la entrada de México a la modernidad, esto se debe a que se inicia un vigoroso impulso a la industria. Los primeros y más importantes pasos hacia la industrialización del país se habían dado ya durante el gobierno de Cárdenas: por un lado se había nacionalizado el petróleo y los ferrocarriles, es decir, el transporte y el combustible necesarios para el sostenimiento de una planta industrial; por el otro, el movimiento obrero organizado se había incorporado al partido oficial, subordinándose con ello a las decisiones del gobierno en turno.

Como nunca antes, el factor externo interviene en la política mexicana. La circunstancia de la Segunda Guerra Mundial no sólo contribuye en diversas formas a la política industrializadora del Estado sino que también conforma importantes decisiones de política nacional e internacional. El ingreso de México al campo de los aliados a través de la declaración formal de guerra contra el Eje, en junio de 1942, permite una relativamente mayor intervención norteamericana en la vida política del país, y a la larga, abre una nueva etapa de relaciones entre México y Estados Unidos.

La modernización política, el impulso de la industrialización y la vinculación político-militar con los Estados Unidos son inseparables del viraje hacia la derecha que caracterizó a toda la década. La rectificación del cardenismo prevista ya desde la campaña de Ávila Camacho, comprendió la marcha atrás de la política educativa, la sustitución de la dirigencia sindical y el retroceso en el reparto agrario.

A partir de 1940 se buscó un clima de entendimiento con los inversionistas nacionales y extranjeros para propiciar el desarrollo industrial y así se da el surgimiento de numerosas pequeñas y medianas empresas. Repetidamente, el gobierno reconoció a la empresa privada como motor del desarrollo y expresó la promesa de mantener tranquilo al movimiento obrero y a la izquierda en general.

Mientras la industria crecía, el Estado adquiría, cada vez con mayor fuerza, su carácter de director del proceso económico, al erigirse como promotor del desarrollo industrial, como elemento clave en la conciliación de los conflictos obrero-patronales y aún como inversionista en aquellos renglones prioritarios en que la empresa privada no deseaba o no podía arriesgarse.

En la segunda mitad de la década de los cuarenta, la mitad del gasto público se invirtió en infraestructura de transporte y carreteras y una cuarta parte en petróleo, electricidad y en la creación de empresas de apoyo, esto conllevó a la reducción proporcional en el gasto dedicado a la educación, salud y servicios urbanos, aspectos que fueron pospuestos en aras de la entrada a la modernidad.⁵⁸

Tanto en la década de 1930 como en la de 1940 se reorganizan los comedores públicos, se presta atención a la asistencia para los ciegos, se reglamenta la asistencia a estudiantes pobres y se efectúan diversas campañas para combatir la mendicidad. Este combate se limitaba a: 1. Tener un asilo-hospital en el que se internaba a los mendigos y posteriormente solo a los enfermos crónicos, no a los mendigos profesionales; 2. Imponer sanciones penales a quienes ejercieran la "mendicidad profesional"; 3. Realizar una intensa propaganda con el lema "No dé limosna, dé trabajo", y 4. Crear un establecimiento que contase con una granja anexa y pequeños talleres, para acoger a los mendigos que pudieran realizar algún trabajo. Es importante resaltar que el alivio a los pobres se daba por la beneficencia, o la llamada asistencia pública, y por el

⁵⁸ Puga, Cristina, Tirado, Ricardo, et al. "Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983", pp. 9-158.

gasto en bienestar social, aunque este involucraba además a amplios sectores de la población. El hecho era que todavía no existía ningún programa para combatir la pobreza.⁵⁹

En la segunda etapa de 1940-1982, se le ha denominado de creación institucional, bajo un pacto corporativo de base popular, lo que se inicia es la construcción de un Estado social, y podríamos llamarlo Estado de Bienestar.

La década de 1970 se ve marcada por movilizaciones políticas tanto campesinas como obreras: empieza el deterioro de las grandes centrales oficiales (en particular de la Confederación Nacional Campesina y de la Confederación de Trabajadores de México) y surgen masivamente sindicatos independientes. Entre estos últimos destaca el movimiento de la Tendencia Democrática que agrupaba a sindicatos obreros, a miembros de la Central Independiente Obrero Agrícola y Campesina y a otros sindicatos campesinos y de jornaleros agrícolas; la tendencia estaba encabezada por disidentes del Sindicato Único de Trabajadores de la Electricidad de la República Mexicana.

En condiciones de una economía de mercado en crecimiento como en el México de entre los años treinta y sesenta, el Estado benefactor utilizó las políticas sociales como un mecanismo de redistribución de los recursos y como un instrumento de estabilización que inhibió las crisis cíclicas del sistema, en la medida en que logró atenuar las desigualdades sociales, aunque de manera combinada con un sistema presidencialista, corporativista, incluso centralista.

Hay un despliegue institucional realmente importante para proporcionar bienestar a la población organizada, en particular en términos del IMSS, el ISSSTE, Conasupo, Banrural, Anagsa, Infonavit, etc. El andamiaje institucional va a permitir darle respuesta a esa demanda social creciente y cada vez mejor organizada, sobre todo alrededor de gremios.

⁵⁹ Villarespe, op cit, pp. 35-36.

La política social se construye bajo los principios de seguridad social, con derechos y obligaciones normadas sobre la categoría del trabajador y no sobre la del ciudadano. A través de esa simbología trabajador formal-sindicato-seguridad social, se construye gran parte de la política social a partir de los años cuarenta.

El acceso a los servicios se va volviendo, con el paso del tiempo y entre los años 1940 y 1982, cada vez más selectivo y diferenciado. Los derechos sociales, más que derechos ciudadanos, se convierten en derechos de gremios vinculados al pacto corporativo-popular. Es cada vez más difícil que los sectores no sectorizados en términos de las estructuras típicas puedan tener acceso a muchas condiciones de bienestar y empieza a darse de manera muy importante un creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional.

Es en la década de los setenta cuando el Estado mexicano inicia programas contra la pobreza con el propósito de paliar las desigualdades sociales. Dichos programas se orientan principalmente al sector rural: surgen así el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). En 1973 aparece el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER), dirigido a apoyar a los sectores más atrasados de la economía nacional, concentrados en el campo. Fue el primer programa social apoyado con fondos del Banco Mundial y tenía como objetivo financiar proyectos de generación de empleo y creación de infraestructura en zonas aisladas. Otro proyecto gubernamental que incluyó un fuerte componente de participación fue el impulsado por la Coordinación General del Plan Nacional de zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) creada en 1977 con el objetivo de conjugar los esfuerzos de atención a grupos en desventaja económica y social.

Estos esfuerzos hechos para incorporar plenamente la participación de los beneficiarios en la puesta en marcha y desarrollo de los programas fueron limitados, entre otras razones, porque apoyaron grupos que ya estaban vinculados

a las estructuras corporativas del Estado, lo que no era criticable en sí, pero que resultaba al menos discutible dado que, primero no eran los más necesitados, y, segundo empezaron a consolidar redes en las que los apoyos comenzaron también a ser cambiados por manifestaciones de sustento al los gobiernos en turno. Hasta ese momento, la política social del Estado aliviaba la pobreza y la mendicidad con la beneficencia, asistencia o caridad pública. Por otro lado, debido al gran apoyo que se daba a la industrialización, el gasto social resultaba bajo e insuficiente para desarrollar obras dentro de los rubros de educación y de salud, de tal suerte que la población beneficiada no era ni la más numerosa ni muchas veces la más necesitada, y aún no se planteaba la cuestión de elaborar y realizar programas para enfrentar y combatir tanto la pobreza como la pobreza extrema. Los marginados del proceso de desarrollo (industrialización), no importaban más que como vivero de mano de obra descalificada, ya que esta es mucho más barata.

El PIDER se crea en 1973 y estuvo dirigido a regiones campesinas que tenían recursos pero carecían de infraestructura y servicios. En consecuencia, su objetivo fue llevar inversiones y servicios. Se intentó aumentar los ingresos y niveles de vida de esos sectores rurales introduciendo actividades productivas que incrementaran el empleo permanente o temporal. El 40% de las acciones de este Programa, de 1973 a 1976, se orientaron a los estados de Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas, considerados pobres. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo lo apoyaron con préstamos. Para 1976 y 1981, sus inversiones tuvieron la siguiente distribución, respectivamente: 39 y 47% para proyectos orientados a la producción (proyectos productivos); 42% para infraestructura de apoyo a la producción, y 19 y 11% para beneficio social. La prioridad que se otorgó a inversiones en caminos, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable, desvirtuó los objetivos originales del Programa y para 1980 se declaró que se trataba de un Programa de desarrollo rural integral. La participación comunitaria que contemplaba no pasó de ser una consulta formal, en la que las dependencias, federales y estatales, ejecutoras promovieron y

fomentaron organizaciones útiles solamente a las obras por realizar. Llevar a cabo el Programa enfrentaba los problemas de la ausencia de una participación organizada de la población y de una coordinación entre los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El PIDER había planteado descentralizar la planeación interinstitucional y regional, creándose los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

COPLAMAR era financiado con recursos propios y del PIDER, y en su mayoría por los recursos que provenían de la asignación que habían realizado a las zonas deprimidas las distintas dependencias y los gobiernos estatales mediante sus presupuestos.

La diferencia sustancial entre el PIDER y el COPLAMAR fue que el segundo nunca tuvo la intención de constituir proyectos que se autofinanciaran, en un determinado plazo. Coplamar involucraba la formación de comités integrados por la población a ser beneficiada, ello obedecía más bien a las necesidades de la dependencia que llevaría a cabo la obra.⁶⁰

En resumen, ambos programas partieron de diseños, estrategias y planeación centrales; desde una escritorio de alguna dependencia de la Federación se pretendió aplicarlos y operarlos con el ilusorio fin de que llegaran a comunidades lejanas, lo que nunca ocurrió, y la pobreza rural siguió incrementándose. Es importante decir que los dos programas precisamente se orientaban a la pobreza rural, a diferencia del Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994), creado según el discurso oficial para combatir la pobreza extrema, tanto rural como urbana, del cual hablaremos más adelante.

⁶⁰ Ibidem.

Selectividad y diferenciación de los derechos sociales

A partir sobre todo de los años setenta y ochenta empieza un proceso de desencuentro entre la oferta pública institucional y la demanda. Aparecen numerosos contingentes territorializados, como los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural, los trabajadores informales, que van quedando al margen de estos beneficios, organizados bajo instituciones que tienen una lógica gremial corporativa y una base social popular que se ha convertido en diversa y distinta.

Hay un planteamiento pues, de territorialización significativa, en términos de grupos sociales para los cuales las acciones y los beneficios en materia social llegan poco o llegan de manera sumamente escasa. Es preciso pertenecer a algún gremio, a algún sindicato, para tener acceso a este conjunto de beneficios de carácter social; si no, está uno fuera de la categoría de ciudadanos sociales. Por ello, el sujeto importante es el sujeto político organizado bajo esta lógica y no el ciudadano.

En resumen, el crecimiento económico nacional e internacional permitió aplicar una estrategia social basada en un "Estado de Bienestar", mediante un intenso despliegue de creación de dependencias e instituciones públicas de beneficio social, atendiendo con ello las demandas formales de los trabajadores a través de un pacto estatal-corporativo. Así el período se caracterizó por:

- Despliegue institucional para propiciar bienestar a la población organizada: IMSS, ISSSTE, Conasupo, Banrural, ANAGSA, Infonavit.
- La política social se construye bajo los principios de seguridad social con derechos y obligaciones normadas sobre la categoría del trabajador y no del ciudadano.

- El acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado: los derechos sociales se convirtieron en derechos de gremio vinculados al pacto corporativo popular⁶¹.
- Creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional: numerosos contingentes "territorializados" como los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural y los trabajadores informales, quedaron al margen de los beneficios sociales.
- El surgimiento de Programas específicos de combate a la pobreza rural: Pider y Coplamar.

Sin embargo, con la supuesta finalidad de que el Estado se volviera más eficiente, se dieron procesos de reforma a finales de la década de los setenta, involucrando en su delineación tanto a instituciones nacionales (sindicatos, poderes públicos, académicos, etc.) como internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). En buena medida, estos procesos de reforma se dieron como resultado de la llamada crisis fiscal del Estado y de la caída de los procesos de crecimiento económico.⁶²

En resumen, durante la década de los treinta hasta principios de los ochenta, el Estado mexicano se convirtió en organizador de una sociedad mediante mecanismos de control político, como el corporativismo, que permitieran, al mismo tiempo, la acumulación de capital mediante una política económica generadora de las bases materiales que demandaba la industrialización del país, también intervino en la reproducción de las relaciones sociales creando un conjunto de instituciones. El corporativismo mexicano se expresó como una coparticipación de

⁶¹ La fuerza laboral organizada se constituyó en un grupo social integrado al orden estatal cuyas bases de legitimidad se encontraban en la fuerza laboral organizada bajo sindicatos que adquirieron un status ventajoso sobre otros grupos de la población.

⁶² Ibidem

las organizaciones (de obreros, campesinos y otros sectores sociales) en las decisiones de la política nacional y dentro del Estado. Pero esta situación fue resultado de un proceso histórico que culminó como una compenetración entre organizaciones, que integran la estructura corporativa y el Estado; así el sindicalismo oficial o corporativo se concibió como representante, además de los intereses de la clase obrera, de los intereses nacionales y, por tal motivo, pudo influir, desde el Estado, en la definición del rumbo del país.⁶³

En México, la redefinición del papel del Estado, ante la ideología del mercado como la mejor manera de distribuir el bienestar entre los distintos grupos sociales, nos obliga a considerar lo que el Estado mexicano ha representado para el desarrollo económico y social, puesto que después del movimiento armado de 1910, se transformó en un agente organizador de la economía y de la sociedad.

El Estado social mexicano, también llamado Estado corporativo, deja de funcionar cuando se excluye del espacio de negociación estatal a las corporaciones de las masas. Esa exclusión se debió a que su capacidad material se redujo, lo cual se aceleró con la crisis económica de principios de los años ochentas, y a la necesidad de introducir reformas al sistema económico. Esta crisis significó la debacle de la ideología populista, no solamente por la disminución del gasto social, sino por la puesta en marcha del proyecto económico neoliberal, identificado con los intereses financieros nacionales e internacionales.

⁶³ De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, pp.35

Tercera etapa: 1982-2000. Transición y reconstrucción de una nueva estrategia social.

La crisis de los setenta se produce, en cierta medida, por el crecimiento desproporcionado del Estado (que había comenzado durante las primeras décadas del siglo XX como resultado del incremento de las tareas asumidas por las diversas administraciones públicas) y por los entonces incipientes pero ya importantes procesos de globalización.

Como reacción a la crisis de los setenta empezaron a difundirse una serie de visiones teóricas que defienden el llamado Estado minimalista, en una suerte de intento por regresar a los tiempos del Estado en los que las estructuras estatales tenían como cometidos casi únicos el asegurar el cumplimiento de los contratos y la protección de la propiedad. Son los tiempos – a principios de los años ochenta – en que el pensamiento neoliberal domina el escenario teórico y se empieza a implantar en diversos países.

Un primer tramo de las reformas del Estado con visiones neoliberales se dirige hacia una restricción importante de las tareas y funciones del Estado, y hacia el correspondiente adelgazamiento de sus estructuras burocráticas. En la segunda mitad de la década de los ochenta se llevan a cabo profundas reformas de la función regulativa del Estado sobre los mercados, comenzaron a abrirse las fronteras al libre comercio y a bajar las barreras arancelarias de un buen número de países.⁶⁴

A partir de 1982 se van transformando muchas de esas conjunciones entre Estado, economía y sociedad, que le habían dado cuerpo a toda la matriz de política pública social en México. A partir de la severa crisis económica vivida durante los años ochenta, el gobierno mexicano orientó sus principales esfuerzos a reducir el tamaño y ámbito de injerencia del Estado en la economía y en la

sociedad en general. Desde entonces se enfatizó la idea de que los mercados fueran el medio privilegiado para la asignación de los recursos sociales escasos, dejando que el gobierno sólo representara un papel regulador y de arbitraje. Se emprendió el saneamiento de las finanzas públicas y un estricto control de déficit presupuestal.

Se mantuvo la idea de que el bienestar social dependía enteramente de la política económica; se presenció la readopción de las teorías que afirmaban que el crecimiento económico mejoraría gradualmente las condiciones de vida de capas cada vez más empobrecidos. Sin embargo, las reformas implicaron una serie de costos para el conjunto de la población, que se reflejó en una desaceleración del crecimiento económico (entre 1980 y 1990 fue de apenas 1.6%), en una dramática pérdida del poder adquisitivo del salario (que entre 1983 y 1990 fue de 50%) y en el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso (el índice de Gini mostró un aumento de la desigualdad de 31.1% entre 1984 y 1996).⁶⁵ Estos efectos negativos, algunos de los cuales eran esperados por los propios diseñadores de la política económica, ponían en peligro el proyecto de reformas en la medida que podrían generar rechazo a su aplicación por parte de los sectores más afectados.

Los impulsores del modelo "neoliberal" de desarrollo se vieron ante la necesidad de proponer políticas y programas sociales específicos para atender a los grupos en pobreza extrema e indigencia, de manera que no fueran un elemento que pusieran en riesgo la estabilidad política y económica.⁶⁶

Las circunstancias estructurales de la década de los ochentas fueron reconfigurando el gasto público para el bienestar, en el régimen de Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988), se inicia un ataque en contra del modelo del Estado

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Genaro Aguilar Gutiérrez, "Desigualdad y pobreza en México, ¿son reversibles?", pp.54-100.

⁶⁶ A este respecto, véase Berta Lerner, op cit, pp. 69-75.

interventor, lo cual se plasmaría en que el gasto en desarrollo social tuvo un grave descenso. (Véase Cuadro 5)

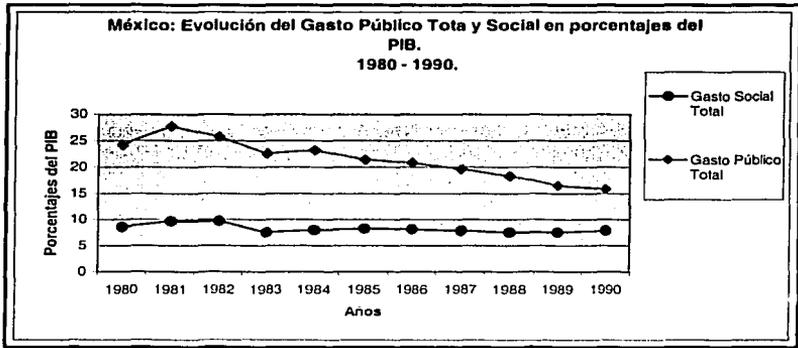
Cuadro 5. México: Evolución del Gasto Público Social. 1990-1990

	1990	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
En porcentajes del PIB										
Educación	3.1	3.6	3.8	2.8	2.9	2.9	2.6	2.6	2.6	2.6
Salud y Seguridad Soc.	3.5	3.6	3.6	3.0	2.8	2.8	3.0	2.7	2.8	3.0
Laboral	0.1	0.1	0.1	0	0	0	0	0	0	0
Vivienda	0.5	0.5	0.5	0.9	1.3	1.4	1.5	1.7	1.8	1.4
Otros	1.4	1.9	1.7	0.9	1.0	1.3	1.0	0.8	0.6	0.5
Gasto Social Total	8.6	9.7	9.7	7.6	8.0	8.3	8.2	7.9	7.6	7.6
Gasto Público Total	24.2	27.8	25.7	22.6	23.2	21.4	20.8	19.6	18.3	16.5
Índice del Gasto Social Real Per Cápita (1980=100)										
Educación	100.0	117.2	117.2	76.0	76.2	76.1	62.3	62.5	57.5	63.3
Salud y Seguridad Soc.	100.0	107.8	107.2	78.9	71.0	71.1	67.2	62.8	59.7	68.1
Laboral	100.0	205.4	146.3	52.5	58.5	57.9	47.2	46.3	42.8	43.4
Vivienda	100.0	104.3	114.8	152.5	203.8	227.3	216.3	245.7	212.5	20.35
Otros	100.0	141.6	123.0	56.4	65.5	79.7	55.2	47.3	33.5	29.4
Gasto Social Total	100.0	98.2	98.3	66.2	70.3	73.3	63.1	62.8	56.2	60.2

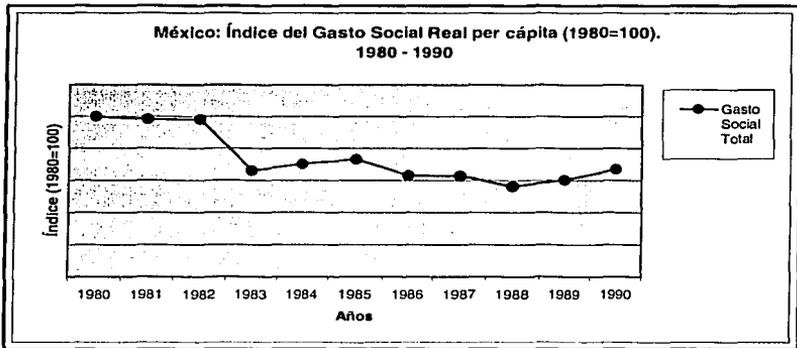
Fuente: Cominetti, Rosetta. Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995. CEPAL. Santiago de Chile 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GRÁFICA 5



GRÁFICA 6



Fuente: Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995". En Cuadernos de la CEPAL No. 80. Santiago de Chile 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se caracterizó por su programa de reordenación económica que no solamente implicaba la reducción del déficit en las finanzas públicas, sobre todo mediante la disminución del gasto social, sino la privatización de las empresas públicas, la desnacionalización de la banca y el pago de la deuda externa. Durante este período se fue configurando un proyecto económico más vinculado con el exterior, con una menor participación estatal y basado en una concepción eficientista de la administración pública, con lo cual, restó recursos para atender las demandas sociales y promover el desarrollo económico. El objetivo principal de este período fue contener la inflación mediante la puesta en marcha de un programa de austeridad económica que afectó el nivel de empleo y la asistencia social. Entre los efectos negativos de esta política económica tenemos que en cuanto al gasto social, palanca importante de la política social, se contrajo en un 17% entre 1983 y 1985 al mismo tiempo que el gobierno suprimía los programas de asistencia social COPLAMAR y SAM; en el medio rural la crisis provocó la descapitalización del campo⁶⁷; entre el mismo período el número de pobres se incrementó, así, solo entre 1981 y 1984 el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó entre 10 y 13 millones, y en cuatro millones más en los siguientes años, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza absoluta⁶⁸.

Indudablemente la austeridad del gasto público en bienestar social es el resultado de las restricciones impuestas por la crisis pero, sobre todo, creemos que es una consecuencia también de la aplicación de las políticas neoliberales que han modificado la prioridad de la Política Social para establecer la preponderancia de la lucha contra la inflación a partir de una contracción presupuestal deliberada, agravada solamente por el gigantesco servicio de la deuda. En estos momentos, el modelo original del Estado de Bienestar se estaba desarticulando en el marco de la profunda crisis económica poniendo en desuso las formas de instituciones sociales de los años setenta. México puede ser una

⁶⁷ La participación de la inversión pública sufrió un grave retroceso: entre 1980 y 1988 se redujo de 18.9% a 6%.

⁶⁸ Hernández, Enrique, "Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación".

buena ilustración de la reestructuración neoliberal, sobre todo si se considera el carácter tan desigual y selectivo de sus instituciones de bienestar.

En muchas instituciones de bienestar social, que se habían convertido en elementos importantes de legitimidad, de acuerdo y de consensos sociales entre el gobierno y muchos grupos, se inicia un deterioro como producto de una estrategia de ajuste económico de deuda, y en muchas de estas instituciones se empiezan a organizar los que se podrían llamar sindicatos democráticos. Es decir, hay una emergencia democrática, que con frecuencia está en el interior de las propias instituciones del IMSS y del ISSSTE, que tienen que enfrentarse a una demanda social exigente y creciente, ante esa demanda social no se cuenta con los recursos suficientes para responder. Se inicia entonces una etapa de surgimiento de programas específicos y eso tiene cierta concordancia con lo que empieza a ocurrir en el plano internacional.

Durante el período 1982-1988 se realiza una estrategia de ajuste que tenía como propósito reducir el gasto público y mantener bajos los salarios; ambos con la finalidad de abatir la inflación. Políticamente se adoptó un conjunto de medidas que lograrían la estabilización de precios, teniendo como base la concertación entre las diferentes fuerzas o sectores: obreros, campesinos, empresarios y gobierno. Dicha concertación se formalizó con la firma del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el que los sectores firmantes se comprometían a llevar a cabo el ajuste de precios y salarios en tiempos preestablecidos de mutuo acuerdo. Es en este sexenio que se cancela el nacionalismo y se inicia la etapa neoliberal en México, es decir, se privilegia el retro del Estado en áreas estratégicas de la economía pasando éstas a manos de particulares, se empiezan a vender las empresas paraestatales, se impone un rígido control salarial, y la producción enfocada al exterior del país se considera fundamental.

