



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

**“POLÍTICA SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA
VISIÓN DESDE EL TRABAJO SOCIAL”**

T E S I S

**QUE PRESENTAN:
CERVANTES MUÑOZ ALBERTO
GÓMEZ CONTRERAS JOSE OSCAR**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL

DIRECTOR DE TESIS: DR. GUILLERMO CAMPOS COVARRUBIAS



CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

A todos los que creyeron en mí, compañeros, profesores, amigos y más aun a mi familia, por todo lo que me han brindado sin más interés, que el bienestar de mi persona.

A todos los que ya no se encuentran hoy a mi lado, y con perseverancia sostuvieron su confianza y consejos para mi crecimiento y desarrollo en especial, a mi Abuelito José Muñoz González.

A mis padres y hermana, que nunca dejaron de apoyarme y alentarme en todos los momentos de mi vida.

Gracias.

Alberto Cervantes Muñoz

A mis padres y hermanos que siempre han estado y estarán a mi lado; dale negro sigues tu.

A mi Abuelita Guadalupe Álvarez y la familia Contreras Álvarez

A la familia Esquivel Martínez por todo el apoyo que sin ningún interés me han brindado, especialmente a Sandra Esquivel que siempre me exhortó a concluir esta etapa.

A los más rifados que nunca se les escapó la tortuga.

Por último a todos los que nunca creyeron en mí.

Gracias.

Oscar Gómez Contreras

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
1.1 -¿ Qué es la administración pública?	5
1.2.- Objetivos de la Administración Pública en México	9
1.3- ¿Cómo se estructura la Administración Pública?	19
CAPÍTULO II.- LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	
2.1.- ¿Qué es la Política Social?	22
2.2.- ¿Cuál es su objetivo?	25
2.3.-¿Qué funciones tiene?	30
2.4.- ¿Cómo opera?	32
CAPÍTULO III.- PROYECTO SOCIOECONÓMICO DEL ESTADO MEXICANO	
3.1.- Gobiernos posrevolucionarios	40
3.2.- Gobiernos neoliberales	60
CAPÍTULO IV.- REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO ANTE LA GLOBALIZACIÓN	
4.1.- Redimensionamiento del Estado y globalización	67
4.2.- Panorama Internacional	71
4.3.- El Neoliberalismo y el Estado Mexicano	72
4.4.- Plan Nacional de Desarrollo 1994- 2000.	75
4.5.- El ejercicio de la acción gubernamental 1994 – 2000	89

CAPÍTULO V.- EL PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN
DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SU PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA PROPUESTA.

5.1.- ¿ Qué es trabajo social?	97
5.2.- Funciones y rol del trabajo social.	100
5.3.- Trabajo social y administración publica	104
5.4.- Propuesta.	105
CONCLUSIONES	109

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Nuestro país se debate hoy por hoy frente a un reto de transición, no sólo a la democracia sino al pleno de nación que ha llevado a que las estructuras socio-políticas y económicas al igual que las instituciones que conforman el Estado mexicano, se encuentren sumergidas en una crisis difícil de resolver, no obstante que el gobierno busca alternativas que le den respuesta a la sociedad mexicana. La globalización exige un redimensionamiento en todos los órdenes de las estructuras para estar acordes a la llamada modernidad.

El redimensionamiento mundializador obliga a la sociedad en su conjunto a plantearse nuevos paradigmas que lo lleven a la construcción de modelos acordes a la universalidad de orden económico político y social, modelos de administración de bienes de la sociedad bajo el principio de racionalización productiva que enmarque la eficiencia y eficacia del capital humano y de los bienes materiales traducidos en el capital que le aseguren a los actores sociales bienestar social, acordes al Estado moderno y a los fines del capitalismo, los actuales son obsoletos e impiden de acuerdo a las necesidades de la sociedad civil la llamada democracia y dar respuesta a las exigencias de los sujetos sociales.

El paso de la desigualdad y la persistencia de la pobreza extrema, siguen siendo un agravio moral para la sociedad, un obstáculo de desarrollo económico y un factor que afecta negativamente el fortalecimiento de la Democracia. Es crucial esta situación que sin incurrir en una exageración, puede afirmarse que nuestro destino inmediato como sociedad y nación dependerá en gran medida de la capacidad, voluntad e imaginación para combatir y erradicar todos esos problemas que marca la mundialización.

México no es la excepción, al igual que los países en vías de desarrollo vive un fuerte conflicto al tratar de implementar políticas de modernización que lo lleven a estar dentro de la mundialización, siguiendo un modelo que no altere estructuras y formas de administrar que históricamente le han permitido su existencia, factores que no le permiten al Estado y al gobierno poder realizar cambios respecto a la globalización. Debido a que el Estado desde sus orígenes hasta nuestros días ha venido diseñando y aplicando modelos

administrativos de acuerdo a sus intereses más que al de la sociedad en su conjunto. Modelos que de acuerdo al redimensionamiento del Estado moderno y a los fines del capitalismo necesitan ser redimensionados con el fin de lograr la llamada DEMOCRACIA y dar respuesta a las exigencias de los actores sociales.

Por lo anterior la administración pública pensamos debe buscar nuevos caminos que lo lleven a la construcción de un modelo acorde a los retos mundiales y a las necesidades y exigencias internas de los países no sólo modificando sus políticas y estrategias sino construyendo en conjunto con la sociedad, un camino que le permita construir la autonomía estructural y por ende su Democracia.

En este sentido si nuestro país quiere salir adelante y estar en la modernidad y alcanzar la ansiada DEMOCRACIA debe plantearse un redimensionamiento de Estado de nuevos paradigmas que contemplen a todos los actores de la sociedad y lograr un verdadero avance en la transición, de no hacerlo, el gobierno y por consecuencia el Estado; seguirá dando tumbos y estará encaminado al fracaso como lo demuestra el gobierno actual.

De esta manera, es manifiesta la importancia de la política social en el desarrollo del país, es por ello que el Estado, en tanto que se considere como una expresión de la sociedad, debe definir una estrategia capaz de introducir las innovaciones institucionales y programáticas destinadas a la aplicación de una política orientada a aumentar el nivel de vida de la población.

La política social del estado moderno se caracteriza por ser algo integral, parte del esquema de desarrollo que está impulsando y en el cual, entre otras cosas, se busca un equilibrio dinámico entre la eficiencia y la equidad, cuyas metas estén enfocadas a ampliar las opciones de mejoramiento social por la vía de las actividades productivas permanentes, el empleo competitivo y bien remunerado, la expansión de la infraestructura social y, en fin, el momento de una oferta de bienes y servicios destinada a satisfacer las necesidades de los grupos afectados por la pobreza.

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo analizar, si el trabajador social a través de su quehacer profesional produce política social y conoce el campo de la administración pública y como se relacionan, partiendo del supuesto de que el Trabajador Social tiene un contacto estrecho con los sujetos sociales a través de una práctica, lo que le permite incidir en la propuesta de política social

La investigación es de carácter analógico analítico y transversal, partimos de que la construcción de cualquier proceso metodológico va en relación al espacio en el que el fenómeno se comporta, que por ello seguimos al método científico como proceso más nunca como determinación único, rígido, más bien lo aplicamos de manera sistémica de acuerdo al rumbo del fenómeno, en forma holística y dialéctica

En el primer capítulo titulado la Administración Pública se abordan de manera general el concepto administración pública, así como sus objetivos y su estructura, con el fin de entender y precisar la administración en el caso de México.

El segundo capítulo de nuestro trabajo trata de obtener una visión completa de lo que es la política social, con la finalidad de conocer y analizar las funciones que le son encomendadas.

En el tercer apartado se aborda el papel de la administración pública federal de manera histórica para conocer si cubre con los objetivos de los gobiernos en turno a partir del Porfiriato hasta el período Salinista, cuyo análisis permite estructurar un cuarto capítulo a donde se aborda el proyecto Neoliberal y modernizador que implementa el estado mexicano que le dan sustento de acción gubernamental.

En el cuarto capítulo se aborda el proyecto Neoliberal y la modernización administrativa a partir de los últimos tres periodos presidenciales, los que fueron encargados de dicho redimensionamiento del Estado y la modernización del aparato administrativo.

Por último, se estructura un último capítulo donde se observa cual es la intervención del trabajador social dentro de los dos rubros más importantes del estado, que son la administración pública y la Política Social.

Estamos conscientes de que un trabajo de investigación a nivel licenciatura es algo que metodológicamente y teóricamente debe ajustarse a criterios rigurosamente científicos, sin embargo consideramos que cualquier fenómeno motivo de estudio se hace perfectible con el quehacer práctico de la investigación por lo que la tesis que presentamos trata de ajustarse a los argumentos y requerimientos de la investigación científica pero puede ser perfectible.

CAPITULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 –¿ Qué es la administración pública?

El hombre a lo largo de su historia ha buscado diversas formas de organización que le permitan la reproducción biológica y social .

Dichas organizaciones se han venido renovando o perfeccionando de acuerdo al desarrollo sociotecnológico, ideológico y económico del hombre y del mundo, así como muchas de estas organizaciones son un componente y elemento fundamental en la historia del hombre como la organización familia, Estado, escuela, iglesia, empresa o fábrica etc.

Organizaciones que como anteriormente se señaló han jugado y juegan un papel fundamental para el hombre y la sociedad, pues su función y rol han contribuido no solo al engrandecimiento del hombre sino que han marcado una pauta socio cultural y económica en el mundo.

Es así como las instituciones que conforman tanto la estructura como la superestructura son estudiadas por diversas ciencias y disciplinas no solo para conocer su desarrollo histórico sino para que en base al análisis teórico y a las necesidades reales del hombre y la sociedad se busquen mejores formas de funcionamiento.

Cada sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana en respuesta a las cuestiones siguientes: ¿quiénes han de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar los procesos sociales mediante el ejercicio del poder público?, ¿cuáles deben ser los propósitos del estado y las normas para lograrlo?

¿cómo deben ordenarse los procesos y las instituciones de gobierno?, ¿de que modo deben de actuar los gobernantes y gobernados en sus relaciones políticas?.

Esta responsabilidad recae directamente en la administración pública la cual es tan antigua como su mismo nombre se desarrollo desde que éste se organizo para el logro de un objetivo común; la forma de organizarse tuvo como finalidad el aprovechamiento de los recursos con que el hombre cuenta para satisfacer sus necesidades tanto individuales como colectivas (materiales, financieros y humanos), lo que le permitió con el paso del tiempo que esta acción sistematizada le diera su carácter de ciencia administrativa.

Dentro de la administración tradicionalmente se distinguen dos ramas, la administración de empresas que tiene como campo de acción a la empresa privada con fines de lucro, y la administración pública encargada de administrar los recursos de la sociedad a través de los diversos organismos públicos federal, estatal o municipal, así como de las empresas de participación estatal, (ya sea minoritaria o mayoritaria).

La administración es la actividad externa del Estado en la sociedad caracterizada por desarrollar procesos continuos para responder a la acción del gobierno, cumpliendo así los fines del Estado garantizando la convivencia social, política y teniendo como eje las formas de asociación y las relaciones de sociabilidad.

Si conceptualizamos a la administración pública como “...Una potencia que arregla, corrige, mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas... es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: Pasiva como voluntad determinante, que es la Ley, es activa como ejecución determinada.”¹

Se destaca entonces la naturaleza social de la administración pública, el buscar el bien común como principio cardinal de la sociedad, entendiendo al bien común como la forma de vida que implica problemas, necesidades y expectativas de la sociedad moderna y que se

¹Bonnin, J. Carlos “Principios de la Administración” en Revista de Administración Pública. P. 23

atienden con la continua participación del gobierno y de los ciudadanos, entonces la administración pública es una actividad común a los ciudadanos que ejecuta la voluntad política del Estado, convirtiéndose en el medio de conservación de la civilidad en la vida moderna.

También caracterizada por ser susceptible de adaptarse al contexto histórico, político, social y económico del Estado, pero es cierto que si las relaciones de poder condicionan a la administración pública, ésta a su vez influye en la composición y distribución de las cuotas del poder mismo, así, no sólo es determinada, también es determinante en la dirección de la sociedad.

En la actualidad el cuestionamiento al Estado obliga a la administración pública a ser reordenada con políticas como la privatización, la desregulación y la simplificación, orientadas a distribuir de manera equitativa los recursos públicos a favor de un desarrollo más justo.

La historia de la administración pública como se podrá observar por todo lo anteriormente señalado está ligada a la historia del Estado y del gobierno al respecto Serra Rojas, citado por Jacinto Faya señala: “ la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación. ”²

Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública.

La política de privatización es impulsada con el fin de evitar el crecimiento administrativo del Estado y así se reducen los costos públicos y se democratiza el poder, entonces la administración pública debe de transformarse con el fin de un buen gobierno ya que no puede y no debe encargarse de todo, debe “...encontrar las funciones, las políticas, las

² Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal edit Porrúa, 1983, México. P.30.

operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo a un criterio dado, redimensionar significa reequilibrar, repara, compensar, reforzar, redistribuir empresas, programas, recursos.”³

En base a lo anterior, entendemos por administración pública a la actividad administrativa que realiza el Estado para cumplir sus objetivos y satisfacer las necesidades de la población, para lo cual se valdrá del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y los procedimientos aplicados a través de las ciencias administrativas, jurídicas y políticas, sociológicas, antropológicas etc.

Por lo que serán funciones del estado todas aquellas actividades administrativas derivadas del ámbito gubernamental tendientes a cumplir con sus objetivos, por lo que la misión de la administración Pública será la de satisfacer las necesidades de la población, las cuales serán pulsadas y traducidas en un sólo proyecto denominado “ Plan Nacional de Desarrollo.”

Para la aplicación administrativa de las normas políticas son necesarios los siguientes elementos:

1._ Planificación: la formulación de programas, especialmente la integración del plan a largo plazo de todo el gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera.

2._ Administración de personal: la selección, educación y dirección de las personas que han de participar en las tareas gubernamentales proporcionando el factor más decisivo de toda situación administrativa, la calidad humana, con especial referencia a los problemas de relaciones humanas en el trabajo.

3._ Organización y métodos: la ordenación de las estructuras institucionales, desde los puntos de vista de la división de trabajo, las jerarquías y relaciones de autoridad, los

³Aguilar Villanueva, Luis F. El modelo redimensionador, supuestos y limitantes en Memoria del Seminario Internacional. P. 197

controles, grados de centralización y descentralización, la coordinación, la sistematización de los procedimientos, y otros asuntos conexos.

4._ Relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial: el sistema de gobierno en su significación total incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo.

En resumen, la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político.

1.2 Objetivos de la administración pública en México

Para entender los objetivos de la administración pública en México, es necesario revisar algunos rasgos relevantes de éste a partir de 1982, lo hacemos así porque es cuando se sientan las bases para modificar substancialmente : a) la actitud que tenía el gobierno para resolver los problemas sociales y b) revisa y modifica su papel al intervenir en la economía. En primer lugar hagamos una revisión a los pasos que dio el gobierno para abandonar su condición de "Estado Benefactor". Alejandro del Palacio considera solo los aspectos formales, aparentes del llamado Estado Benefactor, observemos el siguiente texto: "La aparición del Estado del Estado Benefactor debe entenderse como una rectificación del programa político del individualismo y al mismo tiempo la ratificación del proyecto de la razón; en ese sentido, más que una realidad sigue siendo, aún en los países mas ricos, la meta donde por fin se cumplan las demandas de libertad e igualdad para todos, de acceso a la cultura, de niveles de vida que permitan disfrutar del confort medio que la ciencia y la tecnología ponen al alcance de las grandes poblaciones, de salud, de vivienda de oportunidades de recreación y de todo aquello que hace posible la vida racional plena de cada hombre" ⁴ .