Las políticas de ajuste impuestas en este sexenio determinaron el deterioro de las condiciones de vida: una mayor concentración del ingreso incidió

en la disminución de los salarios reales, sobre todo del salario mínimo y del empleo.

Como hemos visto, el modelo neoliberal inició nuevas reglas en la relación Estado-sociedad. En la esfera política, los ajustes anteriores al sexenio de Carlos Salinas originaron la necesidad de que se redefiniera el papel del Estado tanto en áreas estratégicas de la esfera económico-social, como en sus funciones, obligando a un replanteamiento en sus relaciones con la sociedad civil.

Lo que se llamó la Reforma del Estado era inminente, ya que con ella se trataba de estimular las iniciativas individuales y comunitarias, incluso se llega a hablar del Estado solidario. Se declaró oficialmente que en Solidaridad se concretaba la nueva relación entre gobierno y sociedad, ya que el espíritu del Plan era acrecentar la participación organizada de los sectores sociales involucrados en sus propias acciones contra la pobreza.

El nuevo modelo de Política Social

El discurso de la administración 1988-1994 se vinculaba con la tendencia mundial que señalaba la necesidad de sustituir la provisión del bienestar social a través del Estado por el establecimiento de nuevas modalidades distributivas donde los grupos sociales tuvieran una mayor participación.

La política económica de saneamiento de las finanzas públicas, de control del proceso inflacionario, así como la búsqueda de mecanismos para eliminar los efectos del sobreendeudamiento externo y atraer con ello capitales, promoviendo la privatización y la desregulación, provocando recortes en el gasto público, lo que a su vez redefinía la intervención pública en los rubros de salud, educación, etc. La argumentación a este nuevo modelo de política social hacía referencia a la poca efectividad de los anteriores instrumentos distributivos, basados en el reparto agrario y los subsidios.

A partir de 1982 se presenta un conjunto de situaciones de desgaste de una estrategia de política social (estatista y corporativa) y un sensible deterioro de las instituciones de bienestar social, donde la demanda social de los sectores que no habían sido beneficiarios del crecimiento económico supera a la limitada oferta pública. Se hacía evidente el establecimiento de programas de bienestar focalizado, más específicamente, de combate a la pobreza con un esquema selectivo. Se inicia así una nueva etapa de la política social con las siguientes características:

- Surgimiento de programas específicos, focalizados por fuera de las instituciones tradicionales (PIDER, SAM, COPLAMAR): SOLIDARIDAD y PROGRESA.
- Se debilitan identidades sociales básicas del período anterior, base de aquel Estado social (sindicatos, y la base sindicato-empleo format-seguridad social.)
- Cambios en un nuevo estilo de intervención social en donde la participación estatal está siendo remplazada por el sector mercantil y grupos de la sociedad civil.

Así, el compromiso social de los gobiernos de la década de los setentas, que incluye los de Luis Echeverría y López Portillo, en términos generales sirvió para reforzar el corporativismo y consolidar con ello apoyos hacia el sistema político. Sin embargo, durante la administración de Miguel de la Madrid la misma situación de crisis económica y las tendencias de la economía mundial, provocaron que los compromisos sociales fueran descartados.

2.3 Focalización y Pobreza en México

El fenómeno de la pobreza, el atraso o la marginación ha sido explicado de distintas formas por cada uno de los programas que han intentado atacarlo. Las principales diferencias, que sin duda están mediadas por el momento histórico en el que aparecen cada una de estas iniciativas, radican en las causas y en el alcance social que se le atribuye al fenómeno. En estricto sentido, cada una de las aproximaciones responden a la política de ajuste estructural y a la reducción del gasto público específicamente, lo cual implica a su vez la formulación de políticas de focalización y selectividad de la población objetivo de los programas.

Los cambios en la perspectiva para acotar el fenómeno de la pobreza y, por consiguiente, a su población objetivo, fue acompañada de modificaciones en los propósitos y en la estrategia con la que se pretendió revertir sus causas y efectos. Se puede afirmar que los programas orientados a los sectores de menores recursos no han sido capaces de revertir las causas estructurales de la pobreza (como podría ser una mejoría en la distribución del ingreso o en el empleo) y han logrado solo parcialmente ser un paliativo a los efectos sociales negativos de un escenario económico inestable. No obstante, de acuerdo con el modelo de desarrollo económico y social en marcha, la lucha contra la pobreza resulta para muchos mexicanos la única alternativa de acceder a los circuitos redistributivos del Estado⁶⁹.

Las políticas públicas contemporáneas y, en particular, las políticas sociales, están experimentando profundas transformaciones que afectan tanto a sus objetivos como a sus procedimientos de gestión. Especialmente, en relación a estos últimos, el debate parece haber dejado atrás la idea de intervenir mediante mecanismos burocráticos tradicionales (subsidios) y poner énfasis en nuevos modelos (mayor intervención de la sociedad civil y focalización en la asignación de los recursos).

⁶⁹ Ordoñez, Gerardo. "México en el combate a la pobreza", en: CIUDADES 36, pp.25

La persistencia de la pobreza implica un serio cuestionamiento al concepto mismo de desarrollo y a los distintos modelos de crecimiento aplicados en el país. Además, su existencia pone también en entredicho la capacidad, que como sociedad moderna tenemos para proporcionar un bienestar mínimo a todos, independientemente del origen étnico, sexo, edad, religión o condición social.

Aunque la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, es evidente que en el núcleo se trata de un problema fundamentalmente económico asociado a las necesidades humanas. Recientemente se ha abierto el debate sobre las causas del deterioro social y éstas se han asociado a uno u otro modelo de crecimiento; lo cierto es que en México no ha habido soluciones efectivas ni completas para enfrentar la pobreza, aunque sí hay experiencias exitosas y en otras décadas se han registrado tendencias a su reducción en términos relativos, aún sin programas específicos.

Los programas sociales requieren aumentar sus contenidos de eficiencia y mejorar su direccionalidad. Sin embargo, en algunos casos se ha planteado un dilema entre acciones focalizadas o universales y entre los programas asistenciales o productivos, ya que, algunos son considerados como excluyentes. En el caso de la focalización, ésta se volvió "necesaria" porque la dinámica de las políticas sociales fue dejando de lado a importantes núcleos de la población, los más aislados o con menor capacidad de presión (grupos vulnerables) y ello requirió un esfuerzo correctivo para no dejar de atender a los más pobres. No obstante, estos programas focalizados son insuficientes en sí mismos y requieren complementarse con acciones de cobertura amplia.

La idea de los programas focalizados se sustenta en que a nivel nacional la pobreza está concentrada en algunas regiones y a nivel estatal adquiere expresiones más críticas en determinados municipios y comunidades, muchas de

ellas aisladas. Si la pobreza es un problema a la vez concentrado y disperso, se requiere entonces una activa política regional y una clara dimensión territorial de las estrategias.⁷⁰

Según el Banco Mundial, el gasto social ya no se considera excesivo e inhibitor del progreso como se sugería en la época de Reagan y Thatcher, sino inequitativo y, sólo por esta razón, dispendioso. La clave de política no reside en reducir, sino en reasignar, redefinir prioridades, siendo sus principales instrumentos la focalización y la incorporación de mecanismos de mercado en las prestaciones de servicios sociales. Con relación a la focalización, mantiene la fe en limitadas y precisas intervenciones del Estado.

Se sostiene la necesaria bondad de las reformas señalando que, si no se constatan mejoras en el programa social, ello se debe a la ineficiencia del gasto estatal y no a su reducción; el nuevo enfoque de las políticas sociales cabalga sobre un principio de sentido común que le concede legitimación a primera vista: gastar a favor de quienes más lo necesitan y, ciertamente, presenta un nuevo dilema: burocracia y universalidad vs. mercado y focalización.

En relación a la focalización, corresponde aclarar que no es fácil precisar conceptualmente este tipo de acciones. En rigor, incluso podrían no considerarse novedad. Por ejemplo, si se trata de un plan de orientación de acción estatal, la focalización existe desde hace más de treinta años, desde que se generalizaron – por lo menos en discurso – las propuestas de planificación en el sector público. Sin embargo, parece obvio que la focalización no entraña un mero desplazamiento terminológico de la planificación, sino una diferencia conceptual que reside en el carácter no sistémico, definidamente sectorial y poblacionalmente circunscrito de sus objetivos. En tal caso, podría tratarse de una forma de certificar la necesidad. Si fuera éste el caso, la focalización pertenecería a una tradición aún

⁷⁰ "Análisis, Agenda 2000: La Superación de la Pobreza" en www.agora.net.mx.

más antigua: las leyes de pobres.⁷¹ Esto se debe a que las leyes de pobres pretenden alcanzar sólo a la pobreza.

Como objetivos de la focalización se pueden considerar los siguientes: alivio de la pobreza, legitimación y reforma institucional. Desde que los dos primeros objetivos son metas tradicionales en la acción de los Estados de Bienestar, puede sugerirse que la novedad de la focalización residiría en su potencialidad de reforma del Estado. Uno de los rasgos intrigantes de la focalización ha sido su capacidad de convocar diversos debates acerca de sus potencialidades. El debate se agudiza por tratarse de programas innovativos, impulsados por agencias privadas e internacionales, desplazar burocracias y movilizar nuevas clientelas políticas. Evidentemente, la focalización entraña tanto un cambio ideológico como institucional. En lo inmediato, la preferencia de las agencias donantes por instaurar vías paralelas a las burocracias tradicionales, tiene la cobertura ideológica de las propuestas comunitaristas o del tercer sector, y se explica, puesto que les permiten un mejor control sobre la asignación de fondos. Esta preferencia se empareja muchas veces con los líderes políticos que ven en esta opción la posibilidad de construir nuevas bases electorales por fuera de su propio partido o coalición.

Sin embargo, en un plano más estructural, la cuestión de la focalización debe ser juzgada en función de dos criterios, es decir, si vale la pena desplazar el principio de universalidad y al aparato administrativo establecido. Hay quienes piensan que algunos países gastan ya una suma considerable y que presumen que podría ser mejor gastada; sin embargo, cabe aún hacer importantes objeciones al enfoque de la focalización, estas se refieren a: la aptitud selectiva de los programas, su potencialidad para impulsar el desarrollo y sus capacidades para promover la democracia y la equidad. Es indudable que si la focalización calificara adecuadamente en estos aspectos, su implementación sería necesaria y deseable.

⁷¹ Vigentes oficialmente en Inglaterra desde 1601.

El concepto de focalización de A. Sen responde a una nueva forma de análisis económico cercana al enfoque vital de los primeros clásicos y al principio de justicia equitativa como base del control social que exige un tratamiento preferente a quienes más lo requieren: los pobres. El punto de partida es el reconocimiento del necesario papel activo de los pobres, en la elaboración, eficiencia y éxito de las políticas. Si bien, no es posible focalizar sin incurrir en ciertos costos, esto no niega la importancia y la validez de focalizar el gasto social. La universalización no es una opción alternativa, la forma de llegar a ella es justamente la focalización en quienes tienen más privaciones, con mecanismos adecuados que les permitan responder a la exclusión y superarla. Un requisito necesario es identificar como pobres a quienes tienen faltas en su capacidad para alcanzar realizaciones básicas de la vida, más que como la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas o de tener un nivel bajo de ingresos.

Los programas focalizados en el esquema del modelo económico neoliberal se nos presenta como la única manera posible de atender a los grupos en pobreza, y el Banco Mundial y el gobierno de México sostienen que los demás enfoques, subsidios generalizados, programas universalistas, son ineficientes, son un desperdicio, no llegan a los verdaderos pobres y en cambio los programas focalizados dirigidos a individuos o a hogares específicos son los únicos eficientes.

En México, la focalización del gasto muestra varias fallas, omite a muchos de los pobres, porque no se presentan o no cumplen el criterio de focalización; además en nuestro país estos programas de focalización tienden a politizarse, es decir, se da un manejo clientelar y de la conversión del programa en un mecanismo del voto. Las políticas sociales del modelo económico neoliberal, se han reducido a formular mecanismos que solo han sido un paliativo al grave problema de la pobreza no han solucionado los verdaderos problemas de fondo.

A partir de 1982, comienzan a operarse en México políticas de ajuste estructural, impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que tienen como fin sustituir el modelo de Estado de Bienestar por uno llamado

comúnmente neoliberal, que tiene como premisa fundamental el predominio del mercado en la definición de los procesos económicos e, incluso políticos y sociales. El efecto de las primeras políticas de ajuste fue totalmente negativo para las condiciones de vida de la gente: la desregulación del mercado y las restricciones presupuestales se tradujeron en la baja paulatina de subsidios, el alza de tarifas, baja calidad y abastecimiento de bienes y servicios, así como el encarecimiento de servicios de uso generalizado, anteriormente públicos, que se fueron privatizando paulatinamente.

El redimensionamiento del Estado que se impulsó desde entonces fue cercando gradualmente las políticas de bienestar social de corte universal. La restricción estatal en los instrumentos para la provisión de bienes, servicios y subsidios, así como el paulatino retiro de la regulación del mercado, junto a fenómenos negativos colaterales a las políticas de ajuste, como inflación, desempleo, deterioro salarial y creciente concentración del ingreso y la riqueza fueron factores determinantes en el engrosamiento de los amplios contingentes de pobres.

Uno de los elementos centrales de la política social del Estado mexicano radica en el acotamiento de las responsabilidades del Estado a la pobreza extrema, dejando al margen a amplios sectores de la población. Esta orientación de la política social obedece, no solo a la escasez de recursos, o a las políticas de austeridad presupuestal y redimensionamiento del Estado, sino que tiene que ver con la convicción de que el actual modelo de crecimiento económico propiciará las condiciones necesarias para el desarrollo social. Como una necesidad para la instrumentación de esta política destinada exclusivamente a pobreza extrema, se transforma la focalización para adecuarla a la nueva estrategia, y se le ubica como la herramienta ideal para que los apoyos públicos lleguen únicamente a la población que se ha designado como objetivo.

En los hechos, la redefinición neoliberal de la Política Social, se expresa en el retraimiento de la intervención estatal a través de tres estrategias básicas: la asistencia selectiva a los grupos de mayor marginación (combate a la pobreza extrema) mediante servicios públicos de bajo costo, la privatización de la producción estatal de bienes y servicios que conduce a la disminución del peso relativo del sector público respecto al privado y la desregulación que privilegia la ética privada sobre la pública. Las Políticas sociales actuales, de corte neoliberal, han demostrado que su objetivo ha sido reducido a compensar los desequilibrios sociales generados por el modelo económico. Es decir, se ha producido un desplazamiento o simplificación de la cuestión social, pasando de la universalidad de los derechos sociales a un enfoque de focalización en el segmento más vulnerable de la sociedad; la mayoría de las acciones están dirigidas a los fenómenos de exclusión. Paralelamente a estas acciones de focalización, el resto de la población que no cabe dentro de este "grupo selecto de beneficiarios" se enfrenta a un importante problema, el cual se refiere a que los servicios sociales se encuentran en proceso de ser privatizados, con lo se acentuarán las desigualdades entre los que pueden acceder al mercado y quienes solo pueden esperar la asistencia del Estado.

Amartya Sen sostiene que concebir los objetos de la focalización como pacientes (los objetos de focalización son los seres humanos), más que como agentes, puede debilitar el ejercicio de eliminación de la pobreza en varios aspectos. El punto teórico a favor de la focalización en la política antipobreza es muy claro, mientras más precisamente llega un subsidio a los pobres, menor es desperdicio y menor es el costo de lograr el objetivo deseado; es un asunto de costo-efectividad. Sen dice: "...si los llamados *targets* (las personas, los pobres), fuesen todos indistinguibles y no reaccionaran, esto sería el fin de la discusión. La naturaleza del problema real de la pobreza, difiere de esta visión, precisamente porque la gente la gente implicada actúa y reacciona en respuesta a las políticas de remoción de la pobreza."⁷² Es decir, queremos focalizar hacia alguien a quien

⁷² Sen, Amartya. "Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas".

consideramos un ente pasivo, pero resulta que ese ente va a reaccionar y va a reaccionar la mecánica que se ponga en ejecución del programa; Sen señala que todo programa de pobreza debe tomar nota de las siguientes reacciones y acciones de la gente y los costos que los programas focalizados generan. Señala que en la ejecución de estos programas de focalización, se cometen diversos tipos de errores: la distorsión de la información; la distorsión de los incentivos; el estigma social; las pérdidas administrativas y los costos sociales de asimetría del poder y la corrupción; este último es claramente observado en nuestro país, es decir, que la ayuda de los programas de focalización se otorga en México casi siempre a cambio del voto, es decir, de la politización de estos programas, de un manejo clientelar y de la conversión del programa en un mecanismo de compra del voto.

El Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994)

En nuestro país, durante la década de los setenta y principios de los ochenta privó una política social de fuerte impulso y alto subsidio estatal que abarcaba los rubros de salud, educación gratuita y subsidios a ciertos alimentos básicos. Posteriormente la política que priva actualmente, da un enorme giro acorde con los programas de ajuste y con las condiciones de crisis y restricción de las finanzas públicas. De esta manera el gasto social se ha venido reduciendo, agravando los problemas de la pobreza tanto en relación a la falta de oportunidades de trabajo, la distribución del ingreso regresiva ha contribuido al deterioro de los programas de bienestar. Si bien, el modelo de seguridad social anterior que privó hasta antes de los ochenta tuvo algunos logros, posiblemente tuvo también limitaciones en cuanto a cobertura de beneficiarios. El modelo actual, sin embargo, tampoco ha solucionado los problemas del deterioro del ingreso y el consumo. En el fondo de ambas concepciones se encuentra la dicotomía aparente: entre el crecimiento económico y el desarrollo social.

El gobierno que inició su administración en diciembre de 1988, estableció las líneas principales de lo que se perfiló como un "nuevo" modelo de política social.

De este modo, surge el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como una manera de incluir el tema de la pobreza en la agenda estatal y como una forma de deslindarse como único ejecutor de la política social, es decir, se promovía la participación de los tres niveles de gobierno y la sociedad.

En primer lugar, se justificó el nuevo papel regulador del Estado (a partir del abandono de la intervención directa en los mercados y de la privatización de la mayor parte de las empresas paraestatales), como una forma de liberar recursos y dirigirlos de manera prioritaria hacia la política social. El segundo lugar y quizás como el cambio más importante, fue el de la introducción de la idea de corresponsabilidad⁷³ de la población en alcanzar este objetivo.

El elemento central del Pronasol sería la atención bajo el esquema de focalización, pero sobre todo según el discurso oficial, una nueva modalidad de abandonar el paternalismo y crear una nueva relación entre el Estado y la sociedad, un programa gestionado por medio de la participación activa de los grupos beneficiados.⁷⁴ Se fijaron los objetivos de procurar niveles mínimos de bienestar y promover un desarrollo regional equilibrado, a partir de cuatro principios: respeto a la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad en las tareas y transparencia en el manejo de recursos. Los grupos a los que se dirigió fueron los indígenas, los marginados rurales y los sectores populares urbanos.

⁷³ Recordemos que el término Corresponsabilidad se refiere a una nueva forma organizativa entre los tres niveles de Gobierno y la sociedad. En el caso de México esta forma de organización fue una de las bases del Programa Nacional de Solidaridad que consistía en promover la participación comunitaria en proyectos de desarrollo. El programa de Escuela Digna del programa nacional de solidaridad es un ejemplo claro, entre muchos otros, de cómo el gobierno Federal proporcionaba los recursos económicos para realizar los proyectos y la sociedad aportaba su mano de obra para consumarlos. Otro ejemplo son la creación de los Comités de Solidaridad, una nueva modalidad organizativa que permitía, según el discurso salinista, abandonar el paternalismo y crear una nueva relación entre Estado y sociedad.

⁷⁴ Presidencia de la República, "Los Comités de Solidaridad", en Guías de Solidaridad, pp.5-7.

Los rubros que abarcó el programa fueron: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, educación, salud, una mayor cobertura de servicios, infraestructura agropecuaria y la preservación de los recursos naturales.

Los diversos programas que componían el Pronasol se agruparon de la siguiente manera:

- **Solidaridad para el Bienestar Social:** atendía la falta de servicios como salud, abasto, educación, vivienda y tenencia de la tierra.
- **Solidaridad para la Producción:** apoyaba el desarrollo de microempresas como una forma de generar oportunidades de empleo.
- **Solidaridad para el Desarrollo Regional:** promovía obras de infraestructura así como programas de desarrollo en regiones particulares.

El programa que concentró los mayores recursos fue el de solidaridad para el Bienestar Social, lo cual se debió a que las obras realizadas tenían un alto impacto social.

En materia educativa este se componía de los siguientes programas:

- **Solidaridad para una escuela digna:** su objetivo era incrementar la cobertura educativa en el medio rural y en los asentamientos urbano populares, así como la rehabilitación de los espacios educativos.
- **Niños en solidaridad:** Otorgaba becas y despensas a los niños seleccionados.

- Programa de apoyo al servicio social: pretendía vincular a los egresados de las escuelas técnicas y superiores con las necesidades de las comunidades.

En el rubro de salud, el cual también formaba parte del programa de Solidaridad para el Bienestar Social, el propósito era la ampliación de los servicios de salud, sobre todo en comunidades rurales, no solamente mediante el mejoramiento físico de las instalaciones sino construyendo nuevas unidades y, al mismo tiempo, asegurando el cuadro básico de medicamentos para todo el país. Se creó el Programa IMSS – Solidaridad y el Programa Hospital Digno; por su parte los Comités de Solidaridad realizaron campañas de vacunación, nutrición y de planificación familiar.

En cuanto a los servicios públicos e infraestructura carretera, se buscó la implantación y renovación de la red de agua potable y de alcantarillado. La electrificación y la generación de caminos rurales.

En el rubro de vivienda se desarrollaron programas de autoconstrucción y otorgamiento de créditos y de regularización de la tenencia de la tierra.

Por otro lado el programa de Solidaridad para la Producción comprendía diversos programas para apoyar las actividades económicas del sector primario.

El Pronasol pretendía involucrar a la ciudadanía en todo el ciclo de la política social⁷⁵ por medio de los llamados Comités de Solidaridad, que eran las instancias conformadas por representantes elegidos por la comunidad que

⁷⁵ Varios funcionarios encargados del diseño y gestión del Pronasol eran antiguos militantes políticos de izquierda, que había entrado al gobierno al involucrarse con proyectos del INI en los años setenta. Entre los más destacados estaba Carlos Rojas Gutiérrez, que llegaría a ser Secretario de Desarrollo Social al final del sexenio del presidente Salinas.

establecían las demandas que debían satisfacerse, se aseguraban las acciones necesarias para ello y, finalmente, se encargaban de realizar su evaluación.

Uno de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)⁷⁶, era el acuerdo sobre el mejoramiento productivo del nivel de vida que planteaba crear empleos productivos y bien remunerados, atender las demandas sociales prioritarias, proteger el medio ambiente y erradicar la pobreza extrema. En este acuerdo se incorpora el Plan Nacional de Solidaridad (PNS) para coadyuvar en la erradicación de la extrema pobreza.

Con base en lo anterior, el Programa convocaba, articulaba y apoyaba demandas sociales y las propuestas para atenderlas; abría la posibilidad de que las comunidades participaran desde el diseño hasta la evaluación y mantenimiento de las obras; la cooperación de las comunidades, en sus obras, se realizaba mediante trabajo directo, entregando recursos y materiales propios de la región originaria de dichas comunidades o bien donando infraestructura. La corresponsabilidad se entendía como la definición, previa concertación entre el gobierno y la comunidad, de los proyectos a realizarse. Se argumentaba que esto era opuesto a las políticas paternalistas y populistas que, en otras épocas, habían impuesto sus decisiones sobre las de la comunidad.

Desde una perspectiva académica, encontramos opiniones diferentes acerca de los efectos del Pronasol sobre el nivel de vida de la población en pobreza extrema.

Los efectos del Pronasol sobre el bienestar social de los mexicanos fueron nulos ante los enormes costos sociales que representó la instrumentación de políticas económicas neoliberales. El Economista José Luis Calva hace tal

⁷⁶ El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala la necesaria vinculación de propósitos y acciones entre la Federación, estados y municipios. Lo anterior se formaliza en la vertiente de coordinación que cuenta con el Convenio de Desarrollo Social (CDS), como elemento regulador y orientador de la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional.

aseveración tomando en cuenta no solo la disminución del poder de compra del salario mínimo sino su reducida participación en el PIB; "...del 37.1% del PIB, en el período 1970 – 1982, al 25.5% durante los últimos 5 años, lo cual significa que los asalariados tuvieron una pérdida acumulada de 252 503.5 millones de dólares entre 1983 y 1993", y agrega que en 1993 los salarios mínimos representaron menos de la mitad (47.5%) del poder adquisitivo que tenían en 1982. Señala que el gasto público ejercido mediante el programa de desarrollo regional, entre 1989-1993 fue de 4 898.7 millones de dólares, pero la pérdida de los asalariados fue de 165 871 millones de dólares.⁷⁷

Asa Cristina Laurell⁷⁸ argumenta que entre 1983 y 1992, la distribución del ingreso entre las familias fue reversiva, "...el 10% más rico de las familias incrementó su participación en el ingreso del 32.77% en 1984 al 37.93% en 1989 y al 38.16% en 1992, mientras que la parte del 10% más pobre bajó del 1.72% al 1.58% y al 1.55% en los mismos años. Y por tal motivo no se puede afirmar, según la autora, que el Pronasol haya revertido esa tendencia, sobre todo porque su presupuesto, en 1989, solamente representó el 0.32% del PIB y en 1990 no era más que 0.69% del PIB. " En términos absolutos esto significa que Pronasol dispuso en el último año de 160 nuevos pesos, o 12 días de salario mínimo por persona pobre"

Desde la perspectiva política se calificaba al Pronasol como un programa que fortaleció la discrecionalidad del entonces presidente y por medio de los Comités de Solidaridad pudo ejercer un control más eficiente. El apoyo que podía generarse de estos comités era solamente una forma para continuar con la reforma económica. La creación de Pronasol ha marcado un claro desplazamiento de los tradicionales mecanismos de asignación para atender el problema de la pobreza, tales como el subsidio al crédito, el establecimiento de precios de garantía para la producción del maíz, y subsidios al consumo.

⁷⁷ Calva, José Luis, 1994, "Empleo y distribución del ingreso". pp.139

⁷⁸ Laurell, Cristina. "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza". pp.164

La distribución de recursos a través de este programa no llegó a las regiones más pobres del país ni cubrió las necesidades más urgentes de los grupos sociales más pobres. El 32% de los recursos del Pronasol se concentraron en las dos regiones que cuentan al menos con el 50% de la pobreza del país (La región Central y Sureste). Los dos casos en los cuales la participación de la pobreza no corresponde a la distribución de los gastos del Pronasol, son el Sur, el cual recibe una proporción relativamente baja para su nivel de pobreza, y el Sureste, el cual recibe una parte desproporcionada porque solamente participa con el 2.8% en el total de la pobreza.⁷⁹ El Programa Nacional de Solidaridad fue creado en su primera etapa para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población ante los efectos de los programas de ajuste económico. El presupuesto de Pronasol para éste objetivo fue cercano a los 7,000 millones de viejos pesos en 1992 (o sea, 700 millones de los pesos actuales). Si la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, en 1992, se calcula en 5.7 por ciento, entonces, Pronasol sólo contribuyó con 2.8 por ciento a ésta pérdida. Con referencia a la segunda fase del programa se encuentran la producción y el empleo, cuyo objetivo es generar opciones de desarrollo económico, el presupuesto de SOLIDARIDAD equivale a 125 mil salarios mínimos mensuales. Sin embargo, existían 9 millones de subempleados.⁸⁰

Los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) señalan, que en 1994, año en que terminó Solidaridad como programa contra la pobreza, la pirámide social se formaba por 40% de pobres extremos (33% indigentes y 7% muy pobres), 29% de pobres moderados y 31% de no pobres. Para 1996 la pirámide cambió brutalmente: 55% de pobres

⁷⁹ Székely, Miguel, "Economic Liberalization, poverty and income distribution in México". pp.33

⁸⁰ Budebo, Mario Gabriel. "Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993".

extremos (43% de indigentes y 12% de muy pobres), 24% de pobres moderados y 21% de no pobres.⁸¹

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (1994-2000)

Durante la década de los noventa los procesos de reforma del Estado se dedicaron a enmendar una parte de las reformas de la década anterior, que dejaron resultados funestos en términos de crecimiento del desempleo, caída del poder adquisitivo de los salarios, desigualdad y discriminación sociales, degradación de los servicios públicos, precariedad de los sistemas de seguridad social, etcétera. Las reformas a los componentes económicos del sistema empezaron a complementarse con otro tipo de cambios, que en parte corrigieron las visiones del Estado minimalista. Puede decirse que en los noventa se lleva a cabo la segunda generación de reformas del Estado.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997,⁸² elaborado por el Banco Mundial, se reconoce la necesidad de contar con un Estado fuerte y eficiente para poder lograr un desarrollo social aceptable. El mismo documento agrega que: "un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz... el Estado es fundamental para el desarrollo económico y social".

En el Informe sobre Desarrollo Mundial 1999-2000: En el umbral del siglo XXI, el Banco Mundial intenta salirse de los márgenes de actuación meramente económica, dándole a la concepción de desarrollo una visión más integral de lo económico y lo social. Reconocen que:

⁸¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Magnitud y evolución de la pobreza extrema en México".

⁸² Banco Mundial. "Informe sobre Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación". Washington 1997.

....“ la meta fundamental del desarrollo es conseguir mejorar la calidad de vida de las personas por lo que la reducción de la pobreza debe ser uno de los objetivos de una concepción integral del desarrollo....”

El Banco Mundial propone una estrategia para poner en práctica un programa de desarrollo polivalente: el Marco Integral de Desarrollo (MID). El MID como instrumento de planificación y gestión se propone conseguir una mayor eficacia en la lucha contra la pobreza basado en los siguientes principios:

- El titular de la estrategia de desarrollo no son los organismos, sino el país.
- El Estado debe establecer relaciones de asociación con todos los actores de la sociedad para determinar las necesidades del desarrollo y la formulación y aplicación de programas.
- Articular una visión colectiva de las necesidades y soluciones

Esta claro que lo que se pretende es desligar al Estado como único responsable de ejecutar programas sociales, ahora se promueve que la sociedad civil debe ser un actor importante en esta tarea. Hay que aclarar que la población que no resulta beneficiada de los programas sociales selectivos tiene como alternativas para acceder a servicios sociales el sector mercantil y los grupos de la sociedad civil. Este reconocimiento, salido del pensamiento neoliberal que ha dominado buena parte de las políticas económicas en América Latina desde la década de los ochenta, refuerza las tesis de quienes mantienen que dejar la solución de los problemas sociales a la lógica inapelable del mercado es un grave error. La consecución de un Estado minimalista no debe tener validez alguna dados los altos índices de marginación y pobreza en que se encuentran la gran mayoría de la población. Posturas y esquemas gubernativos neoliberales promovidos por los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher (defensora a la vez del libre mercado y de férreas dictaduras como la chilena de Augusto Pinochet) en Inglaterra han mostrado su incapacidad de solucionar los graves problemas que se están suscitando en el actual panorama

internacional. Hoy en día casi nadie duda de la necesidad de contar con un Estado que cumpla con sus funciones irrenunciables.⁸³

En Agosto de 1997, comenzó a operar lo que vendría a ser el programa de combate a la pobreza de la administración del presidente Ernesto Zedillo: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Curiosamente, es hasta febrero de 1998 cuando el gobierno da a conocer su Programa Nacional de superación de la Pobreza 1995-2000, en el cual, se enmarca justamente el propio Progresa. Antes de esto, la política social de Zedillo se había conducido a través de una serie de programas de atención a la pobreza descoordinados y aislados, heredados del Pronasol.

Uno de los elementos centrales de la estrategia de combate a la pobreza de este sexenio radica en el acotamiento de las responsabilidades del Estado a la "pobreza extrema", dejando de lado a los sectores en condiciones de "pobreza moderada"⁸⁴. Esto no implica únicamente que Progresa, a diferencia de Pronasol, llegue sólo a las familias en pobreza extrema dentro de las comunidades con alto grado de marginación, sino que se trata, también, de una estrategia global de acotamiento del campo de acción del Estado sólo a la población en condición de pobreza extrema, creando programas específicos y concentrando los recursos en esta dirección. Muestra de ello es que, a partir de 1997, cambia el lenguaje oficial, y en lugar de señalar la responsabilidad pública en el combate a la pobreza se habla de la responsabilidad con la pobreza extrema.

Como una necesidad para la instrumentación de esta política destinada exclusivamente a la pobreza extrema, se transforma la focalización para adecuarla a la nueva estrategia, y se le ubica como la herramienta ideal para que los apoyos públicos lleguen únicamente a la población que se ha designado como objetivo; personas (no comunidades) en condición de pobreza extrema que habitan

⁸³ Anaya, Alejandro y Carbonell, Miguel. "Gobernar el pluralismo. Gobernabilidad y tercera vía en México", pp. 35-52.

⁸⁴ Mas adelante se explicaran las concepciones de pobreza extrema y pobreza moderada.

prioritariamente las zonas rurales. La focalización implementada en el gobierno de Zedillo, se dio en dos etapas: en un primer momento, a través del acotamiento territorial de la pobreza extrema en regiones definidas como prioritarias (de alta marginalidad), que son básicamente rurales. En un segundo momento, seleccionando dentro de ese universo previamente acotado a familias consideradas de acuerdo a una serie de criterios de selección.

La focalización no es una estrategia exclusiva de este sexenio, desde gobiernos anteriores se hacía a través de programas sociales como Fidelist y Diconsa, que apoyaban únicamente a ciertas familias que cumplían una serie de requisitos preestablecidos; sin embargo, un distintivo central de su aplicación con Progresá es que se ubica como el instrumento de aplicación de subsidios para el combate a la pobreza, y no como un instrumento más en esta responsabilidad del Estado. En este sentido, se han abandonado programas universales y se ha priorizado la focalización como el único y mejor mecanismo para destinar recursos a los pobres. Este sexenio se caracterizó por ahondar en la focalización a nivel de hogares como elemento básico en la organización de programas sociales. Progresá fue un programa focalizado en cuanto a la definición de los beneficiarios; esto es, que se diseñó para beneficiar sólo a ciertos hogares que cumplen con los requisitos que el mismo programa establece. Al respecto, en un documento oficial del mismo programa se señala: " Para asegurar la adecuada utilización de los recursos del Progresá es imperativo que se orienten eficazmente a los hogares en pobreza extrema en las regiones marginadas del país...para asegurar una clara focalización de sus acciones, el programa descansa sobre criterios rigurosos y objetivos para la identificación de las regiones prioritarias y de las familias participantes".⁸⁵

El Progresá es un programa que bajo un esquema de focalización atendió a la población en extrema pobreza y que combinaba tanto mecanismos para aumentar

⁸⁵ Progresá, Programa de Educación, Salud y alimentación, Poder Ejecutivo Federal, México 1997.

los ingresos familiares (subsídios monetarios), como medidas para garantizar la salud de las personas y la permanencia de los menores en la escuela.

En el caso de Progresá, la definición de las personas elegibles para obtener sus beneficios es un ejercicio realizado desde el gobierno, quien fija la línea de pobreza y determina las comunidades que participarán dentro del Programa. La participación social queda restringida a validar los padrones de beneficiarios.

Apoyos que brinda el Progresá

- Atención médica gratuita.
- Pláticas educativas para la prevención de enfermedades
- Apoyo monetario para la alimentación
- Suplementos alimenticios para niños menores de 5 años y para mujeres embarazadas y en lactancia.
- Becas educativas para niños que cursen primaria, secundaria o nivel medio superior.
- Apoyo monetario

En un país con una población de 94 750 000 habitantes, para 1997, con una pirámide de pobreza de 55% de pobres extremos, 24% de pobres moderados y 21% no pobres, el problema de la pobreza se vuelve crítico. Enfrentarlo supone una cobertura importante de la beneficencia pública, un gasto social vigoroso y formular programas más eficientes para combatirlo o paliarlo, por lo menos.

La cada vez más desigual distribución del ingreso es ilustrada por los siguientes datos oficiales: de 1984 a 1994, el 20% de la población más rica incrementó su participación en el ingreso total de 49.5 a 54.5%, en tanto que el 20% de la población más pobre redujo su participación de 4.8 a 4.3%.⁸⁶

⁸⁶ Moctezuma Barragán, Esteban. "La política social del Estado mexicano".

Para atender la pobreza, el Estado mexicano instrumentó nueve líneas de desarrollo en política social:⁸⁷

1. *Políticas asistenciales:*
 - a) Programa de subsidio a la tortilla mediante Fidelist: 1kg de tortilla diario a familias con ingresos menores a dos salarios mínimos, áreas urbanas y semiurbanas.
 - b) Programa de abasto social de leche (Liconasa). Venda leche a dos pesos el litro.
 - c) Programa social de abasto (Diconasa). Adquisición de productos básicos a precios bajos: maíz, frijol, arroz, azúcar; funciona para campesinos e indígenas y en las zonas urbanas de mayor marginación.
2. *Política de formación de capital humano:*
 - a) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa). Enfoque distinto al de los programas asistenciales. Diconasa como estructura de distribución es "pivote" de desarrollo en las zonas donde opera Progesa.
3. *Políticas de formación de capital familiar:*
 - a) Vivienda progresiva. Se intenta otorgar lotes en zonas urbanas.
 - b) Vivienda rural. Se apoya la autoconstrucción, se le llama también el "programa de techo seguro".
4. *Políticas de desarrollo de infraestructura social básica: atiende lo relacionado con el grado de acceso a los servicios públicos básicos de comunidades rurales.*
5. *Políticas de impulso al desarrollo productivo:*
 - a) Empleo temporal.
 - b) Crédito a la palabra.
 - c) Cajas solidarias.
 - d) Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas.
 - e) Programa de Mujeres.
 - f) Desarrollo de pueblos indígenas.
 - g) Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas.
 - h) Fondo Nacional de Artesanías.
 - i) Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales.
6. *Política de desarrollo de infraestructura básica: básicamente se orienta a la construcción de caminos.*
7. *Políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación: se instrumenta conjuntamente con la Secretaría de Comercio.*
8. *Políticas de desarrollo regional: atiende la detección de los recursos regionales y su posible utilización productiva.*
9. *Políticas de promoción a la participación ciudadana en el desarrollo social.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸⁷ Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Las políticas de bienestar".

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se indicó claramente cuál era la población identificada como prioritaria: niños y jóvenes, jornaleros agrícolas migrantes, grupos de la tercera edad, población de colonias populares con servicios públicos deficientes, personas discapacitadas y los pueblos indígenas.

A nuestro juicio, se trata de sectores heterogéneos que solamente tienen en común la pobreza y la indigencia. Esta heterogeneidad implica que tienen que realizarse programas especiales para cada tipo de sector que permitan la acción focalizada, sin embargo, ello plantea la necesidad de definir los objetivos que se pretenden alcanzar y, como no están especificados, los resultados serán ineficientes e insuficientes.

En México desde 1997, para llevar a cabo las acciones del Progreso⁸⁸ se determinó una línea de pobreza extrema a partir de la canasta normativa alimentaria definida por la Coplamar en 1982, misma que fue actualizada a 1996 mediante el índice del componente de alimentos y bebidas dentro del índice nacional de precios al consumidor. Al valor obtenido se le aplicó un factor de expansión de 1.67, sustentado en el primer decil rural, según cifras de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994.

Esta última cifra se convirtió en una línea de pobreza extrema monetaria, que elimina el autoconsumo y las prestaciones en especie (prácticas comunes sobre todo en las zonas rurales), y se obtuvo una cifra de 9.40 pesos diarios por persona. Con esta cifra se estimó, para 1997, que de un total de 20.2 millones de hogares, alrededor de 4.2 millones, es decir, 24.1 millones de personas, viven en pobreza extrema, y de éstos 14.3 millones residen en áreas rurales y 9.8 en áreas urbanas. La pobreza extrema representa el 25.7% de la población en ese año. De manera complementaria, existen 16 millones de hogares integrados por pobres moderados y no pobres. De éstos, tenemos que el 85% se encuentra en localidades urbanas y el 15% en localidades rurales. La pobreza extrema en México tiene una mayor incidencia en las zonas rurales (definidas como

localidades con menos de 2 500 habitantes), en donde uno de cada dos hogares es pobre. A su vez, en las zonas urbanas la proporción es de uno a nueve. La población en pobreza extrema en las áreas rurales alcanza 14.3 millones de personas (59.3% del total), y en las áreas urbanas es de 9.8 millones (40.7%). Los hogares en pobreza extrema tienen ingresos por habitante equivalentes a una quinta parte del que reciben los hogares no pobres. La profundidad de la pobreza (la diferencia existente entre los ingresos de la población pobre y la línea de pobreza) resulta más alta en las zonas rurales. Donde presenta un índice de 20, frente a las zonas urbanas con un índice de 3. La severidad de la pobreza (la distribución de la pobreza entre las familias pobres) también es mayor en las áreas rurales (con un índice de 12) respecto a las urbanas (índice de 1). En el mismo diagnóstico se establece que el promedio nacional de integrantes en los hogares pobres es de 5.8, en tanto que en las zonas rurales es de 6.0 y en los urbanos es de 5.7. A su vez, en los hogares no pobres las cifras son de 4.3, 4.5, y 4.3 respectivamente. Esta composición es resultado de la estructura por edad de las familias, ya que en los hogares pobres hay 2.4 niños menores de 11 años, frente a uno en los hogares no pobres. Por tal razón, *la pobreza se concentra principalmente en los niños*, los cuales representan casi dos de cada cinco personas pobres. En las zonas rurales aumenta el promedio a 2.5 niños por hogar pobre, mientras que en las urbanas es de 2.3. Por lo anterior, el índice de dependencia entre las familias pobres resulta de 3.5 personas que no trabajan por cada trabajador y en las urbanas es de 3.2. Esta situación resulta más adversa para los hogares pobres debido a que, en relación con los no pobres, perciben ingresos menores que tienen que repartir entre más miembros dependientes. En relación con las condiciones de la vivienda, los hogares pobres tienen en promedio 3.8 personas por cuarto y los no pobres 2.0, lo que manifiesta un mayor hacinamiento de sus integrantes. Los hogares pobres que no cuentan con agua en la vivienda alcanzan un promedio de 58.8% en las áreas rurales y 33.3% en las urbanas. Cabe señalar que estas representan apenas el 5.0% en los hogares no pobres y en las áreas rurales el 26.8%. Asimismo, los hogares pobres con piso de tierra en las zonas rurales son el 58.2% y en las urbanas el 37.0%, frente a un

²⁴ Progres, ¿Qué es el Programa?, Documento interno. "Más oportunidades para las familias pobres".

promedio nacional de 50.2%. Con base en este diagnóstico se puso en marcha el Progresá, por el cual se seleccionaron familias en hogares de extrema pobreza según su ingreso, residentes en viviendas en condiciones de mayor deterioro y en localidades de alta o muy alta marginación. A estas familias se les otorga un paquete básico de servicios de salud, suplemento alimenticio, servicios de educación y, de cumplir con los requisitos de asistencia a dichos servicios, se les proporciona un apoyo económico destinado a mejorar la dieta alimentaria de sus integrantes. Ésta es una de las formas más recientes de aplicación gubernamental de un concepto y un método de estimación de la pobreza y la marginación.⁸⁹

Uno de los rasgos distintivos en la política social de combate a la pobreza de este sexenio analizado es el viraje en el esquema de la participación social dentro de los programas sociales, básicamente en el que se impulsó con el Progresá con respecto del que se impulsó en el Pronasol, ya que en el primero la participación social quedó restringida solamente a validar los padrones de beneficiarios. El Progresá se basó en un esquema que fomenta la salida individual e individualista de la pobreza, anulando la acción colectiva de la pobreza, anulando la acción colectiva como mecanismo para superarla. Los beneficiarios no participan colectivamente en ningún tipo de definición del uso de los recursos destinados al programa. El papel de los beneficiarios es totalmente pasivo. El Estado solo repartía cheques a los beneficiarios quienes están obligados a cumplir con una serie de requisitos insoslayables para poder recibir el subsidio, los cuales están establecidos desde el gobierno. Para poder recibir los beneficios del programa, el pobre tiene que probar que lo es, lo cual pone en cuestión lo exclusivo de los derechos sociales en nuestro país. La posibilidad de disfrutar de los beneficios está dada por su asistencia obligatoria a los centros de salud, así como mantener a sus hijos en la escuela, de no cumplir con los requisitos establecidos después de haber sido *seleccionados* quedará excluidos del programa. Un ejemplo más de esta lógica radica en entregar los recursos a las madres de familia y no a los padres, sin importar las condiciones sociales y culturales de cada comunidad y sin

⁸⁹ Sánchez, Adolfo. Op.cit.pp.34-40.

contemplar las opiniones de los beneficiarios el gobierno decide quién es el que debe recibir los *cheques* poniendo en una situación aún más vulnerable a las mujeres de cada comunidad.

La idea implícita del Progreso, de que un cheque mensual es suficiente para superar la pobreza, es muy deficiente, ya que se trata de un fenómeno social, multidimensional y multifactorial que no puede ser superado con acciones unilaterales y únicas. Los requisitos fueron los mismos en todas las comunidades en que operó y no contempla las distintas necesidades y especificidades de la pobreza en las diversas regiones de nuestro país.

La Política Social de actual administración (2000-2006)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece que la política de desarrollo social y humano tiene como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Para cumplir los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo, la administración pública se organiza mediante programas de gobierno, los cuales surgen de acuerdo con requerimientos específicos de la población que buscan impulsar el desarrollo social y humano de los mexicanos y facilitar la realización de acciones y metas orientadas a la evaluación, el seguimiento y la resolución de dichos proyectos.

El desafío más importante para el actual gobierno es la superación de la pobreza; en este sentido, las políticas y programas de esta administración deberán enfatizar en el desarrollo humano como el principal factor para que las personas, las familias y las comunidades mejoren sus capacidades y aprovechen todas las oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Se trata de una visión integral de largo alcance, que comprende la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la participación de los distintos sectores de la sociedad comprometidos con el desarrollo y la equidad.⁹⁰

Un aspecto importante para mejorar las condiciones de vida es el entorno, el espacio en el que se aplican las políticas y se desenvuelven las personas y las familias. Por ello el desarrollo regional es importante y se orienta a reducir los desequilibrios económicos y sociales en y entre las regiones del país, a través de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y una adecuada ocupación física de los espacios territoriales.

El desarrollo regional y micro regional promueve una mejor asignación de los recursos destinados al desarrollo social, con el propósito de alentar la diversificación productiva, impulsar el mejoramiento en los niveles de bienestar de las familias, propiciar una vinculación más estrecha entre los ámbitos rural y urbano, fortalecer la capacidad económica y de gestión de los municipios e intensificar la participación de la población en las acciones y programas sociales.

Para revertir la pobreza y convertirla en prosperidad, se requiere que la política de desarrollo regional incluya estrategias que eleven las oportunidades de desarrollo socioeconómico y fortalezcan el capital humano. Por ello, las estrategias de desarrollo regional y de combate a la pobreza que promueve el gobierno de la República se vinculan mediante la promoción y el fortalecimiento de los programas que fomentan las oportunidades de empleo, aprovechan los recursos naturales y humanos de las comunidades y fortalecen el capital social.

⁹⁰ Plan Nacional de Desarrollo, México 2001.

Se trata de atender, con la participación de la sociedad, las necesidades más urgentes de las comunidades, a través de la aplicación de la focalización territorial que permita hacer llegar los beneficios de los programas sociales a quienes más lo requieren.

La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano mediante la conjugación de esfuerzos interinstitucionales fortalece y promueve el desarrollo de las micro regiones con los más altos índices de marginación y pobreza. Se han establecido normas y se ha fortalecido la coordinación entre instituciones del Gobierno Federal con los gobiernos estatales y municipales para que la distribución de los recursos destinados a la inversión en capital humano, construcción de infraestructura social básica y generación de oportunidades de empleo e ingreso se canalice hacia las regiones y grupos de población que más lo necesitan.

Como ejemplo del impulso micro regional se opera la Estrategia de Atención a Micro regiones de Alta Marginación "Contigo, Manos a la Obra", la cual busca detectar y poner en marcha proyectos que generen sinergias entre localidades y micro regiones. En un inicio se orienta a 250 micro regiones y 476 municipios, cifras que tienden al aumento conforme se va operando la Estrategia.

La Política Social en el 2001

La política de desarrollo social tendrá como compromiso primordial garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos, a través de programas que atiendan las necesidades más sentidas de la población.

Los objetivos Rectores y Principales Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 en materia de Desarrollo Social y Humano son:

El fin último de la política social es el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, así como la emancipación individual y colectiva para el desarrollo social y humano. La política social tiene como objetivos asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de las personas. Una política social que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos; se trata de una política incluyente y liberadora. Se considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país. El compromiso en esta materia es alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado y descentralizado; con instrucción de calidad, condiciones dignas y maestros profesionales.