⁴ Del Palacio, Alejandro. *Agonía y Muerte de la Revolución Mexicana*. México, Edit. U.A.M. 1991. 2ª. Edición. pag 48

Posteriormente reafirma lo anterior al escribir: "El Estado Benefactor es por necesidad planificador, la coordinación de las actividades sociales es su condición de posibilidad; debe unificar los intereses particulares y generales, ya sea mediante la imposición o por medio de las fórmulas participativas de concertación, ahí donde la estructura jurídico política no proporciona otros recursos de integración social a las tareas del Estado.../lo que / confirma la predicción evolucionista del fin del Estado legista por obras de desarrollo industrial"⁵.

Palabras mas palabras menos, ésta era la esencia sobre la que versaba el discurso oficial de los principales funcionarios públicos a partir del régimen de Adolfo López Mateos (1958-1964) y hasta el periodo de José López Portillo (1976-1982). El investigador Del Palacio, como se ve fue permeado por la retórica oficial. Para nosotros es imposible unificar los intereses particulares a los generales, en realidad los segundos están en el sistema capitalista subordinados siempre a los primeros.

El Estado Benefactor es un rechazo, lo entiende así Del Palacio, al proyecto de acumulación de capital individualista, es sostener que puede ser racional lo que de suyo es imposible: la concentración de la riqueza y centralización, con su caudal de injusticias.

Aún en el caso de que sea una meta, esto implicaría socavar y transformar estructuralmente las relaciones de producción desde el aparato del Estado, lo cual es imposible y un error básico de concepción de lo que implica el capitalismo. El Estado Benefactor es un concepto ideologizado que el poder político utiliza para hacernos creer que esta al servicio de los intereses generales.

De aquí se desprende que entonces los anteriores si han estado al servicio de las mayorías, lo cual es falso. Como Del Palacio no toma en cuenta las tendencias del proceso de acumulación de capital a nivel mundial y las particularidades en México, tal parece que son decisiones de carácter personal las que determinan que se entreguen los recursos del país al extranjero.

⁵ Ídem. p. 48 y 49

Es evidente que el político le imprime a las decisiones económicas su sello, de esto no hay duda, es más, en ocasiones la política domina a la economía, pero solo es temporal, porque las aguas vuelven a sus cauces y, a pesar de los propósitos personales de un individuo, la realidad le deja poco juego en la toma de decisiones de política económica.

Es a nuestro juicio un hecho que a medida que la economía en México se sumerja más y más en ese proceso de globalización a nivel mundial serán los factores externos los que condicionarán más todavía, la dinámica interna. todavía hasta la época de Echeverría (1970-1976), podía decirse que lo que ha sido bueno para el Estado ha sido bueno para los capitalistas del país. Pero la competencia entre ambos grupos es más una consecuencia de la política gubernamental que su motivación.

La hipótesis de enfrentamientos futuros era, hasta esos momentos real, sin que ello implicara la toma de medidas por parte del Estado para modificar las relaciones sociales de producción.

Con Miguel de la Madrid, y con el presente sexenio, con los cambios profundos que ha habido, se han reducido hasta ser prácticamente inexistentes las pugnas entre iniciativa privada y gobierno.

En los periodos de Luis Echeverría y José López Portillo, la lucha entre empresarios y representantes del Estado adquirió en aquel un nivel declarativo muy álgido, áspero, pero de ahí no pasó. El Estado, todavía con una concepción bonapartista pretendía en aliviar en algo, que no solucionar, la pesada carga del desarrollo que llevaban los trabajadores.

A menudo que los políticos impulsaban leyes que protegían a los trabajadores o que tendían a formalmente originar una mejor distribución de la riqueza, tales leyes llegaron a aplicarse en forma muy restringida a tal punto que los patrones las aceptaban pues no representaban un peligro para sus ganancias.

Efectivamente el desarrollo de la administración pública en México, refleja grandes contradicciones, el gobierno, por un lado, con su mayor grado de cohesión; los empresarios, dedicados a lo suyo, la búsqueda de ganancia, con mayor grado de dispersión y el sector de los trabajadores que vista bien las cosas, se encuentran maniatados en sus organizaciones y no representan, incluso hasta ahora, ningún riesgo para la estabilidad del régimen, ya que sus dirigentes, en actitud corporativa se alinean con el gobierno.

Hasta López Portillo, todavía había una relativa mayor independencia entre el gobierno y el sector privado en cuanto a la mejor política económica que tomaba el primero, lo cual contradecía, sino más bien por ello, el que las relaciones entre ellos descansaran en aquel entonces en tres premisas: "1)...[había] que mantener bajo control a las grandes masas populares, en particular a los obreros, 2) a menudo los sectores privados y públicos...[tenían]...que actuar en coordinación explícita; y dadas esas condiciones, 3) los empresarios y los políticos...[podían] competir por una posición de relativa superioridad"⁶. Interpretación que no ha perdido vigencia y que en el caso mexicano no hace sino confirmar esos rasgos esenciales que hemos señalado para cualquier Estado en general el sistema capitalista.

A partir de 1982, prácticamente se da un cambio importante en el papel de la administración pública en México; en el discurso oficial se abandonan términos como Estado Benefactor y economía mixta, y se entra al absurdo ya en el sexenio de Salinas de Gortari al hablar de liberalismo social.

El proceso de globalización de la economía a nivel mundial obligan a casi todas las naciones del mundo capitalista --después abarcará también al socialista-- a revisar las bases sobre las cuales sus gobiernos intervienen en el proceso de dirección de la economía. Se torna indispensable, como una tarea impostergable, elevar a un nuevo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y dejar que las fuerzas del mercado corrijan las distorsiones que tanto en el sector público como en el privado han propiciado.

⁶ Ídem. p. 249

En México el proceso de acumulación de capital se venía sosteniendo merced al crecimiento del mercado interno, en la actualidad se ve fundamentalmente al comercio internacional como el medio más idóneo para realizar las mercancías y convertir la plusvalía contenida en ellas en ganancia.

La intervención del Estado en la economía, vía entre otras sus empresas públicas, ahora se ha convertido en lo contrario, en un obstáculo. La venta, fusión, liquidación, y traspaso de empresas públicas es una realidad.

Como bien sabemos dos son los factores básicos del proceso de acumulación en las sociedades modernas occidentales, el capital y el trabajo. Con respecto al primero, al liberalizarse y desregularse la economía, ahora el gobierno ya no premia o castiga a los empresarios con aprobar o negarles permisos o subsidios; al abrir las puertas al exterior, estos tienen que entrar en competencia con las mercancías que se importan⁷.

Con respecto al segundo, el gobierno empezó a desmontar una estructura por él creada y que tantos decenios le sirvió de apoyo: el corporativismo.

Con él mantuvo a la fuerza de trabajo controlada: "...paso a paso, el gobierno ha venido desmantelando los instrumentos de control y estímulo discrecional que le conferían tanto poder así mismo y a la burocracia en las décadas pasadas"⁸.

Es un avance en un sentido, pero es un retroceso en otro, pues si bien se han desligado de los líderes corporativos, negocian con las empresas en planos de debilidad, al no contar con el apoyo de la gran central: esto es justamente lo que le conviene al capital y no a los obreros. Si se hubiera sacudido a la casta sindical, permaneciendo unidos en las confederaciones, otra cosa sería.

⁷ Rubio, Luis *"Los límites del cambio político"*. Revista Nexos. Año 16. Vol. XVI, no. 187. julio, 1993. México. p.65

⁸ Ídem. p. 65

El mismo Rubio considera que prácticamente el gobierno "optó por debilitarse"⁹, al desmontar la estructura corporativa sindical, que era una base de apoyo en sus diferencias con la burguesía, y lo hace así porque había que salvar lo salvable "...se percibió como menos mala la pérdida de algunas bases de apoyo, de algunas facultades y de algunos privilegios que los costos de una crisis creciente cada vez mas profunda y con cada vez mayores probabilidades de minar la estabilidad política de la sociedad mexicana"¹⁰. Esto en otros términos, que quizá Rubio nunca utilizará, significa que los cambios eran impostergables y necesarios para modernizar el proceso de acumulación de capital.

Por eso Raymon Aron dice: "...3 años de progreso económico proporcionan más a los asalariados de lo que añadiría a la renta de cada uno de ellos la redistribución igualitaria de toda la renta del capital; la expansión al aumentar las dimensiones de la torta, permite agrandar cada porción, y, por consiguiente, atenuar los conflictos que provocan inevitablemente los esfuerzos, demasiado manifiestos, para quitar a los unos lo que se quiere darse a los otros"¹¹, pero claro que el anterior autor no va escribir que ese proceso beneficia efectivamente a los trabajadores, pero solo a aquellos que mantengan su puesto, en una ola de creciente desocupación que se da en el mundo y por supuesto en nuestro país. El desarrollo de las fuerzas productivas, la aplicación de nuevas tecnologías, lanza al famoso ejército de reserva, y mas bien hasta fuera de este, a millones de hombres que estarán condenados a no volver a tener empleo estable.

En el México de Salinas de Gortari, la política fué, denominada, como hemos asentado, liberalismo social, el cual es un eufemismo, pues se trata mas bien de transformaciones de tipo económico que tiene efectos sociales, sumamente desventajosos para los trabajadores. Vale la pena citar a Robert A Dahl, quien ha caracterizado ese proceso así: "En una economía de propiedad privada, orientada hacia el mercado, una distribución adecuada del ingreso no es primordialmente una cuestión técnica, sino una cuestión política y

⁹ Ídem. p. 65

¹⁰ Ídem. p. 65

¹¹ Aron, Raymond. "*Ensayo sobre las libertades*". Ed. Alianza. México. 1991. p. 185

moral...Dejar que el mercado asigne el ingreso requiere, por lo menos implícitamente, una decisión colectiva y un juicio en torno a las cualidades morales de esa distribución"¹².

Pero de ahí que la decisión colectiva, acotada quedaría como resolución y ejecución de los únicos que pueden colectivamente tomarla: los funcionarios mas conspicuos y los hombres de negocios más poderosos. Esta es una discusión entre ellos que deja fuera de ella, y sin esperanza de ser siquiera escuchados, a millones de trabajadores.

Luis Rubio , vuelve a darnos más ideología que análisis de fondo, para él, "al decidirse la administración pública por la salida económica, busca para hacerla congruente, profundos cambios políticos, que debilitan al PRI, y que permiten la alternancia en el poder a los partidos"¹³.

Si , es posible que haya alternancia en el poder, pero solo entre, el caso de México, como en todo el mundo occidental, aquellos partidos que solo tengan diferencias de matices en cuanto al modelo de crecimiento como meta, y de desarrollo como un subproducto, si se puede.

Tanto Raymond Aron, como Luis Rubio, pecan del mismo defecto solo ven una cara de la moneda, dan por descontado que la transformación económica dentro del liberalismo es condición sine qua non para alcanzar la democracia política.

Habla Aron de libertades de asociación, de expresión, pero él mismo reconoce que son formales, y que al ciudadano le dejan la impresión de que sus opiniones tienen influencia en el "destino de la colectividad"¹⁴; por su parte, Rubio sostiene que en México: "...los cambios que se han gestado --como el rompimiento de la estructura corporativa del sector obrero-- y los ajustes que han tenido lugar --como la nueva ley electoral-- no han alcanzado

¹² Dahl, Robert A "Los dilemas del pluralismo democrático". Ed. Alianza. México. 1991p. 133

¹³Rubio, Luis "Los límites del cambio político". Revista Nexos. Año 16. Vol. XVI, no. 187. julio, 1993. México p. 65 y 66

¹⁴Aron, Raymond. "Ensayo sobre las libertades". Ed. Alianza. México. 1991. p. 144

a modificar el conjunto de instituciones políticas principales, las entrañas del sistema tradicional experimentan una convulsión tras otra" ¹⁵, y páginas mas adelante escribe: "...La sociedad va en una dirección en tanto que las instituciones políticas -las judiciales, las partidistas, las cámaras empresariales, los sindicatos, el Congreso, la Constitución misma- se quedaron congelados en el pasado...los límites de la reforma se han tornado casi obsoletos: el sistema ha decidido no modificar esas instituciones pues eso entrañaría ceder el poder...El Presidente es muy popular y goza de una enorme credibilidad, pero no así el sistema político" ¹⁶ Como si la democracia política para las mayorías fuera la panacea que les permitiera tener mejor nivel de vida.

Pero Rubio quiere más, que se modifiquen las instituciones a fondo. Pero al analista se le escapa que en todos los países, casi sin excepción, los pueblos se encuentran ya desilusionados de los procesos electorales, en donde estos emitir el voto va perdiendo sentido.

Con la de democracia política, aunque se generalizara, no se garantiza la democracia económica. Que es una disyuntiva real no hay ninguna duda, hasta ahora son incompatibles ambas democracias.

La una excluye a la otra, cuando deberían ser justamente complementarias. La administración pública mexicana, sin embargo no marcha ni siquiera en la búsqueda de las mas fácil de alcanzar, la democracia política.

Las resistencias del aparato público a concederla, pueden crear un amplio movimiento de inestabilidad, producto justamente de los desajustes y recomposición del aparato productivo y de las injustas relaciones sociales de producción que sirven para que la concentración de la riqueza se acentúe. Actualmente el 10% de la población, un millón y medio de familias, concentran el 38% del ingreso, a diferencia de 1984, en que concentraban el 33%.

¹⁵Rubio, Luis "Los límites del cambio político". Revista Nexos. Año 16. Vol. XVI, no. 187. julio, 1993. México p.64

¹⁶ (Idem. p. 67).

Como dice Carlos Tello y Nora Lustig: "Desde que comenzó la crisis de 1982...se dio un proceso redistributivo importante que movilizó los recursos del sector salarial para llevarlos al no salarial"¹⁷.

La administración pública en estos programas de ajuste, ha contribuido también al aumento de desempleo al despedir a miles de trabajadores, tanto en el sector central como en el paraestatal. La privada ni se diga.

Ha sido tal el deterioro de las mayorías que incluso tantos prominentes integrantes del sector público como del privado han externado su preocupación, así por ejemplo, el exsecretario de Hacienda, Pedro Aspe, declaró que "ha sido elevado el costo social que ha traído la estabilización económica y se ha pronunciado por elevar el bienestar sin desequilibrio presupuestal"¹⁸.

La administración pública refleja por un lado su preocupación, pero al mismo tiempo reafirma que es irreversible la política económica.

Por su parte en el sector empresarial, algunos representantes han sostenido que el modelo neoliberal que se sigue en el país si bien genera un mercado de alta competitividad, descuida los aspectos sociales, básicos para el futuro.