Objetivos Rectores

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer la cohesión y el capital social.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Principales Estrategias

- Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos
- Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza
- Elevar los niveles de salud
- Promover programas de vivienda y de desarrollo urbano
- Impulsar la integración productiva
- Avanzar hacia la equidad en la educación
- Promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes y desarrollar políticas para la población de edad avanzada
- Propiciar la participación de la población indígena en el desarrollo nacional
- Capacitar a la población para la obtención de mejores oportunidades de empleo e ingreso
- Flexibilizar las ofertas de educación media y superior
- Apoyar la creación de empresas sociales
- Fortalecer la cohesión familiar
- Fomentar la participación de organizaciones sociales y civiles
- Armonizar el crecimiento y la distribución poblacional
- Impulsar el federalismo educativo
- Promover sistemas de apoyo a la población desempleada

Compromisos en Materia de Política Social

- La persona objetivo de todas las acciones de gobierno
- Combatir la pobreza extrema y las desigualdades sociales
- Eliminar toda forma de discriminación y exclusión de los grupos minoritarios y de los menos favorecidos
- Impulsar la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos sociales
- Encontrar un equilibrio entre el país y sus regiones
- Transparentar la función pública mediante la participación ciudadana en la evaluación del quehacer público

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otras líneas generales

La política social considera intervenciones diferenciadas que reviertan las causas de la pobreza extrema en el menor tiempo posible y que sean sustentables a largo plazo. Tendrá como propósito fundamental coadyuvar a satisfacer las necesidades inmediatas de la población marginada y, al mismo tiempo, apoyarla en un marco de corresponsabilidad para acelerar su incorporación a la vida productiva del país rompiendo el círculo vicioso e intergeneracional de la pobreza. Se trabaja en la definición de criterios claros y transparentes en la orientación de los recursos asignados a los programas, que permitan rendir cuentas a la ciudadanía sobre su ejercicio, así como de los resultados obtenidos con su aplicación. Como parte del enfoque integral que tendrá la política social, se generarán oportunidades de ingreso vinculadas con la actividad productiva, el empleo y el acceso al microcrédito y se continuará ampliando la infraestructura social básica. La estrategia del desarrollo social de nuestro país contempla invariablemente el concurso corresponsable de todos los ciudadanos de México para que participen en el diseño, ejecución, supervisión y control social de las acciones y con ello a la optimización de los recursos. Los programas sociales se desarrollarán sin ningún rasgo de sesgo partidista, clientelar o paternalista, tendrán como otra de sus características la despartidización incuestionable. Este año se prevé que la proporción del gasto público destinado al desarrollo social se eleve en 4.7 por ciento real en comparación al año anterior. El monto en el año 2001 representará el 61.2 por ciento del gasto programable total y el 9.2 respecto al Producto Interno Bruto.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. www.presidencia.gob.mx

Instancias para la Planeación del Desarrollo Social

Existen una serie de instrumentos para apoyar el proceso de planeación del desarrollo social, entre los más importantes destacan los siguientes: Convenio de Desarrollo Social 2000 (CDS) Es el instrumento Jurídico donde se definen compromisos específicos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados para la ejecución coordinada de proyectos y acciones de combate a la pobreza y de promoción del desarrollo social y regional que se lleven a cabo en estados, municipios y localidades, con la participación que corresponda a los ayuntamientos y a los sectores de la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este instrumento se signa cada año y en él se establecen los montos de recursos que corresponden, tanto al gobierno federal como a los gobiernos estatales para la operación de los programas y acciones a realizar.

A través del CDS se busca instrumentar las siguientes políticas y acciones:

- Vincular la ejecución de las acciones derivadas de los programas a cargo de sus dependencias y entidades.
- Fomentar las potencialidades productivas y económicas de la entidad.
- Orientar sus esfuerzos y actividades preferentemente hacia las regiones prioritarias y de atención inmediata.
- Instrumentar políticas en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población.
- Fortalecer la participación de los municipios y de los sectores social y privado en el diseño de políticas y estrategias y en la ejecución de acciones que permitan consolidar la política social y el combate a la pobreza.
- Impulsar la cultura de equidad y justicia entre hombres y mujeres.
- Impulsar el desarrollo institucional de los municipios.
- Instaurar los mecanismos de evaluación, seguimiento y control de los programas y acciones materia del Convenio.

En los CDS se establecen, entre otros compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos de los programas de Desarrollo Regional del Ramo 20. Los recursos federales se complementan con inversiones de los estados. En los CDS se establecen los montos y porcentajes de participación de cada uno de estos dos órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto hacia aquellas regiones y comunidades que más lo necesitan. Otras instancias de Planeación y coordinación a nivel estatal y municipal son el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el Consejo de Desarrollo Municipal, para apoyar la adecuada operación de los programas sociales en sus respectivos ámbitos de acción, en la que la

participación de la comunidad organizada es parte fundamental para el logro de los objetivos planteados.

Programas que coordina la Sedesol:

-
- *Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah)*
 - *Programa de Identidad Jurídica*
 - *Programa Expertos en Acción*
 - *Programa Hábitat*
 - *Programa Mujeres Jefas de Familia*
 - *Programa para la Superación de la Pobreza Urbana*
 - *Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas*
 - *Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional*
 - *Programa de Coimversión Social*
 - *Programa de Investigación para el Desarrollo Local*
-

Secretaría de Desarrollo Social

Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano

-
- *Programa de Atención Microrregiones*
 - *Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas*
 - *Programa de Opciones Productivas*
 - *Programa de Incentivos Estatales*
 - *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*
 - *Programa Jóvenes por México*
 - *Programa Iniciativa Ciudadana 3x1*
 - *Programa de Empleo Temporal (PET)*
-

Secretaría de Desarrollo Social

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 3

La Política social del Gobierno del Distrito Federal (2000-2001). El caso de la Delegación Iztapalapa.

3.1 La Política Social en el Distrito Federal.

El presente capítulo tiene por objetivo conocer los lineamientos generales de la política social del Gobierno del Distrito Federal (GDF) durante los últimos años, específicamente el caso de la Delegación Iztapalapa (DI). Cabe mencionar que para la realización de este capítulo resultó indispensable utilizar la información de la Cuenta Pública del GDF así como también de la DI. Para tener acceso a dicha información se realizaron varias visitas de trabajo a distintas autoridades del GDF y de la Delegación para que se nos proporcionaran dichos documentos.

Para conocer las líneas de acción de política social del GDF y de la DI, recurrimos a la Información Programático Presupuestal de la Cuenta Pública para los años 2000, 2001 y 2002; esto con el fin de que a través del estudio de los indicadores presupuestales, específicamente el gasto, saber cuales son las acciones prioritarias, así como también la magnitud que representa el gasto en desarrollo social en dichas demarcaciones.

De acuerdo a lo que hemos venido argumentando a lo largo del presente trabajo, la tendencia de la política social a nivel general es delimitarla exclusivamente a acciones asistencialistas encaminadas a atender el fenómeno de la pobreza extrema, las cuales a su vez son ejecutadas a través de políticas de focalización y dirigidas hacia los grupos sociales más vulnerables de las regiones más marginadas de nuestro país.

Ante tal panorama, se hace imprescindible conocer las acciones de política social llevadas a cabo en la Ciudad de México por el GDF y más aún, las acciones emprendidas en la delegación más poblada del Distrito Federal, como lo es Iztapalapa.

Dentro de nuestra investigación incluimos un apartado exclusivo para el análisis de la política social de la Delegación Iztapalapa con el fin de demostrar que la formulación a de las políticas sociales esta siguiendo los mismos parámetros de la política social emprendida por el gobierno federal, cuyos lineamientos son definidos por los organismos financieros internacionales como parte de las políticas de ajuste estructural emprendidas a partir de la década de los ochenta.

La Política Social de gobierno de Distrito Federal se enmarca en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social en cual se aplica en las unidades territoriales en que se encuentra dividida la Ciudad. Los distintos programas que integran la estrategia de desarrollo social de GDF son los siguientes:

- 1. Prevención del delito: Este programa tiene como propósito central contribuir al combate de inseguridad publica, mediante la participación activa de la población. Para ello, los ciudadanos deciden en asambleas vecinales las acciones, bienes y servicios en que se aplicarán los recursos económicos destinados por este programa a cada unidad territorial. El responsable de este programa es cada Gobierno Delegacional con asesoría de la Secretaría de seguridad Pública.**
- 2. Apoyo Integral a los adultos mayores de 70 años: Este programa tiene como objetivo elevar las condiciones de vida y salud de los adultos de 70 años o más que viven en zonas de mayor marginación del DF. Los beneficios que proporciona este programa son, apoyo de 600 pesos mensuales, Atención médica y medicamentos gratuitos, Transporte público gratuito y ayudas fiscales. La unidad responsable de dicho programa es la Secretaría de Salud del GDF.**
- 3. Becas a personas con discapacidad: Tiene como propósito contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del DF. Este programa otorga un apoyo económico de 600 pesos mensuales, educación y rehabilitación, y transporte público gratuito, el responsable de este programa es DIF-DF.**

4. **Becas a niños en situación de vulnerabilidad:** tiene como objetivo brindar apoyo económico a niños en riesgo de abandonar la escuela y que viven en zonas pobres de la Ciudad. Opera a través de becas económicas a hijos de madres solteras, la beca es de 600 pesos mensuales hasta por 3 años. La unidad responsable de la operación del programa es el DIF-DF.
5. **Créditos para la ampliación y mejoramiento de vivienda en lote unifamiliar;** el monto máximo del crédito es de 66,000 pesos y el monto es de 33,000 pesos. Los plazos para cubrir el crédito es de 2 a 8 años. El Instituto de la vivienda del D.F es la unidad responsable de este programa.
6. **Mantenimiento de unidades habitacionales de interés social:** Acciones de conservación y mejoramiento en las áreas comunes de las unidades habitacionales, los vecinos deciden las acciones a implementarse. Los apoyos se asignarán de acuerdo al número de viviendas que conforman cada unidad habitacional. Responsable del programa: Procuraduría social del GDF.
7. **Estancias infantiles:** Para apoyar a las madres trabajadoras y jefas de familia de escasos recursos económicos, así como a los padres que tengan la custodia de sus hijos y que por necesidades laborales tienen que cubrir horarios de trabajo amplios. Para favorecer el desarrollo integral de los niños las acciones son atención educativa y formativa de niños de 2 a 6 años en 136 estancias infantiles; la unidad responsable del programa son los gobiernos Delegacionales con asesoría del DIF-DF.
8. **Microcréditos para actividades productivas de autoempleo:** Opera mediante el otorgamiento de créditos a grupos solidarios, el monto de los créditos es de 1000 a 3000 pesos y se cubre dicho monto en 16 pagos semanales. La unidad responsable es la Secretaría de Desarrollo Económico del GDF.
9. **Becas para la capacitación de adultos de 45 a 55 años desempleados:** El servicio de empleo del DF a través del programa de becas de capacitación

para desempleados (PROBECAT) ofrece recursos para: capacitación y colocación de adultos en empresas establecidas, certificación de conocimientos, habilidades y destrezas. Se ofrece una bolsa de trabajo para la colocación formal dentro de una empresa o para el autoempleo. Los beneficios son: una beca equivalente a un salario mínimo durante 3 o 4 meses de capacitación, servicio médico, ayuda para pasajes. Este programa opera a través de la Subsecretaría del trabajo del GDF.

Otros programas que integran el Programa Integrado Territorial de Desarrollo social del Gobierno del DF son: Apoyo al desarrollo rural, Desayunos escolares, Construcción y mantenimiento de escuelas y apoyo a mercados públicos.

La estrategia de desarrollo social del GDF tiene como objetivos atender las necesidades de educación, atención médica, protección social, pensiones, jubilaciones y ayudas a adultos mayores, y atender el mejoramiento nutricional de los infantes.

Para conocer las prioridades del gobierno del Distrito Federal, en cada gabinete que lo conforman, a continuación presentamos los resultados programáticos - presupuestales de las distintas líneas de acción del GDF, así como de cada uno de los programas que las integran, para los años 2000, 2001 y 2002.

El Gasto Neto alcanzado por el Gobierno del Distrito Federal en el 2000 se ubicó en los 57,547.4 millones de pesos de los cuales las delegaciones erogaron 9,914.7 millones de pesos, representando el 16.4% de su participación en el gasto total. Las delegaciones que tuvieron una mayor participación en el presupuesto total ejercido fueron: Iztapalapa 15.0%, Gustavo A. Madero 12%, Cuauhtémoc 10.5%, Álvaro Obregón 6.4%, principalmente. En el 2001 el gasto neto se ubicó en los 62,778.2 millones de pesos de los cuales las delegaciones erogaron 11,608.1 millones de pesos, representando el 18.5% de su participación en el gasto total. Las delegaciones que tuvieron una mayor participación en el presupuesto total ejercido fueron: Iztapalapa 15.0%, G.A.Madero 10.4%, Cuauhtémoc 10.1%, Álvaro

Obregón 8.2%, principalmente, mientras que para el 2002 el gasto neto alcanzado por el Gobierno del Distrito Federal fue 69,209.6 millones de pesos de los cuales las delegaciones erogaron 13,020.2 millones de pesos, representando el 18.8% de su participación en el gasto total. Durante este período las delegaciones que tuvieron una mayor participación en el presupuesto total ejercido fueron: Iztapalapa 14.0%, G.A.Madero 10.9%, Cuauhtémoc 9.6%, Álvaro Obregón 8.0%.

CUADRO 6. PRESUPUESTO DE LAS DELEGACIONES 2000-2002
(Millones de pesos con un decimal)

Delegación	Enero-Diciembre 2000		Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Total GDF	57 547.4	100.0	62 778.2	100.0	69 209.6	100.0
Total Delegaciones	9 414.7	16.36	11 608.1	18.48	13 020.2	18.81
Álvaro Obregón	602.5	6.40	945.6	6.15	1 049.0	8.0
Azcapotzalco	417.1	4.43	616.8	5.31	741.4	5.7
Benito Juárez	500.9	5.32	568.0	4.89	627.1	4.8
Coyoacán	571.6	6.07	709.8	6.11	786.7	5.9
Cuajimalpa de Morelos	282.3	3.00	380.4	3.10	380.9	3.0
Cuauhtémoc	993.1	10.55	1 169.0	10.07	1 244.6	9.6
Gustavo A. Madero	1 127.0	11.97	1 202.3	10.36	1 419.9	10.9
Iztacalco	424.7	4.51	478.3	4.12	557.6	4.3
Iztapalapa	1 472.0	15.00	1 742.5	15.04	1 822.6	14.0
Magdalena Contreras	267.5	2.84	363.9	3.13	416.2	3.2
Miguel Hidalgo	623.6	6.63	758.6	6.54	869.0	6.6
Milpa Alta	285.3	3.03	362.6	3.13	400.2	3.1
Tláhuac	333.6	3.54	540.2	4.65	632.9	4.9
Tlalpan	517.0	5.49	545.3	4.70	683.6	5.3
Venustiano Carranza	666.2	6.97	789.1	6.80	810.1	6.2
Xochimilco	400.1	4.25	452.5	3.90	568.4	4.5

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de los años 2000, 2001 y 2002.

El Gobierno del Distrito Federal erogó en el año 2000 recursos por un total de 57, 547.4 millones de pesos, de los cuales se destinaron 54,240.1 a los objetivos estratégicos representando el 94% del total. Los objetivos estratégicos que representaron una mayor participación del gasto fueron, "Una Ciudad Segura y con Justicia" con el 29%, "Una infraestructura y servicios urbanos de calidad 28.6%", "Un gobierno responsable y eficiente" el 19.4% y "Una sociedad incluyente y solidaria" con el 13%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 7. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO 2000
(Millones de pesos con un decimal)**

	Enero-Diciembre 2000	
	Ejercido	Participación porcentual
Total GDF	57 547.4	100.0
Objetivos Estratégicos	54 240.1	94.25
Una Ciudad Segura y con Justicia	15 872.6	29.26
Una sociedad democrática y participativa	2 390.4	4.41
Una sociedad incluyente y solidaria	7 498.4	13.82
Un camino de desarrollo sustentable	2 425.3	4.47
Una infraestructura y servicios urbanos de calidad	15 528.4	28.63
Un gobierno responsable y eficiente	10 527.0	19.41
Deuda pública	3 307.3	6.1

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

El Gasto Neto erogado por el GDF, durante el 2001, representó 62,778.2 millones de pesos; de los cuales el 69.57% se aplico en los Gabinetes, 18.49% en las Delegaciones, 5.75% y el 6.19% en los Órganos Autónomos, los Gabinetes con mayor participación en el Gasto Neto de GDF, son: "Desarrollo Sustentable" con el 34.4%, "Gobierno y Seguridad Pública" con el 31.26%, "Progreso con justicia" con el 19.48% y Administración y finanzas con el 14.85%; cifras respecto al total del gasto de los gabinetes. Mientras que en el 2002 el Gasto Neto fue de 69,209.6 millones de pesos, de los cuales 49,218.1 millones se aplicaron en los Gabinetes del GDF (71.11%), 13,020.2 millones en las Delegaciones (18.81%), 2,216.2 en Deuda Pública y 4,355.1 millones de pesos en los Órganos Autónomos (6.29%). Cabe destacar que, los Gabinetes con mayor participación en el Gasto Neto de GDF, son: "Desarrollo Sustentable" con el 36.15%, "Gobierno y Seguridad Pública" con el 28.27%, "Progreso con justicia" con el 23.22% y Administración y finanzas con el 12.36%; respecto al total del gasto de los gabinetes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 8. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR GABINETE 2001-2002
(Millones de pesos con un decimal)**

Gabinetes	Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Total GDF	62 778.2	100.0	69 209.6	100.0
<i>Organos autónomos</i>	3 883.4	6.19	4 355.1	6.29
Gabinetes del GDF	43 676.5	69.57	49 218.1	71.11
Gobierno y seguridad pública	13 652.9	31.26	13 912.6	28.27
Progreso con justicia	8 507.2	19.48	11 429.6	23.22
Administración y finanzas	6 486.0	14.85	6 084.2	12.36
Desarrollo sustentable	15 030.4	34.41	17 791.7	36.15
Delegaciones	11 608.1	18.46	13 020.2	18.81
Deuda Pública	3 610.2	5.75	2 616.2	3.78

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de los años 2000, 2001 y 2002.

En el año 2000, en el objetivo estratégico de "Una Ciudad Segura y con justicia", se erogaron recursos por 15,872.6 millones de pesos que representaron el 29.26% del presupuesto total de los objetivos estratégicos. Del total ejercido en este gabinete sobresalieron los siguientes programas: Seguridad pública, Administración de justicia y Persecución del delito así como readaptación social absorbieron el 64%, 19%, y 5% respectivamente, representando el 88% del gasto total del gabinete.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 9. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO Y PROGRAMAS
2000**

(Millones de pesos con un decimal)

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS	Enero-Diciembre 2000	
	Ejercido	Participación porcentual
TOTAL GDF	67 547.4	100.0
Total Objetivos Estratégicos	54 240.1	80.25
Una Ciudad Segura y con justicia	15 872.6	23.26
Administración de justicia y persecución del delito	3 023.7	19.05
Seguridad pública	10 078.1	63.49
Readaptación social	842.9	5.31
Poder Judicial	1 485.0	9.23
Impartición de Justicia laboral	98.0	0.62
Impartición de Justicia Administrativa	64.7	0.41
Procuración de Justicia Social y Laboral	88.5	0.56
Procuración de Justicia Fiscal	42.1	0.27
Derechos Humanos	105.0	0.66
Formación y profesionalización policial	55.8	0.35
Prevención del delito	8.8	0.06

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

Con el propósito de llevar a cabo el objetivo estratégico Una Ciudad democrática y participativa, en el 2000 se erogaron recursos por un total de 2, 390.4 millones de pesos, siendo los programas "Administración electoral" (57%), "Legislación del D.F" (22%) y "Protección civil" (12.2%) que más recursos obtuvieron.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 10. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO Y PROGRAMAS 2000
(Millones de pesos con un decimal)

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS	Enero-Diciembre 2000	
	Ejercido	Participación porcentual
TOTAL GDF	57 547.4	100.0
Total Objetivos Estratégicos	54 308.1	94.25
Una Ciudad democrática y participativa	2 380.4	4.41
Legislación del Distrito Federal	525.5	21.98
Fiscalización de la Hacienda Pública	120.3	5.03
Participación ciudadana	66.9	2.80
Administración electoral	1 366.4	57.16
Protección civil	291.4	12.19
Coordinación metropolitana	19.9	0.83

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

Durante el año 2000, se ejercieron 7, 498.4 millones de pesos en el Gabinete "Una sociedad incluyente y solidaria" los cuales representaron el 13.8% del presupuesto total de los objetivos estratégicos. En este gabinete, los programas que sobresalieron por su participación fueron: Atención preventiva, curativa y hospitalización con el 34%, Atención y apoyo a la cultura, recreación y esparcimiento el 10%, Construcción, mejoramiento y apoyo a la vivienda el 9.6% y Protección social con el 8.4%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 11. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO Y PROGRAMAS
2000
(Millones de pesos con un decimal)**

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS	Ejercido	Enero-Diciembre 2000 Participación porcentual
TOTAL GDF	67 547.4	100.0
Total Objetivos Estratégicos	64 240.1	94.25
Una Sociedad Incluyente y solidaria	7 488.4	13.82
Infraestructura para la educación preescolar	122.0	1.83
Infraestructura para la educación primaria	228.6	3.05
Infraestructura para la educación secundaria	122.4	1.63
Atención preventiva, curativa y hospitalización	2 534.7	33.80
Construcción, ampliación y mantenimiento de unidades de atención médica	129.2	1.72
Atención y mejoramiento nutricional	290.2	3.87
Promoción del desarrollo familiar y comunitario	282.6	3.77
Protección y asistencia a la población en desempleo	48.4	0.85
Construcción, mejoramiento y apoyo a la vivienda	717.9	9.57
Becas e intercambio educativo	78.4	1.05
Apoyo y fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico	2.4	0.03
Atención y apoyo a la cultura, recreación y esparcimiento	783.4	10.45
Infraestructura para el desarrollo y promoción de la cultura	104.9	1.40
Desarrollo del deporte	485.8	6.48
Infraestructura para el deporte	186.0	2.21
Atención de urgencias, emergencias y desastres	359.8	4.80
Planificación familiar y orientación para la salud	109.8	1.46
Regulación y control sanitario	63.1	0.84
Protección social	628.8	8.39
Infraestructura social	240.0	3.20

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

Para el 2000, se ejercieron 2,425.4 millones de pesos para el objetivo "Un camino de desarrollo sustentable", los cuales representaron el 4.47% del gasto total de los objetivos estratégicos. Los programas que erogaron más recursos dentro de este gabinete son: Preservación y restauración de ecosistemas (34%), Regulación de los asentamientos humanos (11%), Prevención de la contaminación del agua y del aire (13.56%).