Más aún, un personaje cuyas empresas han recibido innumerables beneficios, sobre todo en los tres últimos sexenios, como lo es Eugenio Garza Laguer, miembro del selecto Consejo Mexicano de Hombres de Negocios y Presidente del Consejo de Administración de Bancomer, ha declarado: "Ha sido demasiado caro el costo social pagado por México en la crisis económica a todos los sectores les ha ido mal y desafortunadamente los problemas

¹⁷ Cabrera, Gerardo y Chávez, Marcos. "Aumenta la inquietud en la concentración de la riqueza". El Financiero. 28 de septiembre de 1993. p. 24

¹⁸ Acevedo, Luis y Serbolov, Yuri. "Sacrificio social, costo de la estabilización: Aspe"; "Con o sin tratado es imperativo mantener el programa de austeridad en México: BM"; "El tercer mundo, motor del desarrollo mundial: FMI". El Financiero. 27 y 28 de septiembre de 1993. p. 1 y 4

de las clases más desprotegidas no se resolverán de un momento a otro con varita mágica"¹⁹.

Sin embargo tanto uno como otro sector consideran que la política económica actual debe seguir, en total concordancia con los planteamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.²⁰

Pero lo que es un hecho inocultable es que el principal objetivo que en materia de política económica persiguió la administración de Salinas de Gortari, es la mayor integración a la economía estadounidense, por lo que se impulso el Tratado de Libre Comercio, que incluye también a Canadá. De todos modos inexorablemente el destino del país será cada vez ligado a los interés hegemónicos de los capitales de los vecinos del norte. Además el capital nacional está ávido de entrelazarse cada vez con ellos, sobre todo en aquellos rubros que también a él le permiten crecer.

La administración pública está relacionada con los fines del gobierno "...lo que puede y debe hacer el gobierno debida y acertadamente y, segundo, como ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible, tanto de dinero como de energía".²¹ La política de privatización es impulsada con el fin de evitar el crecimiento administrativo del Estado y así se reducen los costos públicos y se democratiza el poder, entonces la administración pública debe de transformarse con el fin de un buen gobierno ya que no puede y no debe encargarse de todo.

¹⁹ Velázquez, Javier. "A todos los sectores les ha ido mal: Garza Laguera". El Universal. 8 de septiembre de 1993. p. 1

²⁰ Acevedo I. y Saberlov. Y "Con o sin tratado..." y, "El tercer mundo..." 1993, p, 18 y 32).

²¹ Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración". Revista de Administración Pública. Antología 1-54. 1956-1983. Ed. INAP. febrero. 1983. México. p 84

1.3 ¿Como se estructura la administración pública?

La administración pública está condicionada por el régimen político mexicano, al cual recíprocamente condiciona, en su estructura y funciones.

La administración pública se presenta como una pluralidad de órganos compuestos, unidos en forma más o menos estricta. La dimensión de los órganos y las relaciones que se establecen entre ellos, así como entre sus componentes, determinan en amplia medida, su funcionamiento y eficacia.

La estructura de la administración pública hace referencia a la totalidad de órganos y organismos, considerados como administrativos, del Estado mexicano, sin profundizar sobre sus características, significado y lo que hace se califiquen como administrativos. El hablar de administración pública implica el reconocimiento de que el total de los órganos que la constituyen son la unidad.

La administración pública se compone de tres partes, cada una de ellas es en sí misma una unidad; son sus principios y relaciones recíprocas las que definen su estructura.

La estructura de la administración se caracteriza, en consecuencia, por cada una de sus partes, y por la existencia de los elementos que se agrupan, relacionan y unifican.

El sector central y el sector descentralizado, con todos y cada uno de los elementos que los integran, configuran la administración pública, misma que encuentra su unidad suprema en el titular del Poder Ejecutivo.

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos integran el sector central de la Administración, constituyendo cada uno de éstos órganos una unidad, a su vez compuesta, unificados en última instancia por el Presidente de la República. La administración pública federal se compone además de por el sector descentralizado.

Ambas formas de organización funcional de la administración pública, la central y la descentralizada, con sus diversos componentes y variantes, constituyen su estructura, misma que adquiere unidad en el Ejecutivo Federal.

Consecuentemente, la comprensión de la estructura y del funcionamiento de la administración, sólo es posible con base en la comprensión del Poder Ejecutivo mexicano

Los conceptos relativos de la administración pública adquieren su pleno significado al considerar el medio político en que se presenta.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

- **Presidencia de la república:** Es elegido en forma directa por el pueblo y dura en su cargo 6 años sin poder ser reelecto.
- **P.G.R.:** Órgano superior político administrativo que auxilia al presidente en el despacho de los asuntos jurídico-administrativos del Estado.
- **Secretaría de Estado:** Órgano superior político administrativo que auxilia al presidente en el despacho de los asuntos en las ramas de su actividad.
- **Gobierno del D.F.:** Administra los bienes de dominio público que son los de uso común y utilidad pública que se ofrece al ciudadano.
- **Organismos desconcentrados:** Forma de organización administrativa a la cual se otorga por medio de una ley o reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas.

- **Las que dependen directamente de la presidencia,** de una secretaría o un departamento de Estado como lo es la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo que depende de la S.T.P.S., o como otro ejemplo la C.N.B. y V. que depende de la S.H.C.P. o como el I.P.N. depende de la S.E.P. y el I.N.B.A. del CONACULTA, etc.
- **Organismos descentralizados:** Forma de organización que adopta el Estado mediante una ley para desarrollar actividades que le competen o que son de interés general en un momento dado a través de organismos creados especialmente. Estos

tiene un régimen jurídico propio y también un régimen fiscal como por ejemplo los Almacenes Generales de Depósito, La U.N.A.M., Ex-Ruta 100, etc.

- **Sociedades Nacionales de Créditos:** Son empresas de participación estatal mayoritaria, su organización y funcionamiento compete a la S.H.C.P. y su legislación compete a la ley general de instituciones de crédito y como ejemplo están los bancos BANRURAL, BANJERCITO, BANPESCA, BANOBRAS, etc.
- **Fideicomisos Públicos:** Es un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los gobiernos de los Estados, los municipales o los ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público o privado de la federación, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito de interés público.

El fideicomitente puede ser:

- Gobierno Federal
- Gobiernos de los Estados
- Ayuntamientos y Municipios.

El beneficiario es:

- Instituciones de Crédito
- Sociedades Nacionales de Crédito
- Banca de Desarrollo.

CAPITULO II LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

2.1.- ¿Qué es la política social?

Inicialmente sería conveniente revisar definiciones de algunos conceptos relacionados con Política Social como lo son: política, bienestar social, Estado de bienestar para tratar de que el significado de Política Social sea más claro.

El término Política se puede utilizar en un sentido encaminado hacia los problemas, el plural “nosotros” se emplea para referirnos a actuaciones de gobierno cuando expresan la “voluntad general” del pueblo, la dificultad semántica mayor surge, inevitablemente con la palabra “social”, el hecho de que muchas disciplinas, profesiones y grupos la reclamen en sus títulos patronímicos como algo distintivo nos facilita las cosas.²²

El bienestar social no es sólo un derecho que el Estado deba garantizar, sino una responsabilidad que los ciudadanos y los actores sociales deben asumir. El Estado se encuentra obligado a llevar una política redistributiva y para ello ha de remover cuantos obstáculos se presenten para que aquella alcance a todos los grupos sociales que constituyen la sociedad.

Para avanzar realmente en la construcción de una sociedad de bienestar, el Estado no puede ser el responsable exclusivo de la solución de problemas sociales, sino que los ciudadanos, la sociedad civil a través de diferentes organizaciones no gubernamentales deben ser partícipes de la resolución de esos problemas, debiéndose generar una cultura de la solidaridad en la que el Estado y sociedad civil se encuentren comprometidos.

Los objetivos del Estado de Bienestar, son básicamente tres:

- a) Dar seguridad económica y social a las personas;
- b) reducir las desigualdades, y
- c) desarrollar políticas para eliminar la pobreza.

²² M.Titmuss Richard, La Política Social. Pag:28

La implantación por parte del Estado de Bienestar parecía dejar prácticamente la resolución de los problemas y conflictos en manos del Estado: es decir su protagonismo y consolidación como único sistema de acción adecuado para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto hace que este tipo de Estados se caracterice por un constante aumento de su estructura, elevado gasto social en proporción al P.N.B. y un importante desarrollo del sector público.

El Estado de Bienestar propicia los siguientes cambios:

- La introducción y ampliación de una serie de servicios sociales entre ellos la seguridad social.
- Mantenimiento del pleno empleo como objetivo político primordial.
- Nacionalización de servicios fundamentales.

Para lograr estos objetivos el Estado de Bienestar se basa en una industrialización sostenida, un aumento del sector de servicios y en el desarrollo de las clases medias. Sus fundamentos son relativamente sencillos, por un lado se produce un reconocimiento de que cada miembro de la comunidad debe tener un mínimo nivel de vida y para ello se responsabiliza de una serie de servicios (educación, vivienda, servicios sociales, seguridad social, etc.). Por otro, se compromete a mantener una estabilidad económica, tratando de controlar los ciclos de crisis de la economía mediante su intervención a través de programas públicos.

La Política Social, ubicada desde una perspectiva crítica, se traduce en el conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas/consensadas socialmente, definidas desde los espacios estatales y civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica.

Toda Política Social, además de servir como mecanismo de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir, de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población, a partir, no solamente del acceso a servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en

desventaja social, sino a partir de medios organizativos o vehículos participativos indispensables para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos sociales universales.

La política social es la acción organizada del Estado, es una respuesta a las demandas sociales de todos los individuos que conforman una sociedad. La política social surge y se desarrolla a través de las relaciones Estado-Sociedad, esta relación se da porque la sociedad necesitaba de una institución reguladora capaz de velar por una distribución equitativa de la riqueza para el "beneficio" de todos los individuos que integran una sociedad.

El resultado de todo esto es la creación de los modelos de desarrollo social o proyecto de nación que elabora el Estado el cual debería de velar porque exista una verdadera distribución de la riqueza o que por lo menos todos los individuos pudieran satisfacer sus necesidades básicas o inmediatas.

La política Social supone, por lo tanto una mejora en la calidad de vida, igualdad, justicia social, derechos sociales y en las posibilidades de desarrollo personal y de satisfacción de necesidades. Se debe tener en cuenta la importancia de:

- 1.- Tener un espíritu de iniciativa para vencer la rutina y encontrar soluciones nuevas para atender a los problemas social.
- 2.- Crear o adaptar los recursos sociales, en cada situación coyuntural.
- 3.- La política social ha de responder a las necesidades sociales de cada momento según la coyuntura socio-político-económica-cultural.
- 4.- Tener en cuenta los problemas emergentes ya que son los más recientes.
- 5.- La política social debe tener en cuenta los problemas nuevos que puedan emerger de la dinámica de la sociedad y no quedarse en programas de papel que ya no responden a necesidades reales.
- 6.- La problemática social que afecta a individuos o familias de los estratos más bajos de la sociedad son muy diversos y cambiantes según los distintos contextos socio-culturales de cada época.

La política social en la pasada década tuvo características importantes de innovación y cambio en cuanto a la definición y respuesta a las necesidades sociales y en cuanto al desarrollo de fórmulas de participación y autoorganización colectiva. Una política social que concibe a los ciudadanos y ciudadanas como destinatarios y protagonistas al mismo tiempo de actividades y servicios, que considera a la población como agente de cambio, de transformación de su propia realidad supone pasar de una concepción de ciudadanos como usuarios de servicios a concebirlos como generadores de dichos servicios, favoreciendo la autonomía personal y la autoorganización colectiva.

2.2 ¿Qué persigue?

La política social busca generar un bienestar social, para crear un pacto social a través de un conjunto de acciones e instituciones y así poder construir una sociedad igualitaria y libre basada en la universalidad de los derechos sociales.

Pero con la llegada del Neoliberalismo las cosas han cambiado pues este proyecto busca consolidarse a partir del crecimiento económico y construir un régimen de política social individualista y discrecional dirigido a los que comprueben situación de indigencia. Esto conduce a una importante exclusión política y aumenta la desigualdad social.

Como lo demuestra la caída de la política de bienestar social que fue desmantelada en el gobierno de Salinas de Gortari, a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, donde se presenta un proceso avanzado de reconversión del régimen político social post-revolucionario, hacia uno de corte neoliberal.

Es importante mencionar que durante 50 años (1933-1981) las acciones que permitieron que el progreso económico no se expresara en pobreza agobiante fueron: el reparto agrario, el aumento constante y el real gasto social, y sobre todo, el sostenido incremento de la producción y el empleo con el costo de un retraso democrático y el control político en manos de cúpulas inamovibles.

La crisis de esta movilidad de la política social se presenta en los años 70's, en buena medida por la crisis de la deuda externa que provocó la modificación definitiva del esquema tradicional de financiamiento de desarrollo. El problema se manifestó en el hecho de que no se podía mantener una política social en una economía con recientes problemas de desarrollo y estabilidad macroeconómica.

De 1982 a la fecha, se ha transformado la capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos; la crisis económica y los programas de ajuste estructural, promovidos desde el nivel internacional e impulsados por los tres últimos gobiernos, impusieron en el gasto público programable severas restricciones, en especial en el sector social.

De esta manera la política social neoliberal se ha venido imponiendo como último aspecto del proyecto neoliberal global, y como se han venido desmantelando los instrumentos construidos durante décadas con base en una concepción de bienestar social.

Los resultados de la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal han sido de mayor marginación y pobreza; estamos ante la conformación de un dualismo, económico y social, en el cual a las áreas de miseria existentes se agregan otras nuevas.

En este sentido la perspectiva neoliberal, donde la política social puede jugar un papel activo, pero fundamentalmente residual y en el mejor de los casos compensatorio de las desigualdades que el mismo modelo de desarrollo ha generado es decir, focalizar a los que se encuentran en extrema pobreza y dá lo necesario para no morir.

Este modelo se basa en el pacto con grandes empresarios e inversionistas externos, no es prioritario el desarrollo interno y en general del país, sino la funcionalidad de los ricos y exportadores conforme a las políticas globales internacionales.

El planteamiento de la política social neoliberal se sustenta en que el mercado es un espacio donde se ponen en juego las capacidades humanas, en este sentido, es un espacio para el desarrollo humano y el Estado debe de disminuir su participación como requisito

indispensable para lograr, un clima de libertad, para que el mercado cree un beneficio social.

Así mismo el Neoliberalismo, a través de la política social ha logrado crear dos tipos de pobreza : la estructural y la nueva pobreza. Por pobreza estructural entendemos a los sectores marginados de la sociedad que permanecen tradicionalmente excluidos del circuito formal de la economía a causa de una estructura de producción heterogénea, y que solo tiene acceso limitado e insuficiente a las ofertas de empleo y educación.

Los nuevos pobres abarcan los grupos sociales que fueron “licenciados” a consecuencias de la crisis económica y de la política de ajuste estructural; trabajadores y empleados que fueron despedidos de las empresas públicas o privadas y del servicio público, jóvenes desocupados, pensionados y personas jubiladas prematuramente.

La magnitud y la complejidad de esta situación queda subrayada por el echo de que la pobreza en México tiene dos características: por un lado, posee una naturaleza estructural, por lo que referirse a ella exige la atención a los asuntos centrales del desarrollo económico.

Por el otro lado, la pobreza observa un perfil heterogéneo, en cuanto a sus características poblacionales, regionales, sectoriales y étnicas, que nos advierte que no solo de su generalidad, sino, sobre todo, de los grandes desafíos programáticos que presupone combatirla de manera integral.

La nueva política social esta dirigida a los pobres y camina sobre el eje nutrición-alimentación-educación. Los programas de atención a la pobreza que pretenden no ser asistenciales, sino “dinámicos y de fomento productivo”, en el fondo son simples paliativos porque no resuelven las desigualdades profundas y sí intentan desarticular la participación amplia y ciudadana para el bienestar social.

La política social gubernamental no sólo experimenta una revalorización, sino también una reorientación. La orientación a grupos prioritarios y la lucha contra la pobreza por un lado y la privatización, la desregulación y la descentralización, por otro, son las nuevas directrices de la acción en política social.

Con su política social, el actual modelo económico no ha logrado revertir algunos efectos de la pobreza sino que los ha profundizado. Y esto se refleja en varios indicadores. Por ejemplo la población mexicana se estimaba en 91.6 millones de habitantes, de los cuales, 13.6 millones eran miserables, 2.6 millones más que en 1989. Este crecimiento de la pobreza es resultado de las políticas de ajuste estructural.

El “error de diciembre” añadió oficialmente solo 400mil pobres, para totalizar “14 millones de pobres o 3 millones de familias”.

En cuanto al empleo, según cifras oficiales, en 1992 el 30% de las unidades domésticas tenían un ingreso corriente total (monetario y no monetario) que no llegaba a dos salarios mínimos. En el extremo opuesto, solo 10 por ciento de los hogares contaba con un ingreso promedio de más de 26 salarios mínimos²³.

De diciembre de 1994 a diciembre de 1995 la tasa de desempleo abierto se duplicó al pasar de 3.1% a 6.5%; la desocupación abierta llegó a 2 millones 240 mil personas. Esto se muestra claramente en la reducción de la participación de los salarios en el PIB, que paso del 35% en 1982 al 23% en 1995.

En cuanto a los salarios reales, se vieron afectados por la inflación, que en 1995 fue del 52% global y en los precios de la canasta básica llegó hasta 62%.²⁴

Actualmente con la presentación del informe sobre la Medición del Desarrollo en México entre el año 2000 y 2002” el porcentaje de personas en condiciones de pobreza alimentaria disminuyó de 24.2 por ciento a 20.3 por ciento. Esto significa que más de 3 millones de

²³ INEGI, Cuadernos de información Oportuna Regional, número 44, 2º trimestre de 1996.p7.

²⁴ Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Situación económica en 1995, p.3

niños, de jóvenes, de adultos, han superado las limitaciones de ingreso que los condenaban a la deficiencia nutricional.

De la misma manera, en ese periodo el número de mexicanos con recursos insuficientes para el desarrollo de sus capacidades y para así superar la pobreza, se redujo de 31.9 por ciento a 26.5 por ciento. El porcentaje de personas con insuficiencia para acceder a un patrimonio completo, pasó de 53.7 a 51.7 por ciento”²⁵.

Así mismo el presidente Vicente Fox menciona que: “Nuestra política social ha dejado atrás el paternalismo y el clientelismo y opera hoy bajo la fórmula de la corresponsabilidad. Su máxima divisa es el trabajar coordinado entre las diversas instituciones públicas, entre los tres órdenes de gobierno y con la sociedad organizada; y particularmente --y de manera muy especial-- con los propios beneficiarios”. La política social del Gobierno del Cambio tiene un carácter integral: no se limita a atacar los síntomas de una pobreza, sino busca -- ante todo-- eliminar sus causas”²⁶.

Ante este panorama de crisis social y empobrecimiento de gran parte de la población, le corresponde a la política social un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas de los actuales programas de ajuste estructural.

²⁵ SEDESOL. Discursos de prensa. 2003

²⁶ SEDESOL. Discursos de prensa. 2003

2.3.¿Qué funciones tiene?

La política social se ha concebido como un conjunto de medidas que, al estar orientada a mejorar el nivel de bienestar de la población, sirve como factor de compensación de los desequilibrios sociales generados por el proceso de crecimiento económico.

El papel de la Política Social, según Ward Peter, “esta dirigido a administrar la pobreza, ya que el rango de sus alcances le imposibilita combatir de lleno la pobreza masiva.”²⁷ Sin embargo, la política social, no debe ser entendida como un elemento de acceso a la política económica en general.

Debe de considerarse que el lugar de la política social es central por dos razones: la primera es que sobre la política social descansa la creación de un “piso social básico”, que garantiza a la mayor parte de la población de una nación el acceso a la alimentación, la salud, la educación y la vivienda.

La segunda razón alude al echo de que la generación de este piso social ha de sustentarse en un proceso regido por criterios de eficiencia, productividad y equidad que, en su interacción, permiten modernizar la oferta y la demanda de los bienes y servicios que tienen un impacto directo sobre los niveles de bienestar social y permiten también que los sectores sociales participen en este proceso, estén en mejores condiciones para integrarse a la dinámica económica en general.

La política social se caracteriza por no presentarse aislada de la reforma del Estado, la modernización de la apertura económica, el reclamo democrático y, por supuesto, del surgimiento de demandas sociales y la necesidad de reelaborar los paradigmas sociales.

²⁷ Ward, Peter. Políticas de bienestar social en México, 1970-1989. Edit Nueva Imagen, México, 1989. p.5

La ejecución de la política social se encuentra vinculada a los esquemas políticos que conducen a su gestión y difusión, por lo que su efectividad dependen en gran medida de su funcionalidad política.

Los indicadores que se consideran reflejan el impacto de la funcionalidad de la política social en su desarrollo son los siguientes:

- A) Índice de empleo por sectores económicos.
- B) Relación inversión educativa (SEP)/ gasto público.
- C) Relación gasto del sector salud /gasto público.
- D) Relación vivienda/ gasto público.
- E) Relación salario mínimo/ canasta básica.

El estudio de las funciones de la política social establece un problema metodológico, ya que su análisis tradicionalmente se limita a un panorama general, prescindiéndose casi siempre de la elaboración de su naturaleza.

La razón de proceder de esta manera se explica por tener muchas veces fines puramente políticos.

Los análisis de la política social, y sus funciones, se llevan a cabo desde la perspectiva cualitativa, por lo que se supone debe de partirse de puntos de vista abstractos; debido a esta situación se presenta el resultado de la política social desde el punto de vista cuantitativo.

Es por ello que el estudio de la política social en estas administraciones públicas, mediante el análisis cuantitativo, permite contribuir a establecer el perfil de las normas de acción que deberán de seguir los próximos gobiernos, y los términos generales son los siguientes:

1.- El bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esta visión debe partir de la certidumbre de que sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor

distribución de ingresos, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y familias, son nuestros retos más importantes.

2.- Dentro de un contexto de crisis económica y cambio político, la estrategia de combate a la pobreza extrema, como parte de la política social, puede a la brevedad convertirse en una demanda urgente de las próximas administraciones, quienes deberán de promover a la población menos favorecida, de beneficios tangibles que en los próximos dos o tres años sólo obtendrán en forma muy parcial del crecimiento económico

3.- La inflación debe mantenerse en niveles significativos en el mediano plazo, lo cual conlleva nuevos incrementos de precios a los productos básicos, siendo necesario definir a la población beneficiaria y el monto de las transferencias en función de la línea de pobreza fijada en términos reales y ofrece un mecanismo eficiente para transferir ingresos en la población pobre.

4.- En lo que corresponde al abasto social, es importante incrementar el número de beneficiarios, garantizando el abastecimiento de productos básicos a nivel nacional.

2.4.- ¿Cómo opera?

La forma específica de operar de la política social se da a través de actores sociales los cuales dan forma a una estructura adecuada para el desarrollo de los planes, programas y proyectos del Estado.

En ese sentido, hablar de actores de la política social implica hacer referencia a fuerzas sociales, entornos institucionales y capacidades estratégicas en acción, que buscan legitimar reivindicaciones en el ámbito de las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales, a partir de la apropiación o reapropiación de demandas y espacios colectivos de transformación, resistencia, expresión y lucha social. Por ello, sirven como interlocutores, impugnadores y/o mediadores entre los grupos sociales y el sistema jurídico, político y

administrativo, a partir de actuaciones generales o macro y específicas o micro. La actuación macro coadyuva a insertarse en problemáticas o cuestiones globales, estructurales o de largo plazo, mientras que las actuaciones específicas se dirigen a resolver determinados problemas concretos, coyunturales, circunstanciales, emergentes o de corto plazo.

Generalmente los actores sociales se integran con diversos elementos y presentan características específicas, que se resumen en lo siguiente:

- Son fuerzas sociales e institucionales
- Tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras.
- Promueven tender puentes de comunicación con actores de otros entornos.
- Se orientan a auto identificar necesidades y recursos sociales
- Problematizan cuestiones y/o demandas sociales,
- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos, de incluir sus demandas en la agenda política.
- Son instancias activas, proactivas y creativas.
- Su funcionamiento es permanente
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización.

Un actor social se define por las metas que se ha propuesto alcanzar y por su capacidad de modificar la realidad, es decir, es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos. Los actores siempre tienen la capacidad, de acuerdo a su fuerza social y a su legitimidad, de concertar alianzas tácticas o estratégicas con otros actores, para lograr el cumplimiento de sus demandas.

En ese sentido, la construcción y desarrollo de actores sociales, es un proceso de toma de decisiones, de alianzas, de movimiento de fuerzas sociales en conflicto, de consenso, de respeto a la diversidad, pero principalmente del reconocimiento del otro, para superar la posibilidad de que unos actores ignoren y excluyan a otros.

En este caso, existen diversas tipologías para caracterizar a los actores de la política social, pero la más generalizada es la siguiente:

- **Actores de las Iniciativas Estatales** (Estado, gobiernos y sociedad política): Este tipo de actores se conforman por el aparato estatal, las administraciones públicas nacionales y locales, por los organismos, instituciones y empresas públicas, además de la sociedad política, es decir, los poderes del estado concretizados en instituciones legislativas, judiciales, partidos de oposición y agrupaciones políticas. Generalmente estos actores desarrollan sus actividades siempre teniendo como marco de acción y como finalidad el bien público y ciudadano. Y coparticipan en la definición y desarrollo de política social junto a otro tipo de iniciativas. Al conjunto de los actores estatales también se puede denominar primer sector o iniciativas públicas.
- **Actores de las Iniciativas Privadas** (Mercado e instituciones de asistencia privada): Estos actores son aquellas entidades que desarrollan actividad a partir del mercado, es decir, tomando en cuenta el conjunto de ámbitos, estrategias y mecanismos que generan y promueven la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales dentro de una sociedad determinada. Existen dos vertientes entre los actores privados, la dominante, se sintetiza en actores con fin de lucro, moviéndose por la dinámica empresarial del mercado, servicios y prestaciones que se cobran, con la finalidad de obtener beneficios o ganancias. La otra vertiente, tiene que ver con iniciativas privadas sin fines de lucro, en este caso, son instituciones que, aprovechando el excedente de las relaciones empresariales, estructuran y promueven programas de apoyo social.

- Estos actores generalmente desarrollan sus actividades teniendo como marco de acción el bienestar social como una exigencia individual, y sus finalidades prioritariamente van orientadas al lucro y/o el apoyo social residual o compensatorio. Al conjunto de estos actores privados también se puede denominar segundo sector.

- **Actores de las Iniciativas Socio-civiles.** (Asociaciones civiles, Movimientos ciudadanos y organizaciones sociales): Estos actores se integran con el conjunto de organizaciones e instituciones sociopolíticas que, fuera de los ámbitos estrictamente estatales, gubernamentales y privados, y dentro de los ámbitos civiles o sociales, definen propuestas y proyectos de sociedad alternativos, y además inciden en determinar el rumbo de las iniciativas estatales y privadas. Engloban numerosas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con una finalidad de beneficios social a partir de un marco de acción solidario y comprometido socialmente. Al conjunto de estos actores socio-civiles también se puede denominar tercer sector o sociedad civil.

Los actores de la política social tienen una naturaleza institucional y cuentan también con perfiles socio-jurídicos distintos, pero, a la vez tienen funciones o roles diferentes de acuerdo a sus finalidades o sus objetivos de largo plazo, aunque sus propósitos o sus objetivos de corto plazo, puedan ser similares.

En ese sentido, es claro que los distintos actores de la política social pueden perseguir objetivos estratégicos diferentes, aún teniendo un mismo perfil, ya que por ejemplo, los actores de la iniciativa socio-civil, independientemente de su naturaleza institucional, podrán tener objetivos diferentes incluso contrapuestos. Lo mismo sucede con los actores de las iniciativas estatales, en el sentido de que un actor estatal federal, puede tener visiones y proyecciones sociales diferentes que uno local.

En este caso, las funciones de los actores se definen a través de distintas finalidades políticas, entre las más importantes se mencionan las siguientes.

- **Actores que ubican a la Política Social como el conjunto de mecanismos estatales de acción y bienestar social universal.** En este caso los actores identifican a la política social como el mecanismo público que incide para disminuir y eliminar las diferencias socioeconómicas entre los grupos de una sociedad, permite enfrentar la desigualdad social con medidas redistributivas y de acceso universal a servicios sociales a través de dos vías:

- * Con la generación de empleo productivo, con salario suficiente para cubrir las necesidades sociales, obteniendo prestaciones socio-laborales y contando con elementos de capacitación para el trabajo. Es decir, esta vía busca convertir al desempleado en trabajador asalariado. (Salario Directo) (Offe, 1988)

- *Con la posibilidad de acceso pleno a servicios sociales y en la obtención de beneficios sociales: Salud, Educación, Vivienda, Alimentación, Seguridad Social, Cultura, Deporte y Recreación, Subsidios en especie o monetarios, etc. (Salario Indirecto) (Laurell, 1988).

- **Actores que ubican a la Política Social como el conjunto de acciones orientadas a la ayuda asistencial y paliativa.** En este caso, los actores identifican a la política social a partir del conjunto de mecanismos de acción social delimitados a paliar y atenuar los efectos sociales del desarrollo, compensando minimamente a los excluidos y marginados. Es decir, se ve a los lineamientos sociales a partir del desarrollo de programas asistenciales, compensatorios, promocionales, emergentes, cortoplacistas y desarticulados, focalizados prioritariamente a sectores sociales en situación de necesidad extrema. En este caso, la política social se restringe a dar apoyos o ayuda concreta y puntual en situaciones emergentes a cierto tipo de población seleccionada como prioritaria.

- **Actores que ubican a la Política Social como mecanismo de hegemonía y reproducción de la fuerza de trabajo.** En este caso, la política social se traduce en el conjunto de estrategias e instrumentos de acción social, indispensables para incidir en la reproducción de la fuerza de trabajo y en la legitimación y ampliación del dominio y poder del estado y del capital, sobre los grupos que integran una sociedad.

En esta caso, la política social viene a ser la manera estatal de efectuar “la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados”, de promover en los trabajadores la voluntad para concurrir al mercado a vender su fuerza de trabajo y las habilidades necesarias para mantenerlos dentro del sistema, pero que todo ello sea con la finalidad de la reproducción del estado y la ganancia del capital.