**CUADRO 12. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO Y PROGRAMAS
2000**

(Millones de pesos con un decimal)

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS	Enero-Diciembre 2000	
	Ejercido	Participación porcentual
TOTAL GDF	57 547.4	100.0
Total Objetivos Estratégicos	54 248.1	94.25
Un Camino de desarrollo sustentable	2 425.4	4.47
Conducción de la política y fomento al empleo	22.8	0.04
Promoción y fomento industrial	16.9	0.70
Regulación y prevención de la contaminación del aire	128.0	5.28
Regulación y prevención de la contaminación del agua	200.9	8.28
Preservación y restauración de ecosistemas	524.5	33.99
Capacitación para el trabajo	157.9	6.51
Seguridad e Higiene en el trabajo	13.2	0.54
Fomento y regulación del comercio	35.9	1.48
Infraestructura para el abasto y el comercio	71.5	2.95
Arrendamiento y comercialización de inmuebles	122.9	5.07
Producción de papel, imprezas y publicaciones	111.7	4.01
Producción y fomento de la Actividad agrícola y pecuaria	171.9	7.09
Promoción y fomento de la actividad turística	78.8	3.25
Regulación de los asentamientos humanos	299.1	11.10
Fomento de la producción forestal	40.2	1.88
Apoyo al desarrollo de la infraestructura productiva	159.2	6.56

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

De los recursos destinados al cumplimiento de las responsabilidades asignadas al objetivo "Una infraestructura y servicios urbanos de calidad" se ejercieron 15,526.4 millones de pesos que representaron el 28.63% del gasto total de los objetivos. Los programas Infraestructura urbana, Infraestructura para el transporte urbano, Servicios de transportación y estacionamientos, Suministro de agua potable y control de residuos Sólidos representaron el 19.3%, 19.3%, 16.5%, 13% y 12% del gasto total del gabinete respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 13. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO Y PROGRAMAS
2000
(Millones de pesos con un decimal)**

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS	Enero-Diciembre 2000	
	Ejercido	Participación porcentual
TOTAL GDF	57 647.4	100.0
Total Objetivos Estratégicos	54 240.1	94.26
Una Infraestructura y servicios urbanos de calidad	16 626.4	28.83
Infraestructura urbana	3 009.3	19.36
Construcción y adecuación para agua potable	849.8	5.47
Control de residuos sólidos	1 796.3	11.57
Producción de carpeta asfáltica	282.3	1.62
Suministro de agua potable	2 073.3	13.36
Infraestructura para el drenaje y tratamiento de aguas negras	1 248.0	8.04
Construcción y mantenimiento de edificios administrativos	424.6	2.73
Infraestructura ecológica	55.2	0.36
Regulación del transporte urbano	218.8	1.41
Servicio de transportación y de estacionamientos	2569.4	16.55
Infraestructura para el transporte urbano	2990.4	19.32

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

El objetivo estratégico "Un Gobierno responsable y eficiente" erogó recursos de 10,527 millones de pesos, equivalentes al 19.41% del presupuesto total de los objetivos estratégicos, los cuales se canalizaron al apoyo de la gestión de gobierno en los sectores Central y Paraestatal, así como para la conducción y coordinación de la política financiera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 14. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR OBJETIVO ESTRATÉGICO Y PROGRAMAS
2000
(Millones de pesos con un decimal)**

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS	Enero-Diciembre 2000	
	Ejercido	Participación porcentual
TOTAL GDF	57 547.4	100.0
Total Objetivos Estratégicos	54 248.1	94.25
Un Gobierno Responsable y Eficiente	18 637.8	19.41
Conducción y coordinación de la política de desarrollo	485.3	4.71
Conducción de la política financiera	1 809.0	15.28
Administración central	4 619.1	43.88
Administración paraestatal	1 721.3	16.35
Control de la gestión gubernamental	121.9	1.16
Modernización de la administración pública	100.8	0.98
Comunicación social	701.9	6.67
Capacitación a servidores públicos	115.8	1.10
Pensiones, jubilaciones y ayudas	650.0	6.17
Otras prestaciones	382.3	3.73

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre de 2000

En 2001, a través del Gabinete de Gobierno y Seguridad se erogaron 13, 652.9 millones de pesos los cuales representaron el 31.26% del presupuesto total. Del monto total ejercido en este gabinete, la mayor participación se registró en los programas "Seguridad pública" con el 70.6%, "Administración de justicia y persecución del delito" 21.6% y " Readaptación social" el 6.5%. En 2002, a través del Gabinete de Gobierno y Seguridad se erogaron 13,912.6 millones de pesos los cuales representaron el 28.27% del presupuesto total. Los recursos ejercidos se orientaron básicamente a preservar el patrimonio y la integridad física de la ciudadanía, buscando con ello una mejoría en las condiciones de vida; además, se buscó fortalecer la confianza y credibilidad en la procuración de justicia y persecución del delito y se puso énfasis en los centros de prevención y readaptación social. La mayor participación en el ejercicio de los recursos se presentó en los programas siguientes: "Seguridad Pública" con el 69.9%; "Administración de justicia y persecución del delito" con el 22.3% y "Readaptación social" con el 7.1%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 15. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR GABINETE Y PROGRAMAS 2001-2002
(Millones de pesos con un decimal)**

Gabinetes	Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Gabinetes del GDF	43 676.5	100.0	49 218.1	100.0
Gobierno y seguridad pública	13 662.9	31.26	13 912.6	28.27
Participación Ciudadana	18.2	0.13	-	-
Administración de justicia y persecución del delito	2 944.2	21.56	3 100.9	22.29
Procuración de justicia social y laboral	77.6	0.57	30.2	0.22
Seguridad pública	9 645.1	70.65	9 719.8	69.86
Formación y profesionalización policial	76.7	0.58	69.6	0.50
Readaptación social	890.6	6.52	992.1	7.13
Prevención del delito	0.3	0.00	-	-

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre, 2001 y 2002.

Durante el 2001 para la consecución de las políticas sociales del Gobierno del Distrito Federal, cuyas líneas de acción se enmarcan en el gabinete "Progreso con justicia" se ejercieron 8,507.2 millones de pesos, cuyos recursos se canalizaron principalmente para la realización de diversas acciones vinculadas al desarrollo económico, educativo, cultural, deportivo y de bienestar social, así como para mejorar los servicios de salud y la prevención de enfermedades. Dentro de este gabinete destacan por su participación del monto ejercido los programas: Atención preventiva, curativa y hospitalización con el 36.7%, Protección social con el 20.85%, Pensiones, jubilaciones y ayudas con el 8.9%, Atención y mejoramiento nutricional con el 5.7%, Protección del desarrollo familiar y comunitario con el 3.41%; cuyo monto en conjunto representa el 82.5% del presupuesto del gabinete. Dentro del Gabinete Progreso con Justicia durante el 2002 se atendió a los habitantes de la Ciudad de México que viven en situación de pobreza y marginación, durante este ejercicio se instrumentaron políticas de desarrollo social y económico enmarcadas en este Gabinete, con el propósito de atender las demandas de la población. Para este fin, se canalizaron al desarrollo de programas y proyectos de bienestar social, económicos, educativos, culturales y deportivos, así como para el mejoramiento y gratuidad de los servicios de salud y la prevención de enfermedades, principalmente para adultos mayores, personas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con "distintas capacidades", niños, mujeres y jóvenes. Para la ejecución que integran los programas de este Gabinete, se ejercieron 11,429.6 millones de pesos, los cuales representaron el 23.22% del presupuesto total. El presupuesto erogado se ubicó, fundamentalmente en los programas siguientes: "Atención preventiva, curativa y hospitalización" que representó el 31.16% del presupuesto total del Gabinete, "Protección social" con el 24.30%, "Pensiones, jubilaciones y ayudas" con el 7.95%, "Atención y mejoramiento Nutricional" con el 5.66%, "Atención de urgencias, emergencias y desastres" con el 5% y "Otras prestaciones" representando el 3.5% del presupuesto.

**CUADRO 16. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR GABINETE Y PROGRAMAS 2001-2002
(Millones de pesos con un decimal)**

Gabinetes	Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Gabinetes del GDF	43 676.5	100.0	40 218.1	100.0
Progreso con justicia	8 887.2	19.48	11 429.6	23.22
Infraestructura para la educación preescolar	4.9	0.06	3.1	0.03
Infraestructura para la educación primaria	11.6	0.14	-	-
Infraestructura para la educación secundaria	3.0	0.04	0.8	0.01
Atención y apoyo a la cultura, recreación y esparcimiento	316.4	3.72	431.9	3.78
Infraestructura para el desarrollo y promoción de la cultura	13.2	0.16	24.5	0.21
Desarrollo del deporte	102.9	1.21	82.8	0.72
Atención preventiva, curativa y hospitalización	3 120.5	36.68	3 561.6	31.16
Atención de urgencias, emergencias y desastres	319.7	3.76	572.6	5.01
Planificación familiar y orientación para la salud	132.3	1.56	174.7	1.53
Construcción, ampliación y mantenimiento de unidades de atención médica	142.2	1.67	153.1	1.34
Regulación y control sanitario	19.4	0.23	42.7	0.37
Pensiones, jubilaciones y ayudas	754.1	6.86	908.7	7.95
Otras prestaciones	272.2	3.20	400.2	3.50
Atención y mejoramiento nutricional	483.4	5.66	647.3	5.66
Promoción de desarrollo familiar y comunitario	290.5	3.41	494.4	4.33

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**(Continuación) CUADRO 16. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR GABINETE Y PROGRAMAS 2001-2002**

(Millones de pesos con un decimal)

Gabinetes	Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Protección social	1 773.4	20.85	2 775.0	24.28
Protección y asistencia a la población en desamparo	49.9	0.59	56.6	0.50
Infraestructura social	7.7	0.09	4.1	0.04
Capacitación para el trabajo	105.0	1.23	91.1	0.80
Seguridad e higiene en el trabajo	19.9	0.23	13.7	0.12
Conducción de la política y apoyo al empleo	31.2	0.37	40.1	0.35
Fomento y regulación del comercio	15.0	0.18	13.0	0.11
Infraestructura para el basto y comercio	-	-	0.5	0.00
Promoción y fomento industrial	5.4	0.06	7.3	0.06
Producción y fomento de la actividad agrícola-pecuaria	154.0	1.81	183.5	1.61
Apoyo al desarrollo de la Infraestructura productiva	151.9	1.79	207.4	1.81
Adquisición e infraestructura para la educación media superior y superior	207.5	2.44	252.9	2.21
Fomento y desarrollo a la educación	-	-	286.0	2.50

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre, 2001 y 2002.

Para la consecución de los programas que integran el Gabinete Administración y Finanzas en 2001 se erogaron recursos por 6,486 millones de pesos que representaron el 14.85% del presupuesto total de los gabinetes. Los recursos erogados se destinaron principalmente a las acciones que integran los programas de apoyo administrativo de los sectores Paraestatal 29.9%, Central 23.3% y de Conducción de Política Financiera 22.7%. Para la consecución de los programas que integran el Gabinete Administración y Finanzas en 2002 se erogaron recursos por 6,084.2 millones de pesos que representaron el 12.36% del presupuesto. Dichos recursos, se destinaron principalmente a eficientar el uso de los recursos humanos y materiales a través de la organización y la operación de la administración pública, así como a regular la planeación financiera, mediante la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conducción de la política fiscal. Los recursos erogados se destinaron principalmente a las acciones que integran los programas de apoyo administrativo de los sectores Paraestatal 36.92%, Central 26.36% y de Conducción de Política Financiera 18.79%.

**CUADRO 17. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR GABINETE Y PROGRAMAS 2001-2002
(Millones de pesos con un decimal)**

Gabinetes	Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Gabinetes del GDF	43 676.5	100.0	49 218.1	100.0
Administración y finanzas	6 486.0	14.85	6 064.2	12.36
Procuración de justicia fiscal	39.9	0.62	43.9	0.72
Conducción y coordinación de la política de desarrollo	536.9	8.26	231.5	3.80
Conducción de la política financiera	1 472.3	22.70	1 143.2	18.79
Administración Central	1 511.3	23.30	1 603.5	26.36
Administración paraestatal	1 937.8	29.88	2 246.0	36.92
Control de la Gestión Gubernamental	225.7	3.48	245.6	4.04
Modernización de la admón. Pública	11.0	0.17	9.9	0.16
Comunicación social	200.9	3.10	206.9	3.40
Becas e intercambio educativo	102.1	1.57	29.6	0.49
Capacitación a servidores públicos	79.3	1.22	119.8	1.97
Apoyo y fomento a la investigación científica y desarrollo tecnológica	2.7	0.04	1.7	0.03
Arrendamiento y comercialización de inmuebles	49.0	0.76	55.1	0.91
Producción de papel, impresos y publicaciones	225.3	3.47	65.8	1.08
Promoción y fomento de la actividad turística	91.8	1.42	81.6	1.34
Apoyo a las dependencias	-	-	0.0	0.00

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre, 2001 y 2002.

En el 2001, las dependencias y entidades que conforman el Gabinete Desarrollo Sustentable, ejercieron 15,030.4 millones de pesos, representando el 34.40% del presupuesto total que integran los gabinetes, lo cual ubica a este gabinete como el que mayores recursos obtuvo. Por su contribución en el gasto sobresalieron los programas siguientes: "Infraestructura para el transporte urbano" con el 22%, "Construcción y apoyo a la vivienda" con el 13%, "Suministro de agua potable" 14%, "Servicio de transportación y estacionamientos" el 17%, "Control de Residuos Sólidos" el 6%, "Infraestructura para el drenaje y tratamiento de aguas negras" 5%, y "Regulación del transporte urbano" con el 5% los cuales en conjunto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integraron poco más del 82% de los recursos presupuestales ejercidos en el gabinete. En el 2002, las dependencias y entidades que conforman el Gabinete Desarrollo Sustentable, ejercieron 17,791.7 millones de pesos, representando el 36.15% del presupuesto total, lo cual ubica a este gabinete como el que mayores recursos obtuvo. Por su contribución en el gasto sobresalieron los programas siguientes: "Infraestructura para el transporte urbano" con el 19.4%, "Construcción y apoyo a la vivienda" con el 15.4%, "Suministro de agua potable" 14.64%, "Servicio de transportación y estacionamientos" 12.83%, "Infraestructura urbana" 11.16%, "Infraestructura para el drenaje y tratamiento de aguas negras" 5.62%, "Control de Residuos Sólidos" 5%, los cuales en conjunto integraron poco más del 84% de los recursos presupuestales ejercidos.

**CUADRO 18. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
PRESUPUESTO EJERCIDO POR GABINETE Y PROGRAMAS 2001-2002
(Millones de pesos con un decimal)**

Gabinetes	Enero-Diciembre 2001		Enero-Diciembre 2002	
	Ejercido	Participación porcentual	Ejercido	Participación porcentual
Gabinetes del GDF	43 676.5	100.0	46 218.1	100.0
Desarrollo sustentable	15 036.4	34.41	17 791.7	38.15
Construcción, mejoramiento y apoyo a vivienda	1 918.1	12.78	2 740.1	15.40
Suministro de agua potable	2 050.1	13.64	2 604.2	14.64
Construcción y adecuación para el agua potable	466.3	3.10	579.6	3.28
Protección civil	279.4	1.86	344.5	1.94
Producción de material asfáltico	202.1	1.34	212.8	1.20
Infraestructura urbana	524.9	3.49	1 986.1	11.16
Infraestructura para el drenaje y tratamiento de aguas negras	744.2	4.95	999.2	5.62
Regulación de los asentamientos humanos	206.3	1.37	216.9	1.22
Construcción y mantenimiento de los edificios administrativos	391.8	2.61	309.9	1.74
Regulación y prevención de la contaminación del aire	78.3	0.52	98.3	0.55
Regulación y prevención de la contaminación del agua	156.5	1.04	196.8	1.11
Control de residuos sólidos	851.1	5.66	896.8	5.05
Infraestructura ecológica	48.3	0.32	37.7	0.21
Preservación y restauración de ecosistemas	326.6	2.17	437.2	2.46
Fomento de la producción forestal	51.9	0.35	34.7	0.20
Regulación del transporte urbano	788.4	5.11	363.9	2.05
Servicio de transportación y de estacionamientos	2 663.9	17.72	2 282.4	12.83
Infraestructura para el transporte urbano	3 302.2	21.97	3 449.0	19.39

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Informe de avance programático-presupuestal, Enero/Marzo, Abril/Junio, Julio/Septiembre, Octubre/Diciembre, 2001 y 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Acciones de Política Social en la Delegación Iztapalapa.

Iztapalapa es la Delegación más poblada del Distrito Federal con 1,773,343 habitantes según el Censo del 2000; durante décadas fue la reserva territorial más importante de la ciudad, esto llevó a un acelerado incremento poblacional en los últimos veinte años (del 180%), provocando un crecimiento anárquico y desordenado, con los consecuentes rezagos sociales para acceder a la satisfacción de las necesidades básicas.

CUADRO 19. DISTRITO FEDERAL, DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR DELEGACIÓN, 1990, 1995 Y 2000

Delegación	Población Total						Tasa media de crecimiento anual 1990-2000 ¹
	1990	%	1995	%	2000	%	
Total	8 236 744	100.00	8 488 007	100.00	8 805 238	100.00	0.44
Ávaro Obregón	642 753	7.80	676 930	7.97	687 020	7.98	0.67
Azcapotzalco	474 688	5.76	455 131	5.36	441 003	5.12	-0.73
Benito Juárez	407 811	4.95	369 958	4.36	380 478	4.19	-1.23
Coyoacán	640 086	7.77	653 489	7.70	640 423	7.44	0.01
Cuajimalpa	119 669	1.45	136 873	1.61	151 222	1.76	2.37
Cuauhtémoc	586 980	7.24	540 382	6.37	518 255	6.00	-1.43
Gustavo A. Madero	1 288 088	15.40	1 256 913	14.81	1 235 542	14.38	-0.26
Iztacalco	448 322	5.44	418 982	4.94	411 321	4.73	-0.86
Iztapalapa	1 489 498	18.10	1 686 608	19.89	1 773 343	20.61	1.75
Mérida del Valle	195 041	2.37	211 898	2.50	222 050	2.58	1.31
Miguel Alemán	406 888	4.94	364 398	4.29	352 640	4.10	-1.42
Milpa Alta	63 654	0.77	81 102	0.96	96 773	1.12	4.28
Tláhuac	206 700	2.51	255 891	3.01	302 790	3.52	3.89
Tlalpam	484 886	5.89	552 516	6.51	581 781	6.78	1.84
Veracruzano Carranza	519 628	6.31	485 623	5.72	462 805	5.38	-1.15
Xochimilco	271 151	3.29	332 314	3.91	369 787	4.30	3.15

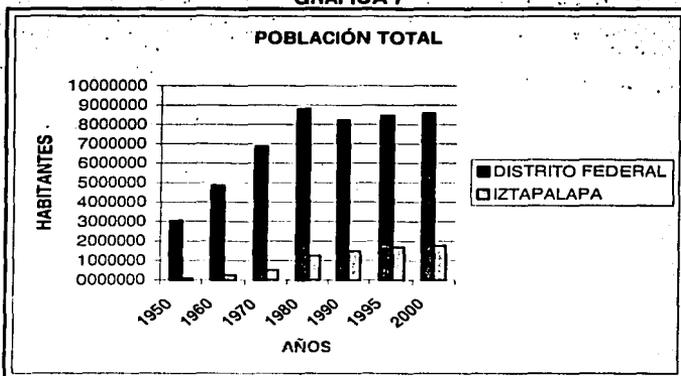
¹ Estimaciones propias

FUENTE: La Ciudad de México en cifras, en: www.sedeco.df.gob.mx

Como podemos observar, la proporción de la población correspondiente a la Delegación tuvo un crecimiento disparado a partir de la década de los ochenta, manteniéndose la proporción entre hombres y mujeres. Esto se puede apreciar mejor en la siguiente gráfica:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GRÁFICA 7



Elaboración propia

FUENTE: INEGI. Distrito Federal, Resultados Definitivos: VII, VIII, IX, X, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000.

INEGI. Distrito Federal, Resultados Definitivos; Tabulados Básicos, Censo de Población y Vivienda 1995.

La gráfica anterior nos muestra cómo ha ido evolucionando el crecimiento de la población en la Delegación Iztapalapa con respecto al Distrito Federal. En 1950 la población de la Delegación era únicamente el 2.51% del total que habitaba en el Distrito Federal, para 1970 representaba el 7.6% teniendo un ascenso vertiginoso en el año de 1980, en el cual, la población que habitaba en Iztapalapa alcanzó un 14.29% con respecto al total de la ciudad. Actualmente, el 20.61% de las personas que habitan en el Distrito Federal viven en la Delegación Iztapalapa.

Debido a la gran concentración de la población en Iztapalapa, se presentan grandes sectores que viven en pobreza extrema. Es de todos conocida la pobreza urbana que presenta ésta en sus unidades territoriales, de las cuales, el 46.6% se ubican en niveles de alta y muy alta marginalidad, esto significa que el 48.9% de la población en esta Delegación vive en condiciones de pobreza extrema, o sea, existen 867,165 personas que viven en extrema marginación, llevando a un deterioro social, un empobrecimiento masivo y la exclusión de diversos grupos de la población.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ante las reformas al reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal al inicio del año 2001 se transformó la estructura operativa dentro de la Delegación Iztapalapa; se integraron a la Dirección General de Desarrollo Social, dos direcciones de área: Programas especiales y Atención al rezago social con seis coordinaciones en Salud Pública, Centros Sociales y Comunitarios y Combate a la Pobreza, Programas Especiales, Desarrollo del Deporte así como estancias Infantiles y Bibliotecas. Se diseñó una estrategia encaminada a la utilización óptima de la infraestructura de servicios disponible para ampliar y acercar a la población a la oferta de servicios.⁹¹

Las siguientes son las políticas que se están implementando dentro de la Delegación por la presente gestión para mejorar el desarrollo social y superar la pobreza:

1. Descentralizar; a través de 7 direcciones territoriales, la operación de los Programas de Desarrollo Social.
2. Favorecer la participación ciudadana en los programas delegacionales.
3. Ampliar las oportunidades de acceso a los bienes y servicios públicos.
4. Adecuar la prestación y naturaleza de los servicios a las demandas de la población.
5. Promover programas que favorezcan la equidad e igualdad de los grupos de adultos mayores, mujeres, niños, jóvenes, así como la atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad.
6. Fomentar la participación corresponsable de organizaciones civiles y comunitarias, instituciones educativas, religiosas y empresariales para elevar la calidad de vida de la población.
7. Contribuir en el marco de la cultura de la legalidad acciones sociales de prevención de la inseguridad, encaminadas a rescatar la participación y credibilidad de la ciudadanía.

⁹¹ Memoria de Gestión del Gobierno Delegacional de Iztapalapa 2000-2002, Dirección General de Desarrollo Social.

Salud y Asistencia Social

En la Delegación Iztapalapa, grandes sectores vulnerables, empobrecidos y excluidos por falta de equidad social son afectados por enfermedades provocadas por la pobreza. En este sentido, dentro de la política social actual en la Delegación se están llevando a cabo las siguientes acciones:

- Orientar e informar a la comunidad acerca de los principales problemas de salud pública, a través de talleres, eventos y campañas.
- Atender a grupos organizados de adultos mayores, personas con discapacidad, población infantil y jóvenes de la calle, así como tareas de prevención de adicciones y consulta médica a la población no derechohabiente en los consultorios periféricos y en coordinación con el sector salud.
- Campañas de vacunación infantil y antirrábicas.
- Impartir pláticas sobre salud sexual en las escuelas.
- Mejorar las instalaciones del Centro de Control Canino.
- Promoción al auto cuidado de la salud, favoreciendo una cultura de la prevención y modificación de hábitos para fortalecer la salud de la población.

Ante la insuficiencia de servicios de salud se ha tratado de complementar a los que ya brinda la Secretaría de Salud de primer contacto en zonas de mayor marginación con énfasis en la población que no cuenta con atención médica de alguna institución de seguridad social, a través de una red de 11 consultorios médicos delegacionales.

En el cuadro que presentamos a continuación se muestra qué cantidad de la población que habita en Iztapalapa tiene derecho a servicios de salud por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE y Salubridad.

**CUADRO 20, IZTAPALAPA DERECHOHABIENTES A SERVICIO DE SALUD,
2000**

<i>Población</i>	Distrito Federal	Iztapalapa
Total de la población del año 2000	6605239	1773343
Total de la población derechohabiente del año 2000	4413972	828725
Total de la población no derechohabiente del año 2000	3953017	909961

Elaboración Propia

FUENTE: INEGI. Distrito Federal, Resultados Definitivos; XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Como se observa en el cuadro anterior, el 51.31% de la población total de la Delegación no tienen derecho a servicios de salud, por lo cual, la integración de 11 consultorios médicos delegacionales es totalmente insuficiente. De igual manera, las clínicas del IMSS e ISSSTE están sobre pobladas, quizá los datos mostrados en los cuadros no lo muestren de esa manera, porque la información obtenida por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social está integrada por sectores, y éstos abarcan más de una Delegación política. El sector en el que se encuentra la Delegación está integrado por algunas zonas de 12 delegaciones, por lo que el dato que proporciona el INEGI no resulta muy significativo.

**CUADRO 21, IZTAPALAPA. UNIDADES MÉDICAS EN SERVICIO DEL IMSS,
ISSSTE Y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2000**

Localidad	IMSS	ISSSTE	Gobierno del Distrito Federal
DISTRITO FEDERAL	146	137	399 b/
IZTAPALAPA	59 a/	7	43 b/

Elaboración Propia

NOTA: Datos Referidos al 31 de diciembre del año 2000.

FUENTE: IMSS. Dirección de Prestaciones Médicas. Coordinación de Atención Médica.

ISSSTE. Subdirección General de Finanzas; Subdirección de Planeación Financiera y Evaluación Institucional. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Según los recursos humanos en las unidades médicas del Gobierno dentro de la Delegación, hay 409 personas por médico (si consideramos a los recursos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

humanos únicamente como médicos), tomando en cuenta únicamente el personal que labora en los consultorios del Gobierno del Distrito Federal y a la población no derechohabiente, porque, la población que tiene derecho a servicio médico por parte del IMSS e ISSSTE, sería ilógico que acudiera a los consultorios del gobierno debido a que en la mayor parte de los casos éstos se encuentran en peores condiciones y carecen de más medicamentos y recursos tanto materiales como humanos que las Instituciones antes mencionadas.⁹² Según datos proporcionados por personal que labora dentro de la Delegación, los resultados obtenidos durante el período de octubre de 2000 a diciembre de 2002, se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 22, IZTAPALAPA, NUMERO DE CONSULTORIOS MÉDICOS

2000	2001	2002
17,128	39,721	51,436

FUENTE: Memoria de Gestión del Gobierno Delegacional de Iztapalapa 2000-2002. Dirección General de Desarrollo

Sin embargo, podemos ver que los resultados reflejados por el gobierno de la Delegación son muy diferentes a los que proporciona el INEGI, esto es porque en los primeros se encuentran contemplados los consultorios con que cuentan las clínicas del IMSS, ISSSTE, del Gobierno del Distrito Federal, las clínicas delegacionales y las clínicas y consultorios particulares. Mientras que, según los resultados arrojados por los censos del INEGI, en Iztapalapa existen 1471 consultorios en el año 2000, según la Delegación hay 17,128 consultorios médicos en toda esa zona.

⁹² No se encontraron datos que reflejaran el número de recursos humanos en las unidades médicas del ISSSTE.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 23**IZTAPALAPA, PRINCIPALES RECURSOS MATERIALES EN LAS UNIDADES MÉDICAS DEL IMSS, ISSSTE Y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,****2000**

	Camas Censables	Consultorios	Laboratorios	Salas Quirúrgicas
TOTAL	4152	1471	51	97
IMSS	3388	1214	34	76
ISSSTE	453	154	6	18
GOB. D.F.	311	103	11	3

NOTA: Datos Referidos al 31 de diciembre del año 2000.

FUENTE: IMSS. Dirección de Prestaciones Médicas. Coordinación de Atención Médica.

ISSSTE. Subdirección General de Finanzas; Subdirección de Planeación Financiera y Evaluación Institucional.

Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Salud del Distrito Federal.

En esta Delegación nos encontramos con un gran problema, ya que, de la misma manera en que actualmente todas las colonias están invadidas de escuelas particulares que ofrecen educación de baja calidad, los consultorios médicos particulares son abundantes hasta en las colonias más populares.

Con respecto al número de camas censables, o sea, que se encuentran en buen estado para ser usadas por los pacientes, la Delegación cuenta con una cama por cada 427 habitantes (tomando en cuenta el total de la población en Iztapalapa) y 199 pacientes por cada cama tomando en cuenta únicamente a las personas que tienen derecho a servicio de salud.

Si consideramos las salas quirúrgicas, dentro del territorio de Iztapalapa encontramos 97 salas (del IMSS, ISSSTE y Gobierno del D.F.); tomando en cuenta el número de intervenciones quirúrgicas en ésta Delegación, tenemos que, en promedio, cada en cada sala se atienden 1231 intervenciones, esto durante el año 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 24, IZTAPALAPA PRINCIPALES SERVICIOS OTORGADOS EN LAS UNIDADES MÉDICAS DEL IMSS, ISSSTE Y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2000

	Camas censables	Consultorios	Laboratorios	Seles Quirúrgicas
TOTAL	4152	1471	51	97
IMSS	3388	1214	34	76
ISSSTE	453	154	6	18
GOB. D.F.	311	103	11	3

FUENTE: IMSS. Dirección de Prestaciones Médicas. Coordinación de Atención Médica.

ISSSTE. Subdirección General de Finanzas; Subdirección de Planeación Financiera y Evaluación Institucional.

Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Otra estrategia dentro de la política social de la Delegación para mejorar las condiciones de salud de las comunidades es el Programa de Salud Escolar, en este se realizan campañas, talleres y pláticas sobre diversos temas relativos a la salud y a la prevención de enfermedades. Sin embargo, hasta el año 2002 solamente se habían visitado 158 escuelas y, teniendo un total de 1255 escuelas de educación básica, se han presentado pláticas y talleres únicamente en el 12.58% del total de las escuelas que se ubican en Iztapalapa, este es un nivel que, aunque no es muy bajo, lo consideramos deficiente para los fines con que se hacen dichas actividades: la prevención de las enfermedades.

Brigadas de Desarrollo Comunitario

El rápido y desordenado crecimiento poblacional experimentado en la Ciudad de México, y particularmente hablando de la Delegación Iztapalapa en los tres últimos lustros, ha rebasado la posibilidad de cubrir las necesidades de la población que por falta de oportunidades no ha podido superar sus condiciones de extrema pobreza, ocupando ésta el más alto lugar del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ante tal situación y con el fin de otorgar asistencia social a este sector de la población, se instrumentó el Programa de Brigadas de Desarrollo Comunitario con el propósito de poner en acción las políticas de Desarrollo Social en las comunidades de alta y muy alta marginalidad, en coordinación directa con las Direcciones Territoriales, siendo las de alta y muy alta marginalidad: Santa Catarina, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco, Ermita Zaragoza y Cabeza de Juárez; que son cinco de siete unidades territoriales con que cuenta la Delegación. El objetivo principal de las Brigadas es brindar de forma gratuita servicios sociales de atención diversificada con calidad, de manera pertinente e inmediata en las zonas de alta marginalidad, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población de escasos recursos. En dichas brigadas se establecieron mecanismos de vinculación con organizaciones civiles y gubernamentales.

Los servicios de mayor demanda fueron: consulta médica, odontología, información nutricional, corte de cabello, reparación de electrodomésticos, reparación de calzado, ludoteca y talleres de pintura y dibujo.

Programa de apoyo escolar.

Como vimos anteriormente, la Delegación Iztapalapa es la más poblada del D.F., y más de la mitad de sus pobladores vive en zonas de alta y muy alta marginalidad, en el año 2000 se creó el "Programa de Dotación de Útiles Escolares" para beneficio de familias que se encuentran en condiciones de pobreza y tienen hijos inscritos en algún nivel escolar.

El objetivo del programa consiste en dotar de un paquete de útiles a familias de escasos recursos. En 2001 se distribuyeron 17,500 paquetes de útiles escolares en cinco Direcciones Territoriales asignándoles un mayor número a aquellas con más alta marginación.

CUADRO 25, IZTAPALAPA, DISTRIBUCIÓN DE PAQUETES DE ÚTILES ESCOLARES

DISTRIBUCIÓN	Año 2001		Año 2002	
	Paquetes	%	Paquetes	%
Aculco	0	0	1,645	8
Cabeza de Juárez	3,500	20	3,060	14.9
Centro	0	0	1,618	7.9
Ermita	3,500	20	3,500	17.1
Paraje San Juan	3,500	20	3,250	15.9
San Lorenzo	3,500	20	3,107	15.2
Santa Catarina	3,500	20	3,181	15.5
Voluntariado Social	0	0	500	2.4
Seguridad Pública	0	0	430	2.1
Dirección General de Desarrollo Social	0	0	209	1
TOTAL	17,500	100	2,500	100

FUENTE: Memoria de Gestión del Gobierno Delegacional de Iztapalapa 2000-2002. Dirección General de Desarrollo Social

Podemos apreciar que dentro de la Delegación se consideran zonas de alta y muy alta marginación las cinco unidades territoriales en las que se dotó de paquetes de útiles escolares, sin embargo, la población atendida es muy baja considerando que se atienden alumnos de diversos niveles académicos.

**CUADRO 26, IZTAPALAPA
POBLACIÓN BENEFICIADA POR
PAQUETES DE ÚTILES ESCOLARES**

Educación	Alumnos	% Atendido
Primaria	219299	13.34
Secundaria	92765	5.53
Media Terminal	12701	0.65
Bachillerato	39658	1.76
Universidad	19076	1.18

FUENTE: Memoria de Gestión del Gobierno Delegacional de Iztapalapa 2000-2002. Dirección General de Desarrollo Social

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otra manera en la que se brinda apoyo escolar es con el denominado "Programa de Apoyo Escolar" que pretende dar respuesta a las necesidades de los niños de educación primaria. Según datos proporcionados por la Delegación, ésta cuenta con 518 primarias que trabajan en dos turnos y la población de alumnos inscritos es de 219,299; sin embargo, según los datos del INEGI en el

año 2000, se cuenta con 612 primarias y 217,852 alumnos inscritos en ellas (considerando tanto las escuelas federales como las particulares). Considerando que los niveles de remuneración son bajos, los niños que cursan educación primaria desertan por la falta de recursos para cubrir las necesidades básicas escolares y los que se mantienen registran un bajo rendimiento académico debido a la desnutrición severa que presentan. De esta manera, se otorgan becas escolares en 48 escuelas de zonas marginadas, teniendo así matriculados a 2,016 niños y alcanzando una cobertura de sólo el 0.92% (tomando como base el dato del INEGI) de la población de escuelas primarias, de ahí la importancia de un aumento presupuestal en este rubro.

Los principales objetivos del programa consisten en: alentar la permanencia de los niños en la primaria, fortalecer el sano desarrollo del niño, fomentar la participación comprometida y la responsabilidad de los padres de familia en la operación del programa y estimular la participación en actividades educativas, culturales y de salud que beneficia a la comunidad escolar becaria; para ello se llevan a cabo las siguientes acciones: proveer una despensa bimestral para el niño, otorgar estímulo económico bimestralmente y dar asesoría escolar por medio del taller de apoyo de tareas; pero, el problema no sólo lo presentan los alumnos que cumplen los requisitos para obtener una beca o las familias de éstos, el problema se ve cada vez más generado por la falta de oportunidades de desarrollo que se refleja en los elevados índices de delincuencia. Para beneficiar de una mejor manera a la población, el departamento de desarrollo social de la Delegación tiene en mente que la participación social es el eje fundamental para la superación de la pobreza.

CUADRO 27, IZTAPALAPA, DISTRIBUCIÓN DE BECAS POR DIRECCIÓN TERRITORIAL

Dirección Territorial	Año 2000-2001			Año 2002		
	Escuelas	Becas	%	Escuelas	Becas	%
Aculco	2	72	4	4	104	5
Cabeza de Juárez	7	336	17	9	368	16
Centro	3	120	6	5	152	7
Ermita	5	216	11	7	248	11
Paraje San Juan	7	336	17	9	368	16
San Lorenzo	7	312	14	9	344	15
Santa Catarina	13	624	31	15	656	30
TOTAL	44	2016	100	58	2240	100

FUENTE: Memoria de Gestión del Gobierno Delegacional de Iztapalapa 2000-2002. Dirección General de Desarrollo Social

La cantidad de becas asignadas a cada Dirección Territorial se hizo según el grado de marginación, por lo que el porcentaje del 34% de niños beneficiados está en Santa Catarina, considerando que es una de las zonas con un alto grado de marginación y pobreza, Paraje San Juan y Cabeza de Juárez tiene el 17% de la población beneficiada, el 15% se encuentra en San Lorenzo, 14% en Ermita Zaragoza, 6% en la zona Centro y 4% en Aculco.

De 2000 a 2002 se han becado 4,256 niños en educación primaria que se encuentran en zonas de marginación y pobreza, estos representan el 1.95% de los alumnos inscritos en primaria (según datos del INEGI).

Se estima que en Iztapalapa por lo menos el 42% de la población joven adulta no tuvo la oportunidad de insertarse al sistema educativo o desertó de la escuela a nivel medio superior, ante esta situación y con el fin de plantear una alternativa educativa flexible y abierta. La Delegación Iztapalapa estableció en el año 2002 un convenio con la Dirección del Sistema Abierto de la SEP, para la instalación de un centro de servicios educativos de preparatoria abierta, destinando un inmueble que administra la Delegación.

Otro problema al que se enfrenta la educación, es que, debido a la gran cantidad de población, encontramos que por cada profesor hay 24 alumnos a nivel preescolar, 28 a nivel primaria, 17 a nivel secundaria y 18 a nivel medio superior;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estos datos serían correctos si la distribución de la población fuese equitativa, sin embargo, existen zonas más pobladas y en las que existe mayor marginación, en estas, las escuelas federales se encuentran saturadas y por el mismo motivo, el nivel educativo es bajo. Una de las consecuencias más graves de la marginación es la desnutrición y ésta se refleja en el nivel de aprovechamiento de los niños que asisten a la escuela. Aunque dentro de la Delegación existe un Programa de Becas, éstas aún son insuficientes, ya que un gran número de menores no pueden concluir sus estudios debido a la falta de recursos.

Un dato importante es la proporción de niños y jóvenes que asisten a las escuelas particulares, ya que en la actualidad se ha abierto un gran número de éstas; se han adaptado casas habitación para convertirlas en escuelas y éstas, por su procedencia, no garantizan una buena enseñanza. Al respecto, tenemos que el 40.25% de los niños a nivel preescolar asiste a instituciones educativas particulares; a nivel primaria la proporción es del 24.98%; a nivel secundaria del 17.63% y a nivel medio superior es del 17.88%. Lo que ocurre con los niños a nivel preescolar y primaria es que, las "nuevas escuelas" ofrecen una estancia más prolongada que las instituciones federales, esto es porque mientras en las instituciones federales los niños a este nivel permanecen hasta las doce horas del día, en las instituciones particulares pueden permanecer hasta las cuatro de la tarde, esto aunado a que las cuotas son "bajas" en dichas instituciones.

CUADRO 28, IZTAPALAPA ALUMNOS INSCRITOS, PERSONAL DOCENTE Y ESCUELAS A INICIO DE CURSOS POR NIVEL EDUCATIVO Y SOSTENIMIENTO ADMINISTRATIVO (Ciclo escolar 1999/2000)

Nivel Educativo	ALUMNOS INSCRITOS		PERSONAL DOCENTE a/		ESCUELAS b/	
	Distrito Federal	Iztapalapa	Distrito Federal	Iztapalapa	Distrito Federal	Iztapalapa
TOTAL	2228046	409596	117483	18078	8225	1313
PREESCOLAR	289284	46484	13367	1941	2759	452
FEDERAL c/	206029	36099	8233	1308	1126	212
PARTICULAR d/	82945	10227	5081	609	1633	240
AUTÓNOMO e/	310	158	53	24	ND	ND
PRIMARIA	1031111	217852	39886	7656	3445	612
FEDERAL f/	824995	194784	32225	6678	2380	464
PARTICULAR	206116	23068	7661	978	1065	148
SECUNDARIA	489594	92765	34743	5594	1339	191
FEDERAL g/	414835	87885	27476	5160	910	160
PARTICULAR h/	73146	4880	7237	434	428	31
AUTÓNOMO	1613	NA	30	NA	1	NA
PROFESIONAL MEDIO i/	61108	12701	5322	1068	132	21
FEDERAL	58098	11773	4484	868	99	19
PARTICULAR	2066	139	350	10	30	1
AUTÓNOMO	944	789	488	190	3	1
BACHILLERATO j/	346525	39658	22788	1801	509	35
FEDERAL	168510	22635	8897	889	128	14
PARTICULAR	87444	6015	9581	448	355	19
AUTÓNOMO	90571	11008	4310	464	26	2
NORMAL k/	10424	136	1357	18	41	2
FEDERAL	7420	NA	872	NA	9	NA
PARTICULAR	3004	136	485	18	32	2

NOTA: Sólo incluye datos de las escuelas que contestaron el cuestionario estadístico aplicado por la SEP.

a/ Incluye personal directivo con grupo, excepto para normal; mientras que para secundaria, profesional medio y bachillerato incluye además el personal docente especial.

b/ La cuantificación de escuelas está expresada mediante los turnos que ofrece un mismo plantel y no en términos de planta física.

c/ Comprende preescolar general (federal, anexo a la Normal, otras secundarias y servicio mixto) y CENDI.

d/ Comprende preescolar general (incorporados, no incorporados y DIF) y CENDI.

e/ Se refiere a CENDI.

f/ Comprende primaria general (federal y anexo a la Normal), internados, de participación social, nocturnas e INBA.

g/ Comprende secundaria general (federal, anexo a la Normal e INBA), para trabajadores, telesecundaria y técnica en sus ramas: industrial y agropecuaria.

h/ Comprende secundaria general, para trabajadores, telesecundaria y técnica en su rama: industrial.

i/ Comprende CET, CONALEP, y otros no especificados.

j/ Comprende general de tres años, de arte, CBETIS, CECYT, Tecnológico Industrial y Colegio de Bachilleres.

k/ Comprende las licenciaturas en educación especial (curso ordinario), preescolar, primaria, educación media (curso ordinario e intensivo) y educación física.

FUENTE: SEP. Prontuario Estadístico, Inicio de Cursos 1999-2000, Educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal en el Distrito Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Combate a la pobreza.

Iztapalapa cuenta con casi dos millones de habitantes, de los cuales, según distintos parámetros de medición estadística, alrededor de 720,000 habitantes son considerados como pobres en distintos niveles de marginación, de acuerdo con datos de CONAPO esta Delegación ocupa el quinto lugar de marginación en el Distrito Federal.

Las estrategias de acción para el combate a la pobreza se sustentan en la participación ciudadana y en el establecimiento de un enlace con distintas instituciones y organizaciones públicas y privadas, centrales, estatales y federales, buscando el establecimiento de acciones operativas tendientes a mejorar el nivel de vida de la población.

Las condiciones estructurales en la Delegación reflejan una serie de problemáticas, que parecen ser parte de una cotidianidad como el alcoholismo, violencia intrafamiliar; además de convertirse por muchos años en depósito de basura, concentración de materiales de construcción derivados del terremoto de 1985, además es receptor de muchas familias que, por no tener lugar en Delegaciones Centrales, más urbanizadas, son enviadas a Iztapalapa a ocupar de manera irregular basureros, chinampas, baldíos, ejidos, zonas de reserva ecológica, áreas de equipamiento, etc. Esto arroja como resultado, que en la actualidad el 68% de la población de ésta demarcación viva en condiciones de pobreza, y de éstos, el 51% en pobreza extrema.

A continuación mostramos un cuadro descriptivo de las condiciones en que se han encontrado las viviendas particulares desde el año 1970 al 2000, esto lo hacemos con el fin de observar la evolución que han tenido las viviendas en número y tipo dentro de la Delegación Iztapalapa.

GASTO POR ACTIVIDAD INSTITUCIONAL EN IZTAPALAPA

Las Delegaciones, al concluir el período Enero-Diciembre 2001, llevaron a cabo distintas actividades en sus 4 Gabinetes, erogando recursos por un total de 11,608.1 millones de pesos, representando el 81.3% de su programación autorizada. El gasto efectuado se distribuyó entre los Gabinetes de la forma siguiente: 47.2% "Desarrollo Sustentable"; 30.3% "Administración y Finanzas"; 18.8% "Progreso con Justicia" y 3.7% "Gobierno y Seguridad Pública". El gasto neto de las Delegaciones, ejercido durante el período Enero-Diciembre del ejercicio 2002, ascendió a 13,020.2 millones de pesos, derivado del comportamiento reflejado en los 4 Gabinetes, de los cuales cada uno tuvo la siguiente participación: Desarrollo sustentable 19.8%, Progreso con Justicia 28.3%, Administración y Finanzas 8.2% y Gobierno y Seguridad pública 47%. Por lo que, de un año a otro, el gasto en las Delegaciones, en lo referente a los Gabinetes, tuvo un aumento del 10.84%; dentro de ese incremento, cada uno de los Gabinetes evolucionó de la manera siguiente: Gobierno y Seguridad Pública tuvo un descenso del 2.29% respecto al año anterior; Progreso con Justicia incrementó en 10.10%; Administración y Finanzas presentó un incremento del 15.09% y Desarrollo Sustentable tuvo un ascenso del 12.23%.

CUADRO 29, PRESUPUESTO DE LOS GABINETES DELEGACIONALES (Millones de pesos con un decimal)

Gabinetes	Ejercido 2000	Ejercido 2001	Ejercido 2002
TOTAL		11,608.1	13,020.2
Gobierno y Seguridad Pública		427.6	417.8
Progreso con Justicia		2,185.5	2,406.4
Administración y Finanzas		3,520.7	4,052.0
Desarrollo Sustentable		5,474.3	6,144.0

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2000, 2001 y 2002.

Gobierno y Seguridad Pública

Al concluir el período Enero-Diciembre del año 2001, los recursos ejercidos por las Delegaciones dentro del programa "Participación Ciudadana", ascendieron a 427.6

millones de pesos, de los cuales, la Delegación Iztapalapa tuvo una participación del 14.6% con respecto al resto de las Delegaciones, lo que permitió realizar acciones en coordinación con las autoridades delegacionales, correspondientes a trabajos de mantenimiento a inmuebles escolares, organización de eventos sociales y comunitarios, capacitación para la seguridad pública, talleres para educación ambiental, brindar atención a grupos vulnerables, así como otorgamiento de apoyos crediticios. Por otro lado, en el período Enero-Diciembre del 2002 las Delegaciones erogaron recursos por 417.8 millones de pesos en el programa Participación Ciudadana, de los cuales, Iztapalapa participó con 21.61%, lo cual permitió promover acciones para la prevención del delito, organizando eventos sociales y comunitarios, así como la participación en materia de seguridad pública, con el fin de contribuir a estimular conductas y métodos que coadyuven a la participación social.

**CUADRO 30, IZTAPALAPA, GOBIERNO Y SEGURIDAD PÚBLICA
ACCIONES REALIZADAS 2001**

Programa	Avance	
	Físico alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período*
PARTICIPACIÓN CIUDADANA		62467.6
Realizar acciones de concertación y participación ciudadana	12,556	15,061.1
Por el Bien de Todos, Primero los Pobres Realizar acciones de concertación y participación ciudadana	153	47,406.50

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2001.

En materia de **participación ciudadana**, la Delegación Iztapalapa impulsó, en el 2001, 12,256 acciones, a fin de lograr la concertación y la participación de la población que habita en esa demarcación a través del programa normal, y mediante el programa especial "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres" 153 acciones. Para el año 2002, la Delegación organizó 3,480 acciones, con el objeto de concientizar a la población en materia de concertación y participación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ciudadana a través del programa normal y el programa especial "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres".

**CUADRO 31, IZTAPALAPA, GOBIERNO Y SEGURIDAD PÚBLICA
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS 2002**

Programa	Avance	
	Físico alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período*
PARTICIPACIÓN CIUDADANA		90323.7
Realizar acciones de concertación y participación ciudadana	3,294	29,545.0
Por el Bien de Todos, Primero los Pobres Realizar acciones de concertación y participación ciudadana	186	60,778.70

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2002.