- **Actores que ubican a la Política Social como medio de gobernabilidad y control social.** En esta caso, la política social es un conjunto de dispositivos para asegurar la cohesión, el consenso y la estabilidad social, es suma, su finalidad es la gobernabilidad de una sociedad. La gobernabilidad implicaría busca la reversión de las tendencias más excluyentes del sistema social en los planos económico y político-cultural.²⁸

Asimismo, todos los actores de la política social enmarcan su acción institucional en distintos escenarios, que se sintetizarían de la siguiente manera:

- **Escenario del Monopolio Estatal:** este escenario es prioritario para las iniciativas estatales. En este caso, sólo el Estado está capacitado para definir, generar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios de bienestar social de los ciudadanos. En este caso, al todos los servicios sociales y los programas de bienestar son diseñados y desarrollados por el Estado y sus distintos actores adherentes, ya que según este planteamiento, sólo así se garantizaría su adecuada distribución entre aquellos que realmente lo necesitan.

²⁸ Rivera, 1999, pag 69

En este escenario, las iniciativas socio-civiles y privadas están subordinadas al Estado, aún cuando pueda existir algún tipo de relación y coordinación.

- **Escenario de la Privatización de lo Social.** Este escenario es prioritario para las iniciativas privadas. En este caso se deja en manos del mercado la prestación de servicios sociales que sean rentables y prioritarios para los sectores de la población con capacidad de consumo. En este caso, la institucionalidad social pasa a ser privada, y se constituye una política social basada en la libre competencia de lo social, favoreciendo que se genere un cuasi-mercado social²⁹. En este caso, las instituciones sociales privadas serán las dominantes dentro de circuito social, ya que serían las elegidas por los "*clientes*" y su finalidad será el lucro o la ganancia, no el bien público.

- En este escenario las iniciativas socio-civiles serán alternativas a lo privado y el Estado será un complemento para asegurar bienestar social a los sectores de la población sin capacidad de consumo en el cuasi-mercado social

- **Escenario de la Mercantilización de lo Social.** Este escenario se construye cuando las instituciones públicas de lo social siguen operando bajo patrocinios estatales, pero en su seno se generan dinámicas de compra-venta de servicio beneficios sociales. Este escenario deja en manos de la iniciativa estatal la operación y la prestación de servicios sociales, pero con un costo al beneficiario. Las cuotas y pagos por servicios serían los mecanismos mercantilizadores de lo social, tomando en cuenta que este puede ser un primer paso a la privatización social. Este escenario se basa en la libre competencia pensando que ésta favorece que se den mejores servicios y que las instituciones públicas sean más eficaces y recuperen sus gastos. En este supuesto estado y mercado entrarían en libre competencia, dejando a las iniciativas socio-civiles un papel más residual en la atención social.

²⁹ Franco, 1998

- **Escenario del Consenso Pragmático de lo Social:** Este escenario prioriza una colaboración táctica entre los diversos actores de la política social, es decir privilegia la concertación de actores en el corto plazo, no para definir la política social, sino prioritariamente para operar la institucionalidad social y para ofertar servicios sociales, sin tomar en cuenta una mirada de largo plazo. En este caso, se busca que las iniciativas estatales, privadas y socio-civiles queden de acuerdo para articularse en la operación de servicios de acuerdo a las exigencias del contexto, no de la estructura. Esto supone una utilización interesada en no modificaría el origen de los problemas sociales, sino incidir en su atención emergente, volviendo a desarrollar papeles asistencialitas o caritativos.
- **Escenario de la Pluralidad Estratégica de lo Social:** Este escenario plantea que es necesaria una mirada estratégica para compartir la definición de las políticas sociales entre actores estatales, socio-civiles y privados, con el objetivo sustantivo de extender los derechos sociales, pero siendo las iniciativas socio-civiles quienes determinan el rumbo de la política social.
- El Estado juega en este contexto un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de la política social aumentando progresivamente el rol protagónico de las Iniciativas socio-civiles y abogando porque las iniciativas privadas intervengan para complementar la política social, pero siempre siguiendo los parámetros definidos por las fuerzas públicas estatales y socio-civiles. En este sentido, los actores socio-civiles presionan a los actores estatales en plegarse a las iniciativas surgidas desde abajo y compartidas por los actores mayoritarios de la sociedad, dejando a los actores privados complementar la acción social, sin que estos incidan a la definición de la estrategias de la política social.

CAPITULO III PROYECTO SOCIOECONÓMICO DEL ESTADO MEXICANO

3.1 Posrevolución

En 1924 asciende al poder Plutarco Elías Calles, quien da continuidad al proyecto inicial de Álvaro Obregón de lograr consolidar en una alianza con el gobierno, a todas las organizaciones políticas de la sociedad mexicana, situación que lo lleva a plantear la creación y organización de un partido político, donde se disipen los conflictos, a fin de impedir la ruptura entre los grupos revolucionario.

Así, se convoca a todas las organizaciones políticas a formar el Partido Nacional Revolucionario, de cuya convención saldrán el próximo candidato a la presidencia de México.

De tal manera que se visualiza crear un partido político para alcanzar los objetivos siguientes:

- 1.- Unificar a los revolucionarios.
- 2.- Lograr la unidad de tendencias y grupos regionales.
- 3.- Plasmar la ideología de la revolución en programa de gobierno.
- 4.- Eliminar la injerencia del ejército en asuntos políticos.

Por otra parte, en materia económica tanto Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) se dan a la tarea principal de crear las condiciones necesarias para la industrialización del país, con tal motivo, el gobierno se declara respetuoso de la propiedad privada y desde el ejercicio del poder público.

El Estado se convierte en el promotor del desarrollo capitalista en México, para lo cual, también se establece un gobierno fuerte que realiza un control efectivo de las clases

sociales, eliminándose las posibilidades de generación de violencia al erradicar a los distintos caudillos, sea mediante la captación, el destierro y el asesinato.

En materia agraria, se utiliza la creación de ejidos como una medida política que produce doble efecto: restablecer la paz en el campo, despojar al pueblo de la bandera agraria. Además, se crea un Sistema de Crédito Rural, que apoya, con recursos las actividades agrícolas.

En materia Industrial, se procede a crear la infraestructura necesaria para incentivar el crecimiento de las actividades económicas, por lo que se lanzan grandes programas en materia de carreteras, obras de irrigación, suministro de energía eléctrica, todo ello encaminado a constituir un mercado interno, en el país.

Así, se establece una reorientación de la economía enfocada a satisfacer las necesidades internas del país y se dictan medidas destinadas a la obtención de recursos para asistir las empresas iniciadas, para ello, se realizan las acciones siguientes:

- Creación de un sistema fiscal centralizado, que estatuye un régimen impositivo ordenado cuyo impuesto más significativo lo es el impuesto sobre la renta.
- Se establece una política de ingresos y egresos, acorde a las necesidades existentes, con objeto de financiar el gasto público.
- El estado asume, una función reguladora del sistema financiero, para lo cual, tiende a reordenar la deuda federal, interna y externa; asimismo crea el Banco de México y un sistema de crédito rural.

No obstante, las acciones realizadas resultan insuficientes para genera un crecimiento industrial y crediticio sostenido; lo anterior, en virtud de la debilidad del mercado interno. Continúa el método de generar riqueza, a partir del saqueo del erario público, o bien en función de la relación entre particulares y funcionarios, que se benefician de la asignación de los negocios y obras públicas.

Por lo anteriormente expuesto, se comprende la necesidad de recurrir al capital extranjero a fin de financiar las actividades económicas, ante la insuficiencia del capital nacional. Así estas inversiones extranjeras principalmente se ubican en la industria extractiva: minera y petrolera.

En tanto, la recuperación económica que se produce en los mandatos estables de Obregón y Calles se debe a la expansión de las actividades industriales y su inherente transformación al impulso en la producción de textiles y alimentos, en general, a la producción de bienes de consumo, que a su vez, nos identifican a nivel macro dentro del capitalismo dependiente.

Finalmente, las aportaciones resultado de la conducción política del régimen de Plutarco Elías Calles y su antecedente, encabezado por Álvaro Obregón, se pueden precisar, de la firma siguiente:

Política económica de "crecimiento hacia adentro".

- I. Constitución de un Estado fuerte, garante de las relaciones de producción y del capital, promotor del desarrollo industrial.
- II. Liquidación definitiva en la participación política de la oligarquía terrateniente.
- III. Limitación a la inversión del capital extranjero de inversión, signo de nuestro capitalismo dependiente.
- IV. Creación de instituciones financieras estatales.
- V. Ampliación del mercado interno.
- VI. Cooperativización de la sociedad mexicana: Capitalistas-Trabajadores.
- VII. Promulgación de la ley que estatuye la creación del Banco de México.

EMILIO PORTES GIL

Asume el poder ejecutivo de manera provisional, en virtud de los acontecimientos que llevaron a la muerte al candidato electo, general Álvaro Obregón, así ocupa la presidencia de la república en el período que comprende del 1° de diciembre al 4 de febrero de 1930. Este gobierno, se encarga de preparar la campaña y la elección del nuevo candidato presidencial desde el Partido Nacional Revolucionario, donde se estructura y organiza a las organizaciones obreras y campesinas, que servirán como agentes legitimadores del futuro presidente de México.

En materia agraria, se acelerará el reparto de tierras, que accesoriamente motivará incrementar la aplicación de recursos en obras hidráulicas y de irrigación.

Referente a la educación se implementaron programas de educación rural y se dota de autonomía a la Universidad Nacional.

También es en este período que con motivo de la gran depresión económica de 1929, que se afecta la economía nacional al bajar sus actividades en las ramas de la producción de manufacturas transportes, minería y petróleo, así tales condiciones propician también la migración humana del campo a la ciudad, con el fin de obtener el sustento y mejores niveles de vida.

PASCUAL ORTIZ RUBIO

Al triunfo en las elecciones, realizadas por el gobierno interino, asume la presidencia de la república para completar el período constitucional que por primera vez es de seis años, así asciende al poder el 2 de septiembre de 1932, contando con el apoyo y la decisión de Plutarco Elías Calles.

El gabinete le es impuesto por el jefe máximo de la revolución lo que impide que actúe con independencia, situación que motiva que realmente nunca pueda gobernar, de ahí que se mantenga la misma política delineada por el ex-presidente Calles.

Así, en este régimen, serán consideradas como asuntos prioritarios la agricultura, la educación y las comunicaciones; en general, con fundamento en la Ley de Planeación, promulgada en este gobierno, se pretende que las dependencias del gobierno se ajusten a un programa previo, que en su realización y propósito pondera los recursos existentes y a su racional utilización, quedando entonces definida la aplicación del gasto público en obras de desarrollo.

En su contexto general, la economía continúa estancada por los efectos de la gran depresión económica mundial; factor que adicionado con la presión que ejerce Calles, sobre el presidente de la República, lo llevan a presentar su renuncia al cargo.

ABELARDO L. RODRÍGUEZ.

Es presidente por designación y aprobación de Plutarco Elías Calles, en su régimen se establece una decidida intervención del Estado en la vida económica del país, principalmente en materia de educación, trabajo y seguridad a la propiedad privada.

El Estado promueve la organización de obreros y campesinos, con objeto de facilitar el ejercicio de su control por el poder público, así a los trabajadores se les aglutina en la Confederación General de Obreros y Campesinos de México y a los campesinos se les induce a incorporarse a cooperativas y ligas agrarias con la finalidad de agilizar el otorgamiento de créditos o bien, beneficiarlos con dotación de tierras y aguas.

Se precisó el respeto del poder público absoluto a la propiedad privada, misma que es reconocida y tutelada en la Constitución de 1917, la cual establece las condiciones específicas, mediante las cuales el Estado puede intervenir y expropiarla, o bien modificarla en función del interés público.

En este periodo se consolida el Partido Nacional Revolucionario, como el escenario donde se dirimen los intereses políticos y regionales, con la finalidad de practicar una política de unidad que de coherencia a la acción administrativa del gobierno y en síntesis que permita disciplina política. Así, paralelamente, se produce la centralización del poder en el Presidente de la República, dando unidad y estabilidad al Estado, condiciones indispensables para el desarrollo capitalista. También, dentro de este proceso obviamente se genera el partido de Estado, cuyo dirigente natural, resulta ser el titular del ejecutivo nacional.

Finalmente, es en este periodo que el Partido Nacional Revolucionario elabora un programa de gobierno preparado para su implementación y cumplimiento en el siguiente período sexenal que correrá de 1934 a 1940.

LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO

Titular del poder ejecutivo para el periodo 1934.1940, asciende a la presidencia de la República con un programa de gobierno elaborado por el Partido Nacional Revolucionario que contiene las directrices políticas definidas a cada rubro económico, así en materia agraria se propone principalmente el reparto de la tierra con la subsiguiente eliminación de los latifundios, además de fomentar la producción agrícola mediante la asignación de créditos al campo; en materia laboral, promover el equilibrio entre el capital y el trabajo, haciendo efectivo a éstos últimos el derecho de asociación y huelga; en materia económica, se establece como meta construir una economía nacionalista y destinar preferencialmente el gasto público en comunicaciones, obras públicas, salud pública y en educación rural, técnica y universitaria.

En materia de relaciones exteriores promover la relación con los países del mundo implementando una política de respeto estricto a su soberanía. En materia hacendaría, delimitar los impuestos competencia de la federación y de las entidades federativas, además de establecer un presupuesto de egresos acorde al programa de gobierno.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas, se reorienta la economía mexicana con motivo de los factores externos que la afectan y modifican como es el caso de la gran depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, que determinan fomentar el desarrollo industrial en base a la sustitución de importaciones, modelo económico dirigido a satisfacer las necesidades del mercado interno ante la coyuntura internacional que representa el hecho de que los países desarrollados instrumenten una economía de guerra.

Tal circunstancia perjudica y extingue el modelo exportador al caer significativamente los ingresos obtenidos por ese concepto y al acabar la entrada regular de capitales extranjeros a México, lo que ocasiona que la industria local entre en un período de expansión dirigido a satisfacer las demandas del mercado interno, induciendo su diversificación, por las condiciones externas citadas.

Es así como el Estado asume una participación activa en el proceso de expansión industrial implementando una política proteccionista de la economía nacional, que significa establecer medidas arancelarias que hagan poco competitivos los productos extranjeros; esta medida se apoyó con la devaluación de la moneda nacional respecto al dólar y adoptando además una política de incentivos a la industria nacional, como lo fué el sistema fiscal preferencial al desarrollo de actividades industriales.

De tal manera, qué es el propio Estado quien forma a la burguesía nacional y ejerce el control de los trabajadores mediante su corporativización, situación que permite ejecutar las medidas económicas descritas sin oposición.

Así, el cardenismo se caracteriza por la movilización y organización de las bases bajo el control estatal a través de la inducción de reformas de carácter social y la constitución de un estado fuerte que a través de un aparato administrativo, se propone alcanzar el desarrollo capitalista del país.

En este contexto, existe mayor intervención del Estado en la vida económica del país y se consolida como el árbitro entre las clases sociales, al ejercer el control institucionalizado del movimiento obrero y promoviendo las condiciones necesarias a la acumulación del capital; contribuyendo a la creación de empresas paraestatales.

Así, el régimen que se describe se caracteriza por las acciones realizadas, consistentes en Educación Socialista y Reforma Agraria tendientes a incrementar el tamaño del mercado interno con la integración de pequeños propietarios agrarios, nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles nacionales con objeto de controlar los energéticos y comunicaciones a fin de presentar las condiciones necesarias para el desarrollo del capital, organización masiva y control de los trabajadores a través del Instituto Político Partido de la Revolución Mexicana, P.R.M, en sus sectores: Campesino, Confederación de Trabajadores de México, C.T.M., Popular y Militar, con lo cual, consigue presentar decisiones gubernamentales de unidad nacional.

En síntesis, en este período se consolidan las bases para el desarrollo capitalista, mediante la promoción estatal de la industria, además de desarrollar un sector paraestatal que se ubica en los rubros clave de la economía, para construir el modelo denominado de economía mixta.

MANUEL ÁVILA CAMACHO

Es electo Presidente Constitucional de México para el periodo 1940-1946, al igual que su antecesor, recibe un programa de gobierno elaborado en el seno del Partido de la Revolución Mexicana, que pretende la consecución de las metas trazadas por el cardenismo en función de otorgar continuidad al reparto agrario, crédito a la agricultura e inversión de recursos públicos en infraestructura, para alentar la expansión industrial, manejando también como rubro prioritario la inversión en comunicaciones.

Este período se distingue por ejercitar una labor de reconciliación entre los sectores que conforman la sociedad ante la desconfianza creada por la política cardenista, de ahí que se aplique en instruir medidas de claro beneficio a la iniciativa privada, la burocracia, al clero y en general a la burguesía nacional, medidas que retrasaron la aplicación del programa de gobierno expedido por el Partido de la Revolución Mexicana, además por las condiciones que genera la segunda guerra mundial en el ámbito internacional.

En esta administración se implementa un modelo de crecimiento basado en la alta concentración del ingreso, sin desarrollo económico, denominado de “crecimiento sostenido”.

Dicho modelo, genera alta concentración del ingreso en los propietarios de los medios de producción, aumento en sus utilidades y descenso en los salarios, cuyos efectos producen inflación y reducción de la participación del Estado en el ingreso nacional.

En este contexto, la política económica del Estado, tiende a fomentar el incremento de la propiedad privada en el campo, dedicada a la exportación, apoyándola con infraestructura, principalmente en obras de irrigación, consecuentemente se frena el reparto agrario significativamente, en relación al periodo administrativo inmediato anterior.

Se establece una política de reducción del gasto social por el Estado, afectado ya por el déficit presupuestal, en virtud de su escasa recaudación cifrada principalmente en los recursos obtenidos del cobro del Impuesto Sobre la Renta e impuestos a la industria y al comercio exterior.

Tales circunstancias presentan el estado del país, caracterizado por un alto proceso inflacionario y pérdida del poder adquisitivo; no obstante, la política económica del Estado, permite el regreso de la inversión extranjera al país y de los capitales mexicanos depositados en el exterior con motivo de la política cardenista.

Se produce un incremento en el ahorro interno, que aleja la posibilidad de alguna nueva devaluación de la moneda, en el ámbito industrial, con fundamento en una política proteccionista garantiza el acceso a un mercado cautivo sin competencia, que permite la industrialización nacional sobre la base de la explotación del trabajo y el aprovechamiento de los excedentes generados en el campo mexicano, de esta manera, sin planeación que racionalicen la política económica del estado, se sostiene el crecimiento de la economía, la industrialización basada en la sustitución de importaciones pero que traerá como consecuencia la falta de desarrollo económico.

MIGUEL ALEMÁN VALDEZ

Presidente de México en el periodo 1946-1952 con un programa de política económica del ahora Partido Revolucionario Institucional, preveía la continuación del modelo económico de crecimiento sostenido, implementado por su antecesor Manuel Ávila Camacho.

Así, las acciones de gobierno se dirigen a apoyar la explotación comercial agrícola, encaminada a los productos de exportación, beneficiando con ello el neolatifundio capitalista en los hechos y conforme a derecho modificando el artículo 27 constitucional, con el objeto de cambiar los límites de la pequeña propiedad y restituyendo la posibilidad de defensa a sus propietarios, al restablecer el juicio de amparo agrario, que constituye en instrumento que les proporciona seguridad respecto a la aplicación de la reforma agraria, a mayor abundamiento, se autoriza la expedición de certificados de inafectabilidad, principalmente a propietarios de tierras destinadas a la producción ganadera; asimismo, se autoriza la inversión directa en el campo, la cual pronto se ubica en una posición dominante en la producción agrícola comercial, en tanto el gobierno se avoca a invertir en infraestructura de irrigación, caminos y puertos, consecuentemente, en esta administración se reduce el reparto de tierras y el Estado abandona el apoyo a la propiedad ejidal, acciones con las que se libera la mano de obra campesina y que en su contexto general se le conoce como la contra reforma agraria.

En lo que respecta a la repercusión de las políticas expuestas, dentro de la sociedad mexicana, podemos destacar lo siguiente: se reduce significativamente el gasto social, toda vez que en ese momento la inversión de los recursos públicos se aplica preferentemente al fomento de las actividades económicas y a fomentar la inversión extranjera.

Los desequilibrios que causa la aplicación del modelo económico de “Crecimiento Sostenido”, producen una etapa de inflación, con motivo de las alteraciones del mercado cambiario producto de la devaluación de la moneda y debido a prácticas impositivas regresivas e indiscriminada emisión monetaria para afrontar el déficit presupuestal, lo que además lleva al Estado a recurrir al endeudamiento externo, repercutiendo todo ello de manera negativa en la población ante el aumento de precios y pérdida del poder adquisitivo.

Tales circunstancias obligan al Estado a imponer un control corporativo estricto sobre las organizaciones obreras y campesinas que fungen como muro de contención de las demandas sociales y sirven a los propósitos gubernamentales de mantener los salarios bajos para aumentar la tasa de ganancia de la industria, sin que prácticamente intervenga oposición alguna en la ejecución de sus metas, por otra parte, es importante mencionar que el Estado se provee del marco legal que le permite con la modificación de la ley Federal del Trabajo, la posibilidad de calificar inexistentes las huelgas y reconocer o vetar a los comités ejecutivos de los sindicatos.

Es importante señalar que en una primera etapa de este régimen, el gasto económico se cifra en comunicaciones y transportes, fomento agrícola, ganadero, forestal, industrial y comercial, con el objetivo de integrar el mercado nacional, para sufrir un cambio posterior de conformidad a la importancia que adquieren los renglones relacionados con la energía eléctrica, explotación petrolera y la industria paraestatal, que se ubica en las áreas estratégicas de la economía, desde donde se pretende en conjunto, impulsar el crecimiento del mercado interno y la acumulación de capital.

ADOLFO RUIZ CORTINES

Presidente Constitucional de México (1952-1958) recibe el país, en condiciones de aparente progreso y estabilidad social; su régimen se inscribe dentro de la tendencia de “Crecimiento Sostenido” de ahí que la política económica sea similar a la de sus antecesores, sin embargo, en este período las contradicciones del modelo económico se agudizan.

Las acciones del ejecutivo se dirigen prácticamente a detener el reparto agrario y acorde a esa materia, por otra parte, retira el apoyo a propietarios y poseedores de ejidos, comuneros y minifundistas, quienes ante la imposibilidad de producir, se unen al descontento social, causado por la falta del reparto de la tierra, situación que obliga a la administración a reanudar la actividad en forma mínima. Sin embargo, el Estado asume una posición distinta respecto a la pequeña propiedad, que para este período se encuentra virtualmente consolidada, apoyándola con la construcción de infraestructura.

Aún cuando esta administración se distingue por la austeridad en el gasto público, el cual se busca racionalizar, la mayor parte del mismo, se utiliza para el fomento industrial, que permiten continuar con la acumulación privada de capital, así en apoyo de este objetivo el Estado promueve la inversión extranjera, incluso directa y lleva a cabo la devaluación monetaria a manera de estrategia proteccionista, por otra parte, y ante el déficit presupuestal recurre al endeudamiento externo con el fin de impulsar el proceso de expansión industrial.

De esta manera, se agudizan los desequilibrios originados por el modelo económico, lo que provoca recurrir a la deuda externa para financiar el gasto público y hacer frente a la responsabilidad del Estado, respecto al gasto social, que comprende principalmente los rubros de educación, salud y vivienda.

Este periodo se distingue por presentar un intento de racionalidad en el ejercicio del gasto público, sin embargo, las condiciones que prevalecen, consistentes en incremento de precios, inflación, distribución desigual del ingreso, limitación del modelo de sustitución de importaciones, derivado del tamaño del mercado interno, la desaceleración en el crecimiento agrícola, que se traduce en migración del campo a la ciudad y un modesto crecimiento industrial y la emisión monetaria desordenada, repercuten decisivamente en un declinante apoyo popular.

Finalmente la inversión pública se dirige a la industria petrolera, a la industria pesada, la agricultura comercial y al gasto social.

ADOLFO LÓPEZ MATEOS

Con motivo de los desequilibrios económicos y el descontento social, causado por la política del anterior gobierno, para el período 1958-1964, se reorienta la política económica, dando lugar a la aplicación del modelo conocido como “Desarrollo Estabilizador”, el cual permite, reconciliar al Estado con la sociedad.

De esta manera, se incrementa el reparto agrario y se suspende la expedición de certificados de inafectabilidad, además, de que no se renuevan las concesiones ganaderas; acciones con las que se pretende atemperar los efectos negativos provocados por la denominación contrarreforma agraria del sexenio anterior.

En esta etapa se logra estabilidad económica y financiera, permitiendo entonces reducir la inversión de fomento económico en beneficio del incremento a los gastos sociales y administrativos; no obstante, prevalece el apoyo al crecimiento económico a través del gasto público.

Las finanzas públicas son manejadas de manera equilibrada, no hay aumento significativo de precios y se mantiene la paridad ante las divisas extranjeras, asimismo, no existe posibilidad de implementar devaluación monetaria; por tal motivo, este período es conocido como del “Desarrollo Estabilizador”.

Por otra parte, las condiciones deficitarias del presupuesto, hacen necesario recurrir al endeudamiento solicitando préstamos al extranjero.

Finalmente, no obstante la reorientación de la economía, continúa la práctica de beneficiar al capital privado, vía de contracción de los salarios.

GUSTAVO DÍAZ ORDAZ

Asume la Presidencia de México para el período 1964-1970, se considera que la política implementada en este régimen es la continuación del modelo conocido como “Desarrollo Estabilizador” puesta en práctica en el sexenio anterior, el cual se caracteriza por el crecimiento económico sostenido, sin prácticamente inflación y con estabilidad cambiaria.

En este período se elaboran dos programas, el Plan de Desarrollo Económico Social y el Plan de Acción Inmediata, dentro del contexto en general de la Alianza para el Progreso, en función de ordenar el desarrollo de la economía nacional, todos obligatorios para la administración pública e indicativos para la iniciativa privada; sin embargo, no tuvieron efectividad práctica.

Como ha quedado asentado, en este régimen se propone continuar con los objetivos del Desarrollo Estabilizador, pero se toman medidas tendientes a disminuir el descontento social, tales como:

- Creación de nuevos ejidos, dotándolos de tierras declaradas como nacionales.

- Se eleva nuevamente el gasto de fomento económico, sin descuidar el correlativo, a gastos sociales y administrativos.

- Fomento a la inversión extranjera, destinada principalmente a la industria.

Así, el Desarrollo Estabilizador iniciado con Adolfo López Mateos y su continuación al régimen que nos ocupa, constituyen la etapa en la que se consolida el desarrollo industrial y el corporativismo del Estado mexicano.

Este modelo económico favorece principalmente a la minoría capitalista propietaria de los medios de producción, dado que presenta una condición favorable a la concentración del ingreso en esta capa social.

Por otra parte, el orden económico internacional permite su implementación en virtud de la reorientación de la división internacional del trabajo, que presenta las condiciones siguientes: La inversión de los polos de poder económico es dirigida a ubicarse dentro de los mercados internos de los países receptores a fin de lograr un doble efecto, por una parte permitir la sustitución de importaciones a los países periféricos y por la otra, sustitución de importaciones de los países desarrollados, lo que se traduce en dependencia tecnológica al adquirir de los segundo maquinaria y equipos, mientras que los primeros se constriñen a un desarrollo de la industria primaria e intermedia.

Por otra parte, la política proteccionista del modelo económico del Desarrollo Estabilizador favorece y beneficia a la inversión extranjera cuya capacidad tecnológica le permite optimizar al aprovechamiento de un mercado cautivo y la explotación de la mano de obra barata, situándose pronto y dominando en los renglones más rentables de la economía y nunca en aquellas que racionalmente garantizarán la continuidad en el crecimiento económico.

Sin embargo, las acciones gubernamentales permitieron, con la combinación de la inversión extranjera, la inversión nacional y el Estado como promotor económico, forjar la estructura de un mercado interno, cuyo crecimiento se encuentra limitado por la concentración del ingreso, que restringe la capacidad de consumo.

La implementación de tal política económica, sin una virtual oposición social, obedece al férreo control que ejerce el Estado sobre los sindicatos obreros y en general por la despolitización de la sociedad.

De esta manera, el Estado mexicano garantiza la acumulación de capital, en su economía oligopólica, sustentada en la sobre-explotación del trabajo, lo que a su vez lo enfrenta a las presiones causadas por las demandas sociales y que se agudizan en virtud del crecimiento económico acelerado y el proceso de urbanización.

En este contexto, el Estado dentro de sus objetivos principales, contempla al fomento industrial, de tal modo que recurre a prácticas de endeudamiento público, transferencia de recursos públicos, al sector privado y a la devaluación de la moneda; acciones que sin embargo, no podrán superar la condición del capitalismo mexicano como dependiente y subsidiario del exterior.

Finalmente, este período de Desarrollo Estabilizador se distingue por finanzas públicas sanas, estabilidad económica y financiera, sin embargo, produce serias contradicciones sociales debido a sus efectos polarizadores.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ

Ocupó la Presidencia de la República en el periodo 1970-1976. Correspondió a este régimen enfrentar las consecuencias y desequilibrios causados por el Desarrollo Estabilizador, así, ante el descontento social el nuevo gobierno tiene la necesidad de incrementar el reparto agrario, ante la ola de invasiones de tierras y el clamor de vuelta a la política cardenista; sin embargo el gobierno paralelamente no renuncia a su postura de apoyo a la explotación agrícola capitalista y extiende certificados de inafectabilidad agrícolas y ganaderas, asimismo, en ningún momento reconsidera modificar la ley en su apartado que contiene el amparo agrario.

El problema principal de este gobierno, se encuentra en el deterioro de la legitimidad del Estado, el agotamiento del sistema político y el estancamiento económico, efecto de la crisis mundial.

Ante tal perspectiva, inicia una política de recomposición de la base de apoyo social que permita redefinir la autoridad del Presidente de la República, lo cual se instrumenta en base a su estilo populista.