Progreso con Justicia

Las Delegaciones al finalizar el año 2001, erogaron recursos por un monto que ascendió a 2,185.5 millones de pesos en este gabinete, de los cuales, el 9.86% se destinó a la Delegación Iztapalapa. Es importante destacar que el 82% del total del presupuesto ejercido, lo absorbieron los siguientes programas: "Acción y apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento", "Protección Social", "Infraestructura para la Educación Primaria", "Desarrollo del Deporte", "Infraestructura para el Deporte", "Infraestructura Social" e "Infraestructura para la Educación Secundaria". Mientras que, para el mismo período del año 2002, las Delegaciones erogaron recursos en este Gabinete por un total de 2,406 millones de pesos, de estos, el 12.79% corresponde a Iztapalapa; del monto ejercido, los programas de mayor impacto fueron: Protección social, Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento, Desarrollo del Deporte, Infraestructura para la Educación Primaria, Infraestructura para el Deporte, Infraestructura para el Abasto del Comercio, Infraestructura para la Educación Secundaria e Infraestructura Social, los cuales en conjunto ejercieron el 84.4% del total de los recursos destinados a este Gabinete.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**CUADRO 32, IZTAPALAPA, PROGRESO CON JUSTICIA
PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS
(PRESUPUESTO EJERCIDO 2001)**

Programas	Ejercido*	Porcentaje
Total del Gabinete	2,185.5	100
Infraestructura para educación preescolar	110.3	5.05
Infraestructura para educación primaria	244.2	11.17
Infraestructura para educación secundaria	151.6	6.94
Atención y apoyo a la cultura	464.1	21.24
Infraestructura para el desarrollo cultural	71.1	3.25
Desarrollo del deporte	235.1	10.76
Infraestructura para el deporte	199.9	9.15
Atención preventiva, curativa y hospitalización	1.8	0.08
Mantenimiento y construcción de unidades médicas	9.9	0.45
Regulación y control sanitario	1.8	0.08
Promoción del desarrollo familiar y comunitario	8.7	0.40
Protección Social	343.3	15.71
Infraestructura social	156.2	7.15
Capacitación para el trabajo	1.8	0.08
Fomento y regulación del comercio	28.4	1.30
Infraestructura para el abasto del comercio	112.7	5.16
Producción y fomento de la actividad agropecuaria	44.6	2.04

*Millones de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2001.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**CUADRO 33, IZTAPALAPA, PROGRESO CON JUSTICIA
PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS
(PRESUPUESTO EJERCIDO 2002)**

Programas	Ejercido*	Porcentaje
Total del Gabinete	2,406.4	100.0
Infraestructura para educación preescolar	96.1	3.99
Infraestructura para educación primaria	233.9	9.72
Infraestructura para educación secundaria	142.2	5.91
Atención y apoyo a la cultura	396.9	16.49
Infraestructura para el desarrollo cultural	96.3	4.00
Desarrollo del deporte	314.3	13.06
Infraestructura para el deporte	209.3	8.70
Atención preventiva, curativa y hospitalización	3.6	0.15
Mantenimiento y construcción de unidades médicas	14.4	0.60
Regulación y control sanitario	1.8	0.07
Promoción del desarrollo familiar y comunitario	3.6	0.15
Protección Social	453.5	18.85
Infraestructura social	134.2	5.58
Capacitación para el trabajo	0.3	0.01
Fomento y regulación del comercio	114.6	4.76
Infraestructura para el abasto del comercio	146.6	6.09
Producción y fomento de la actividad agropecuaria	44.8	1.86

*Millones de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para el año 2001, en lo referente a **educación** Iztapalapa proporcionó conservación y mantenimiento a 111 escuelas de nivel preescolar, 238 de nivel primaria y 66 de nivel secundaria; conservó y dio mantenimiento a 4 planteles de nivel secundaria, mediante el Programa Alianza para el Bienestar. En **cultura, recreación y esparcimiento** colaboró en 1,518 eventos de recreación y esparcimiento, desarrolló 125 eventos deportivos, proporcionó conservación y mantenimiento a 13 sitios históricos, 18 centros culturales y 10 centros deportivos. En materia de **asistencia social** organizó 350 eventos de protección social y brindó atención a 1,397 niños en guarderías; desarrolló 250 brigadas de asistencia social, apoyó en la atención de 3,240 adultos indigentes y 1,695 niños callejeros y menores desvalidos. Llevó a cabo 47 brigadas de asistencia social y entregó 2,106 despensas a niños en solidaridad mediante el Programa Alianza para el Bienestar; y colaboró en los trabajos de conservación y mantenimiento de 4 panteones,

conservó y remodeló 19 inmuebles para la protección social a través del programa normal y, dentro del programa especial "Por el Bien de Todos Primero los Pobres", así como proporcionó conservación y mantenimiento de 7 guarderías. En **fomento y regulación del comercio** proporcionó la incorporación de 2,000 comerciantes en vía pública al Programa de Reordenamiento.

**CUADRO 34, IZTAPALAPA, PROGRESO CON JUSTICIA
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS
2001**

Programa	Avance	
	Físico alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período*
TOTAL		215,601
INFRAESTRUCTURA PARA LA EDUCACIÓN		
Conservar y mantener planteles de nivel preescolar	111	23,994.9
Conservar y mantener planteles a nivel primaria	238	42,365.8
Conservar y mantener planteles a nivel secundaria	66	22,790.4
ATENCIÓN Y APOYO A LA CULTURA		
Realizar eventos de recreación y esparcimiento	481	6,121.2
INFRAESTRUCTURA PARA LA CULTURA		
Conservar y mantener sitios históricos	13	5,939.1
Conservar centros culturales	18	6,226.3
DESARROLLO DEL DEPORTE		
Organizar eventos deportivos	125	10,289.4
INFRAESTRUCTURA PARA EL DEPORTE		
Conservar y mantener centros deportivos	10	17,651.6
PROTECCIÓN SOCIAL		
Acciones del programa normal		
Procurar atención a niños en guarderías	1,397	5,594.4
Realizar eventos de protección social	350	12,121.8
Realizar brigadas de asistencia social	250	11,931.7
Brindar atención a adultos indigentes	3,240	9,885.2
Brindar atención a niños callejeros	1,695	9,166.4
Programa de Alianza para el Bienestar		
Realizar brigadas de asistencia social	47	9,037.2
Otorgar despensas a niños en Solidaridad	2,016	1,209.6
INFRAESTRUCTURA SOCIAL		
Conservar y remodelar casas	19	14,157.2
Conservar y mantener panteones	4	5,211.8
FOMENTO Y REGULACIÓN DEL COMERCIO		
Programa de Reordenamiento	2,000	1,907.3

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2001

Mientras que en el año 2002, proporcionó conservación y mantenimiento a 164 planteles preescolares, 364 primarias y 138 secundarias, mediante el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

programa especial "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres". Organizó 5,806 eventos de recreación y esparcimiento, 1,467 eventos culturales y 400 eventos cívicos. Se llevaron a cabo trabajos de conservación y mantenimiento en 34 bibliotecas, 14 sitios históricos y 12 centros culturales.

La Delegación Desarrolló 325 eventos deportivos y dio la conservación y mantenimiento en 3 centros y 31 módulos deportivos. En materia de asistencia social brindó atención a 1,840 niños en guarderías, mediante el programa normal y el programa especial "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres"; realizó 351 eventos de protección social; organizó 241 brigadas de asistencia social y apoyó a 1,570 niños callejeros y menores desvalidos, atendió a personas de la tercera edad a través de 350 acciones; efectuó la conservación, remodelación y equipamiento en 24 inmuebles para la protección social; proporcionó el mantenimiento y la conservación en 16 guarderías y 24 panteones, y construyó 6 inmuebles para la protección social.

En fomento y regulación del comercio llevó a cabo la incorporación de 10,958 comerciantes en vía pública al Programa de reordenamiento. Para infraestructura y abasto al comercio conservó y dio mantenimiento a 20 mercados públicos a través del programa especial "Por el Bien de Todos, Primero los Pobres".

**CUADRO 35. IZTAPALAPA, PROGRESO CON JUSTICIA
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS
2002**

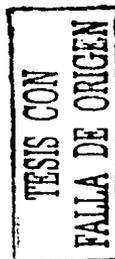
Programa	Avance	
	Físico alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período*
TOTAL		307,716
INFRAESTRUCTURA PARA LA EDUCACIÓN		
Conservar y mantener planteles de nivel preescolar	164	23,572.4
Conservar y mantener planteles a nivel primaria	346	52,142.1
Conservar y mantener planteles a nivel secundaria	138	22,327.0
ATENCIÓN Y APOYO A LA CULTURA		
Realizar eventos de recreación y esparcimiento	5806	34,742.0
Realizar eventos culturales	1467	13,208.0
Realizar eventos cívicos	400	8,389.0
INFRAESTRUCTURA PARA LA CULTURA		
Conservar y mantener bibliotecas	34	6,256.3
Conservar y mantener sitios históricos	14	12,190.6
Conservar centros culturales	12	8,857.2
DESARROLLO DEL DEPORTE		
Organizar eventos deportivos	325	12,880.0
INFRAESTRUCTURA PARA EL DEPORTE		
Conservar y mantener centros deportivos	3	5,261.7
Conservar y mantener módulos deportivos	31	7,903.8
PROTECCIÓN SOCIAL		
Acciones del programa normal		
Procurar atención a niños en guarderías	1,540	19,373.0
Realizar eventos de protección social	351	8,785.8
Realizar brigadas de asistencia social	241	18,748.2
Brindar atención a personas de la tercera edad	350	8,694.0
Brindar atención a niños callejeros	1,570	9,249.0
Por el Bien de Todos, Primero lo Pobres		
Procurar atención a niños en guardería	300	4,825.3
INFRAESTRUCTURA SOCIAL		
Conservar y mantener casas de protección social	24	10,449.5
Conservar y mantener guarderías	16	3,413.0
Conservar y mantener panteones	4	1,790.3
Construir casas para la protección social	6	12,435.5
FOMENTO Y REGULACIÓN DEL COMERCIO		
Programa de Reordenamiento	10,958	2,222.1

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2002.

Administración y Finanzas

Durante el período Enero-Diciembre del año 2001, en el Gabinete Administración y Finanzas, el presupuesto erogado por las Delegaciones ascendió a 3,520.7



millones de pesos, destacando por su participación los programas Administración Central y Modernización de la Administración Pública, los cuales absorbieron el 98.7% del total ejercido, para este año, el 2.85% de los recursos totales de este Gabinete fueron ejercidos por la Delegación Iztapalapa. Mientras que, durante el mismo período del año 2002, las Delegaciones ejercieron recursos por un monto de 4,052 millones de pesos, de los cuales, el 97% del gasto total se erogó en el programa Administración Central, con el propósito de promover una mayor organización administrativa, optimizando el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, a fin de mejorar los servicios que brindan las Delegaciones, para satisfacer las demandas de la población que habita en el Distrito Federal. Del total de los recursos destinados a dicho Gabinete, el 4.52% pertenece a Iztapalapa.

CUADRO 36, IZTAPALAPA, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
(Millones de pesos con un decimal)

2001		
	Ejercido	Porcentaje
Total del Gabinete	3,520.7	100.0
Administración Central	3,430.60	97.44
Modernización de la Administración Pública	44.4	1.26
Becas e Intercambio Educativo	23.3	0.66
Capacitación a Servidores Públicos	14.1	0.40
Promoción al Turismo	8.3	0.24
2002		
	Ejercido	Porcentaje
Total del Gabinete	4,052.0	100.0
Administración Central	3929.3	96.97
Modernización de la Administración Pública	62.5	1.54
Becas e Intercambio Educativo	29.2	0.72
Capacitación a Servidores Públicos	18.2	0.45
Promoción al Turismo	12.8	0.32

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2000, 2001 y 2002.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Para el año 2001, la Delegación Iztapalapa, en materia de **administración central** dio 76,000 servicios para la población de su territorio, mediante los juzgados cívicos y del registro civil. En **becas e intercambio educativo** concedió 110 becas a hijos de trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y 31 becas a

prestadores de servicio social, por conducto del programa normal, y proporcionó 2,016 becas a niños en solidaridad mediante el Programa Alianza para el Bienestar. dio capacitación a servidores públicos impartiendo 121 cursos de capacitación y actualización para los servidores públicos.

**CUADRO 37, IZTAPALAPA, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS
2001**

Programas	Avance	
	Físico alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período
TOTAL		183,386
ADMINISTRACIÓN CENTRAL		
Iztapalapa		
Brindar servicios a la ciudadanía a través de los		
Juzgados Cívicos y del Registro Civil	76000	181,572.0
BECAS E INTERCAMBIO EDUCATIVO		
Acciones del Programa Normal		
Otorgar becas a prestadores de servicio social	31	0.0
Otorgar becas a hijos de trabajadores del GDF	110	427.2
CAPACITACIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS		
Impartir cursos de actualización y capacitación	121	1,386.6

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2001.

Mientras que para el 2002, Iztapalapa, por parte de la Administración Central, efectuó diversos servicios de apoyo administrativo a las distintas áreas de gobierno de su jurisdicción y ofreció 230,875 servicios a la población, por conducto de los juzgados cívicos y del Registro Civil.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**CUADRO 38, IZTAPALAPA, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS
2002**

Programas	Avance	
	Físico	Presupuestal
TOTAL		100,528
ADMINISTRACIÓN CENTRAL		
Brindar servicios a la ciudadanía a través de los		
Juzgados Cívicos y del Registro Civil	230,875	100,527.9

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2002.

Desarrollo Sustentable

Las Delegaciones, con el fin de llevar a cabo las acciones que integran este Gabinete, en el período Enero-Diciembre 2001, erogaron recursos por un total de 5,474.3 millones de pesos, de estos recursos, el 7.63% fue ejercido en Iztapalapa. Entre los programas de mayor participación en el gasto destacan: Infraestructura Urbana, Control de Residuos Sólidos, Infraestructura para el Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras, Construcción y Mantenimiento de Edificios Administrativos, Construcción y Adecuación para Agua Potable y Preservación y Restauración de Ecosistemas, los cuales en su conjunto erogaron el 92.7% del presupuesto total ejercido. Para el mismo período del año 2002, las Delegaciones en este Gabinete ejercieron 6,144 millones de pesos, con el propósito de mejorar la imagen urbana y funcionalidad de la Ciudad de México, del total de dichos recursos, el 5.85% se gastó en la Delegación Iztapalapa; los programas que destacan por su participación en el presupuesto ejercido son: Infraestructura Urbana con el 42.7%, Control de Residuos Sólidos con el 22.2%, Infraestructura para el Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras 8.8% y Construcción y Mantenimiento de Edificios Administrativos 8.5%, los cuales en su conjunto erogaron el 82.2% del presupuesto total ejercido.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**CUADRO 39, IZTAPALAPA, DESARROLLO SUSTENTABLE
PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS
PRESUPUESTO EJERCIDO DE 2001**

Programas	Ejercido	Porcentaje
Total del Gabinete	5,474.3	100.0
Protección Civil	52.1	0.95
Infraestructura Urbana	2,607	47.62
Construcción y apoyo a la vivienda	162.2	2.96
Suministro de Agua Potable	146.5	2.68
Construcción y adecuación para agua potable	344	6.28
Infraestructura para el drenaje	490.4	8.96
Regulación de los asentamientos humanos	16.6	0.30
Construcción y mantenimiento de edificios administrativos	382.3	6.98
Control de residuos sólidos	990.9	18.10
Preservación y restauración de ecosistemas	257.8	4.71
Fomento de la producción forestal	1	0.02
Regulación del transporte urbano	17.7	0.32
Servicio de transportación y estacionamientos	5.8	0.11

*Millones de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2001.

**CUADRO 40, IZTAPALAPA, DESARROLLO SUSTENTABLE
PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS
PRESUPUESTO EJERCIDO 2002**

Programas	Ejercido	Porcentaje
Total del Gabinete	6,144.0	100.4
Protección Civil	92.7	1.51
Infraestructura Urbana	2,623	42.70
Construcción y apoyo a la vivienda	169.8	2.76
Suministro de Agua Potable	174	2.83
Construcción y adecuación para agua potable	285.1	4.64
Infraestructura para el drenaje	542.7	8.83
Regulación de los asentamientos humanos	46.6	0.76
Construcción y mantenimiento de edificios administrativos	523.4	8.52
Control de residuos sólidos	1361.8	22.16
Preservación y restauración de ecosistemas	315.9	5.14
Fomento de la producción forestal	1.8	0.03
Regulación del transporte urbano	30.6	0.50
Servicio de transportación y estacionamientos	3.3	0.05
Regulación y Prevención de la contaminación del aire	0.1	0.00

*Millones de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Durante el año 2001, en *infraestructura urbana*, la Delegación Iztapalapa efectuó 638,238 trabajos de ampliación de en la carpeta asfáltica; instaló 8,078 luminarias nuevas y 1,140 señalamientos viales; realizó conservación y mantenimiento a 825,662 m² de carpeta asfáltica; ejecutó labores de rehabilitación y mantenimiento en 23,045 piezas de alumbrado público y 2,059,406 m² de áreas verdes urbanas y concluyó la construcción de 87,824 m² de banquetas, 39.600 m de guarniciones y 10,728 m² de muros de contención.

En materia de vivienda, conservó y dio mantenimiento a 241 unidades habitacionales a través del programa normal y el Programa Alianza para el Bienestar; surtió 1,188,180 m³ de agua potable en pipas, llevó a cabo conservación y mantenimiento en 1,800 Km de la red secundaria de agua potable, realizó la restauración de 3,976 fugas de agua y concluyó la ampliación de la red secundaria de agua potable en 14,451 Km. Efectuó la ampliación de 33km de la red secundaria de drenaje, proporcionó la conservación y mantenimiento de 1,676 Km en la red secundaria de drenaje y realizó trabajos de desazolve en 13,128 m³ en la red secundaria de drenaje. En lo que respecta a los residuos sólidos, la Delegación Iztapalapa recolectó 949,000 toneladas de basura. En preservación ecológica plantó 228,309 especies vegetales, concluyó la poda de 3,324 árboles.

**CUADRO 41, IZTAPALAPA, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS
2001**

Programa	Avance	
	Físico alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período
TOTAL		417,896
INFRAESTRUCTURA URBANA		
Iztapalapa		
Ampliar la carpeta asfáltica	638,238	90,055.8
Instalar señalamiento vial	1,140	351.4
Instalar luminarias nuevas	8,087	21,063.9
Conservar y mantener la carpeta asfáltica	825,662	161,944.6
Conservar, mantener y rehabilitar el alumbrado público	23,054	59,364.4
Conservar y rehabilitar áreas verdes urbanas	2,059,406	48,020.5
Construir banquetas	87,824	11,293.2
Construir guarniciones	39,600	8,201.2
Construir muros de contención	10,728	17,600.5
CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y APOYO A LA VIVIENDA		
Conservar y mantener unidades habitacionales	236	103,042.7
Programa de Alianza para el Bienestar		
Conservar y mantener unidades habitacionales	5	34.0
SUMINISTRO DE AGUA POTABLE		
Repartir agua potable en pipas	1,188,180	32,342.8
CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN PARA AGUA POTABLE		
Conservar y mantener la red secundaria de agua potable	1,800	31,499.2
Reparar fugas de agua	3,976	17,000.7
Ampliar la red secundaria de agua potable	14,451	23,572.0
INFRAESTRUCTURA PARA EL DRENAJE Y TRATAMIENTO DE AGUAS NEGRAS		
Ampliar la red secundaria de drenaje	33	54,271.1
Conservar y mantener la red secundaria de drenaje	1,676	23,760.8
Desazolver la red secundaria de drenaje	13,128	23,726.4
CONTROL DE RESIDUOS SÓLIDOS		
Realizar la recolección de basura	949,000	131,935.1
PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE ECOSISTEMAS		
Realizar acciones de forestación y reforestación	228,309	37,023.2
Podar árboles	3,324	2,428.6

*Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2001.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Mientras que, para el año 2002, la Delegación Iztapalapa, con respecto a infraestructura urbana, efectuó trabajos de ampliación en 159,033.1 m² de carpeta asfáltica; llevó a cabo la construcción de 3 puentes peatonales; instaló 197 piezas de señalamiento vial así como 5,399 luminarias nuevas; realizó la conservación y mantenimiento a 786,094.1 m² de carpeta asfáltica; rehabilitó, conservó y dio mantenimiento a 20,380 piezas de alumbrado público y 1'676,204 m² de áreas verdes urbanas y concluyó la construcción de 75,371.4 m² de banquetas, 45,024.8 metros de guarniciones y 3,293.3 m² de muros de contención.

Para la vivienda, conservó y dio mantenimiento a 314 unidades habitacionales. En materia de agua potable, surtió 1'243,875 m³ de agua potable en pipas; llevó a cabo la conservación y mantenimiento de 2,060 km de la red secundaria de agua potable; realizó la restauración de 4,125 fugas de agua y concluyó la ampliación de la red secundaria de agua potable en 21.1 km. Concluyó la ampliación de 23.4 km en la red secundaria de drenaje, proporcionó la conservación y mantenimiento de 1,804.2 km en la red secundaria de drenaje y realizó trabajos de desazolve en 12,261 m³ de la red secundaria de drenaje.

Conservó y dio mantenimiento a 26 inmuebles públicos y efectuó la construcción y ampliación de 8 inmuebles públicos. Por otro lado, en lo referente a residuos sólidos, efectuó la recolección de 982,720 toneladas de basura y, en preservación ecológica, plantó 291,802 especies vegetales y efectuó la poda de 3,519 árboles.

**CUADRO 42, IZTAPALAPA, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS
2002**

Programa	Avance	
	Fiscal alcanzado al período	Presupuestal ejercido al período
TOTAL		359,343
INFRAESTRUCTURA URBANA		
Ampliar la carpeta asfáltica	159,033.1	40,157.2
Construir puentes peatonales	3.0	2,135.8
Instalar señalamiento vial	197.0	5,194.4
Efectuar balizamiento vehicular y peatonal	626,858.7	10,775.1
Instalar luminarias nuevas	5,399.0	10,840.5
Conservar y mantener la carpeta asfáltica	786,094.1	195,363.5
Conservar, mantener y rehabilitar el alumbrado público	20,380.0	28,185.8
Conservar y rehabilitar áreas verdes urbanas	1,676,204.0	43,500.7
Construir banquetas	75,371.4	7,570.3
Construir guarniciones	45,024.8	7,149.4
Construir muros de contención	3,293.3	8,490.7
CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y APOYO A LA VIVIENDA		
Conservar y mantener unidades habitacionales	314.0	109,825.8
CONSTRUCCÓN Y ADECUACÓN PARA AGUA POTABLE		
Conservar y mantener la red secundaria de agua potable	2,060.0	18,465.8
Reparar fugas de agua	4,125.0	3,174.4
Ampliar la red secundaria de agua potable	21.1	27,677.6
INFRAESTRUCTURA PARA EL DRENAJE Y TRATAMIENTO DE AGUAS NEGRAS		
Ampliar la red secundaria de drenaje	23.4	48,190.3
Conservar y mantener la red secundaria de drenaje	1,804.2	18,823.5
Desazolver la red secundaria de drenaje	12,261.0	34,499.9
CONNST. Y MANT. EDIFICIOS ADMINISTRATIVOS		
Construir y ampliar inmuebles públicos	8.0	27,753.8
Conservar y mantener inmuebles públicos	26.0	44,375.7
CONTROL DE RESIDUOS SÓLIDOS		
Realizar la recolección de basura	982,720.0	182,716.3
PRESERVACÓN Y RESTAURACÓN DE ECOSISTEMAS		
Realizar acciones de forestación y reforestación	291,802.0	26,938.4
Podar árboles	3,519.0	13,993.4

* Miles de pesos con un decimal

FUENTE: Informe de Avance Programático Presupuestal Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre 2002.

De acuerdo al discurso oficial, la política social emprendida por el GDF se vincula al ámbito de las necesidades básicas esenciales que aseguren el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

bienestar físico de las personas y plantean algunos aspectos del desarrollo personal.

Las acciones de desarrollo social se enmarcan en el gabinete "Progreso con justicia" el cual representó una tendencia creciente en cuanto a los recursos erogados, en el año 2000 representó el 14% del gasto total de los gabinetes y para diciembre del 2002 fue del 23%. Cabe mencionar que aunque la tendencia creciente que mostró este gabinete en cuanto a recursos erogados, durante los tres años de estudio este gabinete ocupó el tercer lugar, siendo los gabinetes de Gobierno y Seguridad Pública, y de Desarrollo Sustentable los que mayores recursos ejercieron; es decir solo quedó por encima del gabinete Administración y finanzas.

Dentro de las acciones de política social durante 2000 y 2002, los rubros de educación preescolar, primaria y secundaria disminuyeron su participación en el presupuesto de 1.6%, 3%, 1.6% respectivamente durante el año 2000 a 0.03%, 0% y 0.01% durante el 2002²⁹³ los cuales fueron los más inferiores dentro del presupuesto del gabinete. Los mismos rubros representaron el 0.20%, 0.40% y 0.20% respecto al presupuesto total ejercido por el GDF en el 2000, mientras que para el 2002 fue de 0.004%, 0% y 0.001% también respecto al presupuesto total ejercido por el GDF.

El rubro de salud para el 2000 representó el 37% del total del gabinete y para el 2001 fue del 40% y para el 2002 representa el 34%, lo cual muestra un gran disminución, quedando por debajo 3% de lo que represento para el año 2000. Respecto al total del presupuesto del GDF el comportamiento fue diferente, para el 2000 fue de 4.8% y de 5.6% para el 2002.

En materia de construcción, mejoramiento y apoyo a la vivienda para el año 2000 la participación de este rubro fue del 1.25% y para el 2002 fue del 4%. En

infraestructura social para el 2000 la participación fue del 0.4%, mientras que para el 2002 fue del 0.006%. En cuanto a programas de protección social el comportamiento fue para el 2000 del 1% y para 2000 del 4%, respecto al presupuesto total del GDF.

En cuanto a los programas asistencialistas, enmarcados también dentro de los mismos gabinetes tenemos que el programa de Protección y asistencia a la población en desamparo representó en el año 2000 y 2002 el 0.08%; el programa de Pensiones, jubilaciones y ayudas representó el 1.2% y 1.3% para los años 2001 y 2002; Atención y mejoramiento nutricional el 0.5% en el 2000 y el 1% en el 2002; Promoción de desarrollo familiar y comunitario el 0.4% en el 2000 y el 0.7% en el 2002.⁹⁴

De acuerdo a los porcentajes anteriores nos queda claro que los programas de corte asistencialista muestran tendencias crecientes, aunque limitadas en realidad, en su participación en el presupuesto total del GDF, mientras que el gasto en educación muestra una importante disminución quedando casi en blanco su participación dentro del presupuesto, misma situación que se observa con la infraestructura social.

Las mismas tendencias se observan en el caso de la Delegación Iztapalapa, que es la Delegación más poblada del Distrito Federal y la que mayores carencias presenta.