En este contexto, el Estado impulsa la “apertura democrática” figura con la cual pretende abrir espacios de expresión a nuevas posiciones sociales, sin embargo, tal medida política implica sólo un cambio en la forma y no en la estructura, quedando constreñido a permitir una presencia minoritaria en el Congreso de la Unión, con partidos políticos de membrete aprendices de partido de Estado, sin embargo, tiene un efecto positivo al generar mayor libertad de expresión.

En materia de política industrial, se pretende reorientar la economía hacia el exterior, con objeto de modernizar el aparato productivo y hacer competitiva a la industria mexicana.

Accesoriamente, se le pretende liberar de la limitante que representa el mercado interno; así se propone la implementación del modelo conocido como “Desarrollo Compartido” que busca una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, no renuncia a su política de fomento industrial basado en el control de las organizaciones de trabajadores que le permiten continuar con la contracción salarial en beneficio de la acumulación de capital, recurriendo para ello a la captación de los líderes obreros y en su defecto a la utilización de la represión vía fuerzas armadas, tanto en el campo como en la ciudad, para apaciguar el descontento social.

De esta manera, mantiene también una política proteccionista de la industria, e incentivos como cargas fiscales bajas y precios reducidos en satisfactores producidos en la industria paraestatal del gobierno; también, se promueve la inversión extranjera directa en la agricultura y la industria, con la finalidad de mantener la continuidad en la sustitución de

importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo. Para tal objetivo, se mantiene alto gasto público en el fomento económico, sin descuidar el gasto social y disminuyendo el gasto administrativo.

En este período se mantiene un gasto público superhabitario, en función del endeudamiento externo e interno; se produce un aumento significativo de circulante monetario, lo que provoca el fenómeno inflacionario que se traduce en aumento de precios y disminución del poder adquisitivo. Por otra parte, las altas tasas de interés afectan el crédito, sintetizándose tales acontecimientos en el advenimiento de la crisis, que culmina con la devaluación del peso y su flotación cambiaria, cuyos efectos generan la salida de divisas.

Así la crisis plantea mayor intervención estatal en la economía e intentos de racionalización en la actividad económica mediante planes, como el Desarrollo Compartido y la Reforma Administrativa que proponen únicamente cambios en la forma que no es la estructura, por lo que se hace perpetua la relación, crecimiento económico sin desarrollo.

No obstante, de la política de beneficio al sector capitalista es en este régimen que se apunta ya la disputa del poder político por el poder económico, ante la eventualidad de descontrol social, a causa del discurso populista.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

Titular del poder ejecutivo para el periodo 1976-1982, dentro sus acciones de gobierno, estará el de corregir el rumbo y restablecer la confianza en el gobierno.

En materia agraria disminuye el reparto de tierras, lógicamente continúa la política de apoyo a la explotación agrícola capitalista.

El fomento industrial en este periodo es factor importante, se trata de permitir su expansión y la acumulación de capital mediante la transferencia de recursos derivada de la explotación, refinación y exportación del petróleo y gas.

El gobierno mantiene su postura, respecto al control de la industria paraestatal estratégica, desde donde coadyuva a proveer de insumos a las empresas privadas a precios bajos, permitiendo su capitalización.

Se lleva a cabo un control estricto de las organizaciones obreras y se imponen tope salariales con la finalidad de beneficiar a la industria.

Por otra parte, se mantiene una política proteccionista de la industria, financiándola mediante el endeudamiento público y la explotación del trabajo, además se le brinda apoyo en infraestructura y se le provee de un marco legal favorable a dicho proceso en virtud de aumentar el gasto en fomento económico.

Se distingue este régimen por aumentar significativamente el gasto social, que es el más elevado en relación a los sexenios anteriores, asimismo, disminuye el gasto administrativo.

Propone una política de “Alianza para la Producción” mediante la cual pretende una reforma económica que garantiza la corresponsabilidad de los sectores económicos, a partir de tres principios a saber: Reforma Administrativa, es decir descentralización de actividades del sector pública. Reforma Política cuya función es abrir espacios a la participación política de grupos y partidos.

Planeación económica, cuyo objetivo es planear y racionalizar el desarrollo económico de México.

Sin embargo, las condiciones políticas económicas y sociales se conjuntan con los desequilibrios económicos internacionales para culminar con una gran crisis económica.

A manera de evaluación de este periodo, es posible afirmar que existió inversión extranjera directa, que desde luego se ubicó en los renglones más dinámicos de la economía,

endeudamiento externo que provocó superávits ficticios, es decir, no basados en la realidad económica del país, dependencia tecnológica y mono-exportaciones; a saber, petróleo.

Deficiencias en los rubros del gasto social, vivienda, alimentación, empleo entre otros; crecimiento no sostenido, alta concentración del ingreso y fuga de capitales; todo ello, agudizó la crisis y evitó la ejecución de los planes indicativos del desarrollo, ante la carencia de recursos técnicos y financieros.

Tales circunstancias motivaron que al final de su ejercicio presidencial, José López Portillo instruyera la nacionalización bancaria, con objeto de dotar al Estado mexicano de los medios para terminar con la especulación financiera, que en su momento se acusó realizaron los propietarios de la banca privada en detrimento de la economía nacional, al sustraer de ésta los recursos generados por el ahorro interno, la deuda pública y la venta del petróleo, canalizándoles al exterior, ocasionando con ello la descapitalización de la economía del país.

Dicho acto marca el régimen en estudio como el último dentro de la tradición de la Revolución mexicana, que en su proyecto perseguía la consolidación de una economía nacional.

Con este régimen se cierra una página de la historia no solamente de México, sino de la economía mundial, la cual entra en otro proceso de redimensionamiento en todas las esferas de la sociedad, la modernidad caracterizada por el sistema económico neoliberal y la globalización. Es a partir del periodo de De La Madrid, adonde la Economía Nacional, la política, el contexto social y por ende la administración pública federal tomaron otros derroteros que le permitieran estar dentro de las exigencias del nuevo sistema, el Neoliberalismo.

3.2 Gobiernos neoliberales

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Presidente de la República de 1982 a 1988.

Con Miguel de la Madrid empieza a configurarse la llamada reforma del Estado, proponiendo un cambio estructural en el que el Estado define sus áreas de acción, asumiendo así un papel de promotor de la reforma a la administración pública, brindado así más facilidades a las inversiones extranjeras y a los empresarios nacionales quienes asumiría el control y la dirección de la economía mundial.

Las medidas de ajuste económicos neoliberales se dan de manera mas abierta a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado con el ingreso formal de México al GATT dentro de estas nuevas formas de dependencia ampliada las políticas económicas giran en torno al pago oportuno de la deuda a través de la explotación de los recursos naturales, financieros o humanos y no la solución de la crisis interna.

La llegada a la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado que, basado en la crisis monetaria del 82 por el pago de intereses de la deuda y la caída del precio del petróleo y cuestionando que el modelo financiero que el Estado tenía, gastaba en exceso, el Estado benefactor resultaba demasiado costoso, por estas razones era que el Estado debía ceder algunas de sus responsabilidades al mercado, debía entonces asegurarse la apertura comercial al exterior y vender empresas públicas para de esta manera lograr el adelgazamiento del Estado.

Se detiene el crecimiento administrativo, corrigiendo los excesos en los que tendía a caer, se destaca lo política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de empresas publicas, disminuyendo así el tamaño del Estado y por consecuencia lógica se reestructura la Administración pública.

Pronto se aclaró que la planeación era obligatoria para el gobierno, inducida para los particulares y concertada entre el gobierno federal y los estados, lo que se dio el gobierno fue un cambio en el discurso. Se instrumentaron así varias líneas de acción con el nombre de Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Otra medida para corregir las cuentas externas fue abatir el contenido importado de la inversión pública a un 15 %, mientras que en 1982 ésta había llegado en algunos sectores al 70 %; por ello, PEMEX recibió instrucciones precisas de reorientar hacia proveedores nacionales sus compras de bienes de capital e insumos.

Pasado el peor impacto de la crisis de 1982, el gobierno pudo ya en 1984, poner en práctica el Plan Nacional de Desarrollo que debía regir hasta el fin del sexenio y que se había centrado en dos grandes líneas: la reordenación de la economía y una política de cambios estructurales.

La producción industrial iba aumentando: en 84 creció un 7 % sobre la de 83, la generación de energía eléctrica subió un 8.8 %, la construcción que fue el sector mas golpeado por la crisis, tuvo un aumento del 6.8 %, la producción de petroquímicos que en 83 fue superior un 6 % sobre 82, volvió a elevarse en 84; la capacidad instalada de electricidad en 1985 era ya mayor en un 13 % a la de 82, el año agrícola 1983-84 mostró un crecimiento en la producción del 4.8 %, con lo que el país fue autosuficiente en trigo, frijol, azúcar, café, hortalizas, frutas, ajonjolí y forrajes; en cambio se siguió siendo deficitario en maíz (un 25 %), sorgo, arroz y oleaginosas.

En el año agrícola 84-85 la producción de maíz, trigo y arroz aumento un 2 % sobre la del año anterior y la producción agrícola total se elevó un 4 %.

Se dio una baja en los precios de los hidrocarburos y le siguió la de las materias primas minerales, agropecuarias, pesqueras y fibras textiles que, junto con el petróleo representaban casi la totalidad de las exportaciones mexicanas.

Fue necesario pues renovar las medidas de austeridad de 1983 por lo que en 1984 se hicieron profundos ajustes al gasto público, procurando no afectar los servicios fundamentales ni las inversiones indispensables y se definieron o cancelaron proyectos no prioritarios.

La segunda reforma estructural fue la apertura del comercio exterior. En 1984 se exceptuaron 2,849 fracciones del permiso previo de importación, correspondientes sobre todo a insumos, así como 2,713 fracciones del permiso de exportación. Las reformas y políticas del gobierno no solo estaban muy lejos de reflejarse positivamente en la vida cotidiana, sino que por el contrario su nivel había empeorado desde la crisis de 82.

El 19 de septiembre de 1985 sobrevino el terrible terremoto que asoló a la ciudad de México y a extensas regiones del país, el número de muertos fue incontable, los daños materiales fueron cuantiosos, igualmente el gobierno perdió imagen y credibilidad ya que en las primeras 24 horas después del terremoto el ejército y los diferentes cuerpos gubernamentales se abstuvieron de rescatar a las víctimas de entre los escombros y ayudar a los damnificados, cuando espontáneamente se formaron grupos de voluntarios que eficazmente emprendieron las tareas de ayuda.

En el primer semestre de 1986 el precio de petróleo se derrumbó estrepitosamente, de 24 dólares el barril en 1985 y de 22.50 en que se había previsto en el presupuesto de 1986 cayó a 12.00 y en algunos momentos a 8.30 por barril de mezcla mexicana. Para obtener más recursos el gobierno reinició la privatización de las paraestatales no "estratégicas ni prioritarias", lográndose la desincorporación de 205 entidades en 1986, quedando en proceso otras 261.

En noviembre de 1985 se había firmado ya *el* referéndum, el protocolo de adhesión al GATT; para diciembre el 90 % de las fracciones arancelarias estaban exentas del permiso de importación quedando sólo en vigor 427; se firmó el 15 de diciembre de 1987 por representantes obreros, empresariales y gubernamentales el que se llamó Pacto de Solidaridad Económica. En 1988 se negoció la deuda externa con tal éxito que se pudieron canjear bonos de la deuda mexicana por 3,365 millones de dólares

CARLOS SALINAS DE GORTARI.

Presidente de la del país de 1988 a 1994.

Carlos Salinas de Gortari llega a la presidencia en medio de la peor crisis electoral, bajo la firme concepción de llevar hasta el fin el proyecto neoliberal, de esta manera renegoció el pago de la deuda externa logrando que en su sexenio se realizara el menor aporte al pago de ésta, buscó con mayor énfasis el intercambio comercial con el extranjero (TLC) y brindó una imagen de pleno desarrollo para el país. Se da una constante privatización de paraestatales, como lo fué Teléfonos de México, se dieron una serie de reformas a las constitución, inicia el levantamiento zapatista por lo que al terminar su periodo dejó una de las peores crisis económicas en México.

Se continua con la disminución del aparato administrativo en el que la privatización es la respuesta a la reforma del Estado, que dejará de ser entonces el propietario y administrador con el fin de reducir su tamaño teniendo al mercado y sus posturas como principales tesis para la evaluación de la Administración, todo será entonces evaluado en términos financieros.

Da continuidad al cambio estructural del Estado y profundiza las políticas de apertura comercial. Las carencias estructurales de nuestro estado nación, el proceso vivido desde el sexenio de Miguel de la Madrid, la transición hacia un Estado neoliberal, México ya había superado la crisis de la llamada "docena trágica" (1970-1982), así como las derivadas de los desastres ocurridos durante el anterior gobierno el Pacto de Solidaridad había comprometido al gobierno a luchar contra la inflación por medio del saneamiento de las finanzas publicas.

En 1989 el gobierno propuso a los más de 500 bancos acreedores que representaban la casi totalidad de los créditos contra México, cualquiera de estas tres fórmulas: o bien una reducción del 35 % del saldo de la deuda, una tasa de interés fija del 6.25 %, o recursos frescos por cuatro años. La mayoría optó por la primera opción, una importante minoría por la segunda y unos cuantos por proporcionar recursos frescos.

La deuda externa pasó del 50 % del PIB en 1988 al 17 % y México pudo liberar recursos que le permitieron crecer. Al mismo tiempo la deuda interna disminuyó del 20 % del PIB en 1988 al 5 % en 1994.

Una reforma estructural que podrá transformar en el futuro la agricultura de México, fue la modificación al artículo 27 de la Constitución y a la Ley Agraria que dieron certeza jurídica a los agricultores, confirmaron las tres formas de tenencia de la tierra existentes

Se estableció el Programa de Apoyo Directo al Campo, PROCAMPO, por el cual se dan a los campesinos apoyos directos por hectárea que sustituyen gradualmente el subsidio implícito en los precios de garantía. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

La enorme importancia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no puede ser minimizada. Para México significa la apertura del mercado más grande del mundo a sus exportaciones, principalmente de manufacturas, así como un factor fundamental para la atracción de inversiones y la creación de empleos, en todos los años el crecimiento del producto interno bruto fue superior al de la población excepto en el año de 1993.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

Titular de la presidencia de la república en el periodo comprendido de 1994 a 2000.

En consecuencia directa a los acontecimientos ocurridos entre 1988 – 1994 el nuevo presidente Ernesto Zedillo recurre a un nuevo endeudamiento orientado a imprimir mayor gasto público a la economía (desarrollo económico) y el gasto social se disminuyó al mínimo, esto permitió que los servicios sociales se convirtieran en servicios estratificados, de modo que aquella persona que pudiera pagar por el servicio no recibía apoyo del Estado.

Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México, el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15 %. El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100 % de devaluación en relación a la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.

La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencias que la inflación, que en noviembre de 94 fue de un 7 % anual, pasara a un 8 % mensual en abril de 1995. Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación. Cualesquiera que hayan sido las causas, la crisis obligaba a tomar medidas drásticas para lograr fondos que permitieran cubrir los compromisos financieros del país, evitar que la inflación se convirtiera en hiperinflación y corregir el desequilibrio de la cuenta corriente.