Actualmente las posibilidades de los habitantes de la Delegación de acceder a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, deporte, empleo, recreación y cultura, así como a una seguridad en la vejez, y en

⁹³ Porcentajes respecto al presupuesto total del gabinete "Una Sociedad incluyente y solidaria" en el 2000 y "Progreso con justicia" en el 2002. Las acciones de política social del GDF quedan en marcadas dentro de dichos gabinetes.

⁹⁴ Porcentajes respecto al presupuesto total ejercido por el GDF para esos años

términos generales a una vida digna y duradera, dependen básicamente de la posibilidad que les brinde la estructura económica familiar con que cuentan. Esta generalmente es bastante precaria, basta mencionar que uno de cada cinco personas que habitan en Iztapalapa percibe menos de un salario mínimo y el 45% la población percibe menos de dos salarios mínimos, lo anterior ubica al 66% de la población dentro de algún rango de pobreza.

Durante los últimos años esta situación se ha agudizado por los crecientes conflictos sociales, económicos y poblacionales, que afectan a todos los estratos de la población, mismos que han provocado un deterioro muy serio en las reglas de convivencia, y por lo tanto, en la calidad de vida.

Dentro de la Delegación se ubican graves rezagos sociales, aunado a ello, los servicios en materia de desarrollo social son deficientes, no sólo por falta de recursos económicos, sino también por la desorganización estructural, una subutilización de los recursos humanos y de la infraestructura, una ausencia de programas, metas y proyectos de atención a la población, un grave deterioro de los inmuebles, falta de mobiliario y equipo, ineficiencia en la dotación de materiales, etc.

Consideramos que la disminución del gasto público, así como las prioridades que se observan al interior del mismo, obedecen a los lineamientos de política social establecidos dentro del proceso de ajuste estructural implementado en México a partir de la década de los ochenta, y que además, es la misma línea que se observa dentro del conjunto de entidades federativas en nuestro país, es decir, políticas asistencialistas que fungen como paliativos ante el problema de la marginación y la desigualdad social que no contemplan las diversidades económicas, políticas y culturales así como distintas las necesidades y prioridades de cada región.

CONCLUSIONES

El proceso de globalización que tiene ingerencia en la actualidad en todos los países, se manifiesta a partir de cambios significativos producidos en el orden económico, político, social y cultural. Las transformaciones en torno al modelo de crecimiento y distribución social modifican sustancialmente la lógica de funcionamiento impuesta por el modelo de Estado intervencionista que estuvo vigente en nuestro país hasta la década de los ochenta. Posteriormente, se inician los procesos de ajuste estructural y de aplicación de políticas neoliberales ortodoxas que otorgan centralidad al mercado. La receta neoliberal queda contenida en un conjunto de prescripciones a los sistemas de protección social que se orientan hacia la privatización, descentralización, focalización y aplicación de políticas de emergencia.

A partir de la crisis mundial de la década de los setenta comenzó a imponerse la idea de un Estado Minimalista en respuesta al agotamiento de la estrategia de desarrollo fundamentada en la política keynesiana la cual se basaba en una elevada intervención del Estado en la actividad económica. Los mecanismos que se establecieron para recomponer el espacio de ganancia del capital a partir de la crisis han sido las privatizaciones, la apertura y la desregulación externa, los recortes sociales y la desregulación laboral; el conjunto de estas medidas es lo que conocemos por políticas de ajuste estructural las cuales se inscriben en el esquema neoliberal.

Las políticas de ajuste se han consolidado a escala mundial, es decir, se ha universalizado su aplicación a través de la internacionalización de la economía mundial y a su vez, son ejecutadas a través de los organismos financieros internacionales, es decir, Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los argumentos centrales de los organismos financieros internacionales en torno al actual modelo económico plantean que luego de la etapa de restablecimiento de los equilibrios fiscal y externo y de la reforma del Estado, se pasará al período de,

equidad, de reducción de la pobreza y de expansión productiva, puesto que los frutos del mercado "gotearan" a toda la sociedad.

Con el avance de la corriente neoliberal se han modificado las prioridades del modelo económico, de un Estado productor se pasó a uno regulador, que simplemente asegura el marco institucional para que la inversión privada sea el motor del crecimiento económico. Dentro de los lineamientos de las políticas de ajuste, ha quedado establecido que el Estado se retira del campo social mediante fuertes reducciones en el gasto público que han significado un aumento en las desigualdades sociales y graves deterioros en los niveles de vida de la gran mayoría de la población.

El espacio de las políticas sociales como instrumento redistributivo tiende a moverse fundamentalmente dentro de los márgenes que le otorga la propia dinámica de la acumulación de capital.

La política social ha experimentado un cambio en los últimos veinte años, ya que de una concepción universalista se ha pasado a focalizar la intervención social. Focalizar, como sabemos, implica dirigir los recursos destinados al gasto social sólo hacia ciertos grupos sociales definidos previamente bajo la idea de hacer un mejor uso de los recursos para aumentar la eficiencia de cada peso gastado.

Con la configuración del actual patrón de desarrollo no solo se ha redefinido el rol del Estado, sino que a través del mismo, la relación Estado-sociedad; las políticas sociales, tradicionalmente universales y en manos del Estado no escaparon de esta transformación, ya que de una concepción universalista se pasó a focalizar la intervención social. Se postula una política social compensatoria de corte asistencialista y focalizada a casos extremos de pobreza.

Debemos entender que la política social no es solo un conjunto de programas sociales, sino que esta debe de ser un componente de una estrategia de desarrollo que persiga la incorporación económica y social de los grupos más postergados de la sociedad; sin embargo el eje central en torno al cual se estructura la propuesta neoliberal en relación a las políticas sociales, es la libertad individual.

En la actualidad la política social ha dejado de ser responsabilidad única del Estado; se convoca la participación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la propia contribución de la población beneficiaria; recordemos que la administración presidencial actual ha manifestado abiertamente que la cuestión social no es responsabilidad única del Estado, sino que la acción y cooperación de la ciudadanía en conjunto debe de jugar un papel primordial en esta tarea. Este proceso de reconversión de los derechos - salud, educación, vivienda, seguridad social, etc. - en bienes o servicios respondiendo a la pura lógica mercantil que imponen las reglas del mercado, tendencia que se observa en el conjunto de regiones de nuestro país, sean rurales o urbanas.

Luego de veinte años de aplicación de ajustes estructurales, en sus distintas versiones, y considerando la situación social del país reflejada en varios estudios, podemos afirmar que estas políticas han demostrado su incapacidad para enfrentar los problemas más apremiantes generados por los mecanismos del mercado: las graves desigualdades sociales y regionales, la pobreza y la vulnerabilidad social en sus distintas expresiones.

Frente a este escenario, los cambios necesarios que deberían producirse en el terreno de las políticas sociales son: reubicar a la política social en sus objetivos centrales, establecer la articulación entre política social y política económica, mejorar la distribución del ingreso a partir de políticas sociales que se orienten a satisfacer aspectos básicos de la vida social que las políticas focalizadas no contemplan, por ejemplo empleo, vivienda y seguridad social principalmente.

Es altamente prioritario para la viabilidad del país, el que se ejerzan los programas de política social de manera responsable y de acuerdo a las distintas necesidades de cada región y que vayan dirigidos a impulsar el mejoramiento del nivel de vida de todos los mexicanos mediante la universalización de derechos, promoción de políticas de igualdad e integración social y de participación, es decir, a través de la reinstitucionalización de las políticas sociales en una perspectiva más integral donde se asuman una diversidad de aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, Genaro. [2000], "Desigualdad y pobreza en México, ¿Son inevitables?". UNAM / IIEC / IPN, México.
2. Anaya, Alejandro y Carbonell, Miguel [2000]. "Gobernar el pluralismo. Gobernabilidad y tercera vía en México", en Varios autores. Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
3. Arancibia Juan [2001], "La globalización, su impacto sobre los trabajadores (as) y la respuesta sindical", en La globalización de la economía mundial, IIEC-UNAM.
4. Arrizabalo, Xavier [1997], "Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM". Editorial Síntesis, Madrid.
5. Ayala, José. [1996], "Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado". UNAM / Facultad de Economía, Miguel Ángel Porrúa, México.
6. Banco Interamericano de Desarrollo [1998]. Informe Anual. Washington, D.C.
7. Banco Interamericano de Desarrollo. [2000] , "Protección social para la equidad y el desarrollo". Washington D.C.
8. Banco Mundial. [1990], Informe sobre el desarrollo mundial. "La pobreza". Washington D.C.
9. Banco Mundial. [1996], "El Estado como empresario. Aspectos económicos y políticos de la propiedad estatal". Washington D.C.
10. Banco Mundial [1997], Informe sobre el desarrollo mundial. "El Estado en un mundo de transformación". Washington D.C.
11. Banco Mundial. "Informe Anual" [1998]. Washington, D.C.
12. Banco Mundial [2000], "World Debt Tables", varios números, Washington D.C.
13. Banco Mundial. [2000], "Lucha contra la pobreza". Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C.
14. Banco Mundial [2002], Indicadores del desarrollo Mundial
15. Boltvinik, Julio. [1999], Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XXI, México.
16. Boltvinik, Julio. [2000], "Articulación entre las políticas económica y social en México 1970-1995", en: Las políticas sociales de México a fin del Milenio. Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México.

17. Calva, José Luis, [1994], "Empleo y distribución del ingreso", Fundación Konrad Adenauer, cooperación Internacional, México.
18. Campos, Julieta [1999]. "Las alternativas futuras en lo económico, político y social", Seminario La Globalización y las Opciones Nacionales, organizado por el Fondo de Cultura Económica del 26 al 6 de septiembre. México, D.F.
19. Canto Chac, Manuel [2000]. "Conceptos de Desarrollo Social", en Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo. Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión. México.
20. Cardoso, Eliana [1995]. "La macroeconomía de la pobreza en América Latina" en Políticas de Ajuste y Pobreza. Washington, D.C., Editado por José Núñez del Arco/BID.
21. Castells A. y Bosch N. [1998], El futuro del Estado del bienestar. Civitas, Madrid, España.
22. Castillo Berthier, H. [2000], "Modelo de desarrollo social en la Ciudad de México", en: Las políticas sociales de México a fin del Milenio. Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México
23. CEPAL [1997]. "La Brecha de la Equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social", Sao Paulo, Brasil.
24. CEPAL [1998]. "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile.
25. CEPAL [2000], "Equidad, Desarrollo y ciudadanía". Vigésimo octavo período de Sesiones. México.
26. CEPAL [2002], Notas de la CEPAL, Noviembre.
27. Chossudovsky, Michel [2002]. "Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial". Editorial Siglo Veintiuno, México.
28. Cominetti, Rossella. "Evolución del Gasto Público Social en América Latina: 1980-1995". En Cuadernos de la CEPAL No. 80.
29. Concheiro, Elvira. [1996], "El gran acuerdo. Gobiernos y empresarios en la modernización salinista". UNAM / IIEc, Era, México.
30. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. [1990], "El combate a la pobreza: lineamientos prácticos", El Nacional, México.
31. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. [1994] "El Combate a la Pobreza: lineamientos programáticos" , El Nacional, México.
32. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. [1994], "El Programa Nacional de Solidaridad", FCE, México.

33. Cordera R. y Ziccardi A. [2000]. "Las políticas sociales de México a fin del Milenio". Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México.
34. Cordera, C. Rolando [2000]. "Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo" en Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión. Coord. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi. Editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México.
35. Cordera, Rolando. [2000], "Globalización y Política Social: equidad e inequidad en los cambios del mundo", en: Las políticas sociales de México a fin del Milenio. Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México.
36. De la Garza, Enrique, [1988], "Ascenso y crisis del Estado social autoritario", México, COLMEX – CES.
37. De Schweinitz, Karl. [1945], "Inglaterra hacia la seguridad social". Editorial Minerva, México.
38. Díaz C. Alberto. [2000], "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada", en: Las políticas sociales de México a fin del Milenio. Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México.
39. Estay J. y Girón A. [2001]. "La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI". Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM, Benemérita Universidad autónoma de Puebla, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial/La Habana Cuba, Miguel Ángel Porrúa, México.
40. Freeman, Howard E; Sherwood, Clarence C. [1981]; "Investigación Social y Política Social". España, Tecnos.
41. Genaro Aguilar Gutiérrez [2000], "Desigualdad y pobreza en México, ¿son reversibles?", México, Instituto de Investigaciones Económicas-CIECAS-Miguel Ángel Porrúa Editor.
42. Gobierno del Distrito Federal, México, Informe de Avance Programático Presupuestal [2000]: Vols. Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre
43. Gobierno del Distrito Federal, México, Informe de Avance Programático Presupuestal [2001]: Vols. Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre
44. Gobierno del Distrito Federal, México, Informe de Avance Programático Presupuestal [2002]: Vols. Enero-Marzo, Abril-Junio, Julio-Septiembre, Octubre-Diciembre

45. Gobierno Delegacional de Iztapalapa, Memoria de Gestión 2000-2002, Dirección General de Desarrollo Social.
46. Gordon S. Sara [2000]. "Nuevas desigualdades y política social", en: Las políticas sociales de México a fin del Milenio. Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México.
47. Hernández L, Enrique. [1992], "Crecimiento económico y pobreza en México". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, México.
48. Ibarra, David. [1996], "¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social". Aguilar, México.
49. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [1993]. Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992. (Informe Metodológico). México, Editado por INEGI/ONU-CEPAL.
50. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. [1988], México: 75 años de Revolución. Desarrollo Social. Tomos I y II, FCE, México.
51. Johnson, Norman [1990]. "El Estado de Bienestar en transición, la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar". Editorial Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España, España.
52. Kliksberg, Bernardo. [2000], "La lucha contra la pobreza en América Latina". BID, Buenos Aires, Argentina.
53. Lara, Jorge. [2000], "Marco constitucional del desarrollo social", en Desarrollo social: Modelos, tendencias y marco normativo, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México.
54. Laurel, Asa Cristina. [1992], "Estado y políticas sociales en el neoliberalismo". Friedrich Hebert, México.
55. Laurel Asa Cristina [2000], "Regímenes de generación de bienestar social", en Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo, Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados / LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México.
56. Lerner, Berta [1996]. "América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza", México, Miguel Ángel Porrúa Editor.
57. Levy, Santiago [1991]. "La Pobreza Extrema en México: Una propuesta de política", en Estudios Económicos Volumen 6, No. 1, Enero-Junio de 1991, México, Editorial COLMES.
58. Luis Maira Aguirre [2002]. "Chile: una experiencia de desarrollo social" en Desarrollo social / Modelos, tendencias y marco normativo. Comisión de Desarrollo Social. Cámara de Diputados / LVII Legislatura, México.

59. **Madisson, Angus [1991]. "Historia del Desarrollo Capitalista, sus fuerzas dinámicas". Editorial Ariel, Barcelona.**
60. **Mittelman, James [2002]. "El síndrome de la globalización: transformación y resistencia". Editorial Siglo Veintiuno.**
61. **Narro, José. [1993], "La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI". FCE, México.**
62. **Navarro, Vicenc. [2001], "Globalización, poder político y Estado del bienestar". Ariel, Barcelona-España.**
63. **Offe Claus [1990]. "Contradicciones en el Estado del Bienestar", Alianza Editorial-CNCA.**
64. **Olave, Patricia. [2001], "La pobreza en América Latina, una asignatura pendiente". Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.**
65. **Peñalva, Susana [1997]. "Desempleo estructural, pobreza y precariedad". Argentina.**
66. **Picó, Joseph. [1987], "Teorías sobre el Estado del bienestar". Siglo XXI, México.**
67. **PNUD [1996]. "El PNUD en los Años 90", en Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, Juego de Documentos Informativos. Washington, D.C.**
68. **PNUD. [1997] Informe sobre el Desarrollo Humano.**
69. **Polanyi, Karl. [1975], "La Gran Transformación". Editorial Pablos, México.**
70. **Presidencia de la República. [1993], "Los comités de Solidaridad", En Guías de Solidaridad, México, Coordinación de comunicación social.**
71. **Presidencia de la República. [2001], Plan Nacional de Desarrollo, México.**
72. **Progresá [1999], Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresá, primeros avances, México**
73. **Progresá, ¿Qué es el Programa?, Documento interno [1999]. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresá, primeros avances, México.**
74. **PROGRESA [1997]. Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, Editado por el Poder Ejecutivo Federal.**
75. **Puga, Cristina, Tirado, Ricardo, et al. "Evolución del Estado Mexicano. Consolidación 1940-1983". Tomo III, Editorial El Caballito, Quinta edición, México 1993, pp. 9-158.**

76. **Ramírez L, Berenice. [1999], "La seguridad social, reformas y retos". Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.**
77. **Sales H, Francisco. [1999], "Foro sobre Justicia social y pobreza". Universidad Autónoma de Campeche. México.**
78. **Sánchez A., Adolfo. [2000], "Marginación e ingreso en los municipios de México". Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.**
79. **Sen, Amartya. [1992] "Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas." En Índice de Progreso Social, una propuesta, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, PNUD.**
80. **Sen, Amartya. [1998], "La calidad de vida", FCE, México.**
81. **Socott, John. [2000], "Descentralización, focalización y pobreza en México", en: Las políticas sociales de México a fin del Milenio. Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Economía/UNAM, México.**
82. **Soria M, Víctor. [2000], "Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México". UAM-Iztapalapa, Plaza y Valdés, México.**
83. **Soros, George. [1999], "La crisis del capitalismo global". Plaza Janes, Madrid, España**
84. **Székely, Miguel, 1995, "Economic Liberalization, poverty and income distribution in México", Documento de Trabajo, Núm III, México, COLMEX – CEE.**
85. **Tello, Carlos. [1989], "México: informe sobre la crisis 1982-1986". UNAM, México.**
86. **Torres F. y Gasca J. [2001], "Ingreso y alimentación de la población en el México del siglo XX". Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.**
87. **Vélez, Félix. [1994], "La pobreza en México, causas y políticas para combatirlas". ITAM, FCE, México.**
88. **Vilas, C. [1995], "Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas", UNAM-Nueva Sociedad, México.**
89. **Villarespe Reyes, Verónica O. "La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México". Serie Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001.**
90. **Zedillo Ponce de León, Ernesto [1994]. Las políticas de bienestar. Comité Ejecutivo Nacional, México.**

HEMEROGRAFÍA

1. Aguilar, F. [1998], "Sociedad civil y política social", en Revista El Mercado de Valores, número 10, octubre, México.
2. Banco Mundial. [1992], "La medición de la pobreza", Comercio Exterior, Vol.42, núm.4, México.
3. Boltvinik, Julio. [1992], "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", Comercio exterior, vol.42, núm.4, México.
4. Boltvinik, Julio [1999]. "66 millones de pobres en México". En MACROECONOMÍA, Noviembre, Año 7, Núm. 76, México.
5. Boltvinik, Julio. [2000], "Evolución de las diversas formas de pobreza en México", en: Economía y sociedad, Revista de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Escuela de Economía, año 5, número 7, enero-junio, México.
6. Boltvinik, Julio [1993]. La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios. Citado por Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández y Puente en "Tres Visiones de la Pobreza en América Latina", La Jornada, 4 de octubre de 1993, p. 51. México, D.F.
7. Budebo, Mario Gabriel. Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993. CEPAL, Serie Política Fiscal, núm. 69, Santiago de Chile.
8. Cordera, Rolando. [1998], "El Estado en la globalización: la reforma obligada", en Revista El Mercado de Valores, número 12, diciembre, México.
9. Cordera, Rolando. [1998], "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", en Economía Informa, Facultad de Economía/UNAM, número 264, febrero, México.
10. De la Torre, R. [1998], "Cambio estructural, distribución del ingreso y política social", en Revista El Mercado de Valores, número 10, octubre, México.
11. Excélsior, 8 de septiembre de 1993, pp. 1F.
12. González E. y Ávila A. [2000], "Desarrollo y retos de la política social", en Economía Informa, Facultad de Economía/UNAM, número 288, junio, México.
13. González T, Enrique [2000]. "Desarrollo y Retos de la Política Social". En Economía Informa, número 288, junio. Facultad de Economía UNAM.
14. González, Enrique [2002]. "Desigualdad y pobreza: desafíos del siglo XXI". En Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, núm 311, Octubre.
15. Hernández L, Enrique. [2001], "Retos para la Medición de la pobreza en México", en Comercio Exterior, vol. 51, núm.10, México.

16. Huerta, Arturo: [2000], "La pobreza en México", en *Economía Informa*, Facultad de Economía/UNAM, número 290, septiembre, México.
17. Laurell, Asa Cristina. [1994] " Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", *Nueva sociedad* número 131, Caracas, Venezuela.
18. La Jornada [1999]. "En 1999, el menor gasto social en 8 años", 10 de enero de 1999, p. 11, México, D.F.
19. La Jornada [1999]. "Excluidos del Progreso 13 millones de pobres", 2 de marzo de 1999, pp. 15-60. México, D.F.
20. La Jornada [1999]. "Lejana de paternalismos y clientelismos la política social del gobierno, dice Zedillo", 9 de febrero de 1999, pp. 1-18. México, D.F.
21. La Jornada [2002]. Premio Nóbel de Economía 2001, Joseph Stiglitz, mayo 17 de 2002.
22. Levín, Silvia. "Ciudadanía, derechos y políticas sociales: El caso Argentino ", en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. VII, No. 3, 2001, Universidad de Zulia, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Maracaibo-Venezuela.
23. Lomelí V, Leonardo. "Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997)", en *Economía Informa*, Facultad de Economía/UNAM, número 264, febrero, México.
24. Motezuma Barragán, Esteban. "La política social del Estado mexicano", *El Mercado de Valores*, año 58, octubre 1998.
25. Mujica C, Norbis. [2001], "Basé teórica para la formulación de políticas sociales y económicas integradas", en *Revista de ciencias Sociales*, Universidad de Zulia, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, número 3 , septiembre-diciembre, Maracaibo-Venezuela.
26. Ordóñez, Gerardo [1997]. "México en el combate a la pobreza", en: *CIUDADES 36*, octubre-diciembre de.
27. Palacios A, Mariano. [1998], "Reforma del Estado en México", en *Revista El Mercado de Valores*, número 12, diciembre, México.
28. Palacios A, Mariano. [1998], "Reforma del Estado en México", en *Revista El Mercado de Valores*, número 12, diciembre, México.
29. Parodi T, Carlos. [2001], "Perú: políticas sociales en la década de los noventa", en *Revista de ciencias Sociales*, Universidad de Zulia, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, número 3 , septiembre-diciembre, Maracaibo-Venezuela.
30. Rivera, Miguel Ángel. [2001], "México en la economía global: reinserción, aprendizaje y coordinación", en: *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM , vol.32, núm. 127, octubre-diciembre, México.

31. Sen, A. [1992], "Sobre conceptos y medidas de la pobreza", Comercio exterior, vol.42, núm.4, México.
32. Villarespe, Verónica. [2000], "Los economistas políticos clásicos: pobreza y población", en Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas -UNAM , vol.31, núm. 123, octubre-diciembre, México.

CONSULTAS EN INTERNET

1. www.agora.net.mx Análisis, Agenda 2000: La Superación de la Pobreza
2. www.cenefi.org/legal/ "Subsidios del Gobierno del Distrito Federal"
3. www.cip.fuhem.es/observatorio/indicadores/ "Fuentes y Definiciones"
4. www.df.gob.mx/secretarias/programas/ "Programas del Gobierno del Distrito Federal".
5. www.df.gob.mx/secretarias/social/copodf/ "Programas de población en el Distrito Federal.
6. www.df.gob.mx/delegaciones/ "Delegaciones del Distrito Federal"
7. www.eclac.org "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.
8. www.eclac.org "Globalización y Desarrollo"
9. www.iapoyo.org.pe "Focalización"
10. www.liec.unam.mx/programas_de_radio "Temas de coyuntura"
11. www.ifpri.org "Progresía"
12. www.inegi.gob.mx "INEGI en su entidad", Información estadística del Distrito Federal
13. www.lyd.org/programas/economico/presupuesto2003/ "Focalización de los subsidios"
14. www.oit.org. "Informalidad y seguridad social en América Latina"
15. www.pnud.org.ve "Desagregación del Desarrollo Humano"
16. www.presidencia.gob.mx. "Política social"
17. www.sedeco.df.gob.mx "Indicadores sociodemográficos"

18. www.sds.gob.mx/secretaria/ "Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social"
19. www.siscom.or.cr "Definiciones de Indicadores sociales"
20. www.unctad.org "Los países menos adelantados"
21. <http://usinfo.state.gov/journals/> "Terminar la pobreza mundial"
22. www.nodo50.org "Definiciones internacionales de pobreza"
23. www.uniceflac.org "Sesión Especial de las Naciones Unidas"
24. www.vicentefox.org.mx
25. www.worldbank.org