El gobierno pidió y obtuvo la ayuda de los Estados Unidos que abrió en favor de México una línea de crédito por 20,000 millones de dólares; igualmente las instituciones financieras internacionales y otros gobiernos amigos abrieron créditos por otros 30,000 millones, lo que hizo un total de fondos disponibles por 50,000 millones de dólares. Con esto se restableció el crédito del país y se solucionó su problema de liquidez ante sus compromisos financieros.

La fortísima devaluación del peso se encargó de corregir en buena parte el déficit en cuenta corriente al encarecer en términos de dólares las importaciones y abaratar las exportaciones, como lo muestran las cifras siguientes:

El gobierno elevó la tasa del IVA a su nivel anterior, es decir del 10 % al 15 % para la generalidad de las mercancías, dejando en tasa cero los alimentos procesados y los medicamentos; al mismo tiempo elevó los precios y tarifas del sector público.

Con las modificaciones a la legislación de seguridad social el gobierno pudo hacer en 1997 una contribución al seguro por 15,700 millones de pesos.

El rescate a cargo de los fondos del erario fue el de la banca y sus depositantes. Después de que una serie de programas de apoyo a los deudores mostraron una operatividad muy limitada se optó porque el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA,

fideicomiso constituido en el Banco de México, adquiriera buena parte de la cartera vencida a cambio de pagarés del gobierno, que ganan un interés reducido y son a largo plazo; los banqueros por su parte adquirieron el compromiso de realizar aportaciones de capital fresco para capitalizar a sus instituciones y crear reservas preventivas necesarias.

CAPITULO IV REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO

4.1.- ¿Qué es?

Es la posición del Estado que propone reconsiderar el tamaño y función del sector público, a fin de recuperar la eficiencia mediante una mayor capacidad técnica que permita al poder ejecutivo mejorar la actuación de la administración pública, reduciéndola, con el objeto de hacerla más transparente y controlable por la sociedad, reestructuración que forma parte de una estrategia para reanudar el crecimiento económico mediante la implementación de una política denominada neo-liberal. Dentro de este contexto, el papel que asume el gobierno, se caracteriza por promover el crecimiento económico identificado con el modelo industrial predominante en el sistema capitalista, lo que ha constituido su base de transición, al pasar de un gobierno estrictamente administrativo a un gobierno tecnocrático dedicado a la administración del desarrollo económico.

Se trata de corregir el bajo rendimiento de una gigantesca maquinaria gubernamental a través de mecanismos que permitan racionalidad en la administración pública y reivindiquen al gobierno del Estado ante la sociedad civil, lo cual sólo es posible según esta propuesta, mediante una redefinición del ámbito público y del ámbito privado que considere qué actividades requieren desenvolverse dentro de interacciones competitivas y cooperativas entre particulares y cuáles reúnen la importancia suficiente para ser consideradas de interés público y en consecuencia, contemplarse dentro de la agenda del gobierno.

Así, el redimensionamiento del Estado y las acciones para lograrlo, están ligadas con la calidad en la toma de decisiones y gestión pública, con esto, se disminuye el riesgo de determinaciones equivocadas y compromisos irrealizables en la administración pública, estigma que en el pasado constituyeron el desastre y desprestigio del estado mexicano.

Así, el redimensionamiento del Estado propone:

- 1.- Desregulación.- Que sustenta eliminar parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios.

2.- Desincorporación.- Venta de entidades públicas a la iniciativa privada.

3.- Venta de bienes de inversión a los particulares.

4.- Contratación privada de servicios.

5.- Eliminación del sistema de subsidios.

6.- Reducción del cuerpo burocrático.

PRIVATIZACION.

La reforma del Estado mexicano implica reconsiderar su papel ante la sociedad y requiere el desmantelamiento de una maquinaria gubernamental excesiva que amplíe la participación y actividad de los particulares en las áreas que carezcan de importancia para ser clasificadas de interés público y por consiguiente no es necesario que sean manejadas por el gobierno.

Dentro de este contexto, se exponen como bondades de la privatización las siguientes:

1. La privatización favorece la eficiencia y limita el papel del Estado, reduciendo el tamaño de la burocracia e impulsando la actividad comercial.
2. La privatización aligera el presupuesto gubernamental, permitiendo mayor flexibilidad en el uso de los recursos financieros.
3. la privatización permite el libre juego accionario en el mercado bursátil.
4. El Estado al no ocuparse de las actividades que no son de interés público, concentra sus esfuerzos en programas esenciales de desarrollo y protección ciudadana.
5. La venta de empresas públicas le permiten al Estado contar con recursos para afrontar las necesidades imperiosas e inaplazables.

Así la privatización es presentada como el agente que resolverá el problema de la ineficiencia gubernamental y como el elemento dinamizador de la economía puesto que busca a través de las leyes del mercado, obtener excelentes resultados de las empresas

privatizadas que en ese ambiente deberán ser competitivas, rentables y eficientes, situación que en su extremo se piensa aplicable también a los programas de gobierno.

4.2. Visión internacional

En la comunidad internacional, se presenta un proceso de cambio que define el nuevo orden económico y las relaciones entre los países del mundo, determinado por polos de poder situados en Europa, América y Asia, representados como ejes promotores de la innovación en cada zona de influencia que se organiza y adquiere nombre: Unión Europea, Zona de libre Comercio de América del Norte y la Cuenca del Pacífico; tuteladas por Alemania, Estados Unidos y Japón respectivamente, considerados países de éxito económico e industrial, rectores de la economía mundial.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

La globalización de la economía mundial, se establece en la teoría de la interdependencia económica de los países e implica un cambio esencial en su estructura productiva y comercial como consecuencia de la llegada del nuevo orden internacional, en donde los valores de productividad y eficiencia definen el nuevo Estado neoliberal, cuyo objetivo es promover la competitividad industrial en los mercados globales.

Las características que han producido el fenómeno que se describe, se pueden enunciar de la siguiente manera:

- a) El crecimiento del sector servicios
- b) La importancia creciente de los factores, tecnología avanzada y mano de obra altamente calificada, y el decremento en importancia en las composiciones de los costos de producción de los factores, mano de obra no calificada y materias primas.
- c) El papel crucial asumido por el factor tecnología en la competencia a nivel internacional.
- d) La demanda creciente de personal técnico y administrativo con muy alto grado de capacitación.

- e) La creciente importancia de las ventajas comparativas creadas en relación a las ventajas naturales.
- f) El auge de la cuenca del Pacífico como el área de crecimiento más acelerado en relación al comercio internacional.

En síntesis, en la actualidad se está generando una transformación a nivel mundial que es la agrupación de economías, interdependientes en una economía global con procesos de producción y comercialización distribuidos por todo el mundo que aprovecha las ventajas relativas y la competencia en un ámbito internacional.

GLOBALIZACIÓN DEL CAPITAL

Establece la compleja relación e interconexión de las economías nacionales, por conducto de las gigantescas empresas transnacionales que establecen agentes integradores y ordenadores de la acumulación capitalista mundial.

A estas corporaciones multinacionales, su posición les permite imponer un sistema con características de integración global, en virtud de que representa la base del abastecimiento mundial.

Estas corporaciones persiguen el máximo aprovechamiento y rendimiento del capital, manejando en su totalidad elementos como la tecnología, la comunicación, el mercado y el proceso de trabajo, por lo tanto es un capital que carece de nacionalidad e invierte únicamente en aquellos países o zonas donde se brinden mayores ventajas para la reproducción del capital, sin importar la inclinación ideológica de las comunidades nacionales.

En consecuencia y ante el nuevo orden internacional que imponen los controles de poder económico que condicionan la inserción las economías nacionales a la economía mundial, constituyen la única opción de participar en el proceso económico internacional donde las naciones que permanezcan aisladas no tendrán opción de producir crecimiento económico que mejore la calidad de vida de sus sociedades.

4.3. Tendencia neoliberal en el Estado mexicano

Los ajustes que impone la modernización constituyen una fórmula ajena a las condiciones locales de las comunidades nacionales, que no toman en cuenta el nivel de desarrollo económico ni los patrones culturales, que obviamente difieren de las condiciones que prevalecen en los países industrializados, olvidando también los problemas estructurales de las economías no desarrolladas y su atraso, en materia política y social, que definen gobiernos caracterizados por la desconfianza de sus pueblos, inmersos en una crisis de insolvencia que agudiza su desprestigio ancestral.

La imposición de las fórmulas descritas, en el caso mexicano, pretenden negar y erradicar su naturaleza histórica, que lo define como un estado interventor de la economía, que abarca desde la promoción y conformación del sector privado, a partir de acciones gubernamentales como son naturaleza social de la propiedad plasmada en la Constitución de 1817, que permitió la aplicación de la expropiación como el procedimiento por excelencia, creador de las grandes empresas públicas, que de suyo, tenían estrecha relación con la diversificación de las actividades desarrolladas y estimuladas por el Estado mexicano, en cada uno de los rubros desde los cuales alentó y allanó las condiciones propicias para la instauración del sistema capitalista en México, acciones que en cada etapa histórica por lo menos han mostrado una línea congruente en el propósito de alcanzar dicho objetivo.

Sin embargo, la institución neoliberal no arroja los mismos resultados obtenidos con su aplicación en economías fuertes, en virtud que la economía subdesarrollada de México se sitúa en la pertenencia de grupos monopólicos y oligopólicos. De ahí, que resulte un riesgo fundado para la subsistencia del Estado mexicano, perder el control de las grandes empresas estratégicas paraestatales, dado que su venta las expone a ser adquiridas por empresas transnacionales que en razón de sus intereses constituirán la base de un proceso de desnacionalización de la industria mexicana, además, de la polarización social, cuya

expresión manifiesta se hace presente en la alta concentración de la riqueza y la pauperización de la mayoría de la población; hecho que se puede encuadrar, desde su inicio a partir de 1982, con el ascenso al poder de Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988), Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) (proyección) que se caracterizan por una profunda reforma económica, sin una seria reforma política.

4.4 Plan de desarrollo 1983- 1988

Se fundamenta y promueve a partir de las reformas constitucionales de los artículos 25 y 26, que se refieren en términos generales a la rectoría del Estado en materia económica y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se manifiestan como las fórmulas que por excelencia permitirán imprimir racionalidad a la actuación gubernamental mexicana en su lucha perenne contra la crisis interna y externa. Se busca superar la situación de emergencia económica a partir de implementar una estricta disciplina administrativa y financiera al Estado, respetando el proyecto plasmado en la Constitución de 1917, que propone la armonización entre las libertades individuales y las garantías sociales, fortaleciendo el sistema de economía mixta, con el objeto de recuperar el crecimiento sostenido y mejorar la distribución del ingreso entre todas las capas sociales.

Los principios políticos que se persiguen para conducir los cambios estructurales, en materia económica, política y social, se refieren al nacionalismo revolucionario cuyo propósito es el construir una nación independiente; democratización Integral, que se traduce en ampliación de los espacios de participación democrática y de representación democrática y de representación política; sociedad igualitaria, que busca la armonía entre intereses individuales y colectivos en aras de alcanzar el ideal de justicia social; renovación moral, relacionada con el perfeccionamiento de los recursos del Estado.

La regulación de las responsabilidades de los servidores público y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración pública; descentralización de la

vida nacional, se refiere al fortalecimiento del federalismo como relación política, económica y social, que permita descentralizar la toma de decisiones y reorientar la distribución de las actividades productivas en función de lograr el bienestar nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación, constituye el imperativo de construir una sociedad más igualitaria, que parte de una concepción cualitativamente distinta del rubro, crecimiento económico, al supeditarlo a los intereses sociales, así el Plan Nacional de Desarrollo se concibe ligado al proyecto nacional plasmado en la Constitución General de la República.

Con lo anterior, se pretende contrarrestar la ausencia de un crecimiento económico sostenido, la contracción del ahorro interno y la escasez de divisas, situación que se deriva de la baja competitividad de los productos nacionales, inadecuadas líneas de comercialización, dependencia de las importaciones y concentración del ingreso, factores económicos, estructurales y coyunturales que limitan el desarrollo nacional. Así, para 1982 las condiciones del país representaban una crisis aguda, caracterizada por alta tasa de desempleo, contracción de la producción agrícola e industrial, inflación, contracción de ingreso nacional y deuda externa.

Dentro de este contexto, se propone como estrategia para superar la crisis la reordenación económica y el cambio estructural, expresadas como la creación de condiciones mínimas para el funcionamiento de la economía y la transformación de fondo en el aparato productivo y distributivo para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales, en la estructura económica respectivamente.

La reordenación económica consiste en abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, para ello se implementa el control de la demanda en forma selectiva, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico a través de la reorientación de gasto público para proteger el empleo, la defensa de la planta productiva y el fomento de la producción.

El cambio estructural propone:

- a) Creación de empleos y mejorar la distribución del ingreso personal.

b) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, que lo presente integrado al interior y competitivo al exterior, además de mejorar el sistema productivo rural y modernizar el sector servicios, haciéndolo más funcional en relación a las necesidades de producción y consumo.

Aprovechamiento nacional de los recursos del exterior para financiar el desarrollo interno, contemplando los esquemas de cooperación económica multilateral y bilateral, desde una visión de carácter global.

En materia social, que corresponde a los rubros de educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente se busca armonizar el crecimiento económico con el desarrollo social, tomando como base fundamental la distribución del ingreso, para ello se programa la creación de empleos y el mejoramiento del poder adquisitivo del salario. Simplificar los procesos de comercialización entre productores y consumidores a través de la organización social e impulsar con éstas acciones las zonas de rezago social y pobreza. Asimismo se prevé la ampliación de la oferta educativa con objeto de facilitar el acceso de mayor número de mexicanos a los servicios de educativos, culturales y deportivos.

En relación a los servicios de salud, se pretenden alcanzar los objetivos que permitan incrementar las acciones preventivas, tomando como base para lograrlo, la modernización y reorganización del servicio. Atención especial del programa corresponderá a las zonas atrasadas y rurales del país.

En materia de seguridad social, se plantea incrementar su cobertura, mejorando y modernizando los servicios a fin de optimizar la prestación de los mismos a la población, todo bajo la conceptualización de alcanzar el bienestar del trabajador y su familia.

Se acepta la importancia de inducir el desarrollo urbano en zonas alternativas, para controlar el crecimiento de las ciudades del país.

Se propone la creación de un Sistema Nacional de Vivienda que ejecute los objetivos de sustraer de la especulación el suelo urbano, impulsar la construcción de infraestructura y la autoconstrucción, incluyendo un adecuado sistema de financiamiento y una mejor coordinación administrativa.

En materia ecológica, se plantean acciones de ordenamiento ecológico, conservación de suelos, control de calidad del aire, sistemas para el tratamiento de los desechos sólidos y la modificación, reformar y adiciones a los ordenamientos jurídicos de la materia en aras de mantenerlos actualizados y acordes a la realidad sobre la que deberán incidir.

Finalmente, se advierte su carácter obligatorio para la administración pública federal y de coordinación para el sector público estatal a través del Convenio Único de Desarrollo e inductivo para el sector privado y el sector social.

4.4. Plan nacional de desarrollo 1994-2000.

En el marco constitucional se inscribe la obligación del ejecutivo federal de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a fin de regular los programas institucionales y sectoriales de carácter federal, así como indicar la coordinación con los otros poderes de la unión y con los niveles de gobierno, estatal y municipal, con la finalidad de alcanzar los objetivos que se proponen en el período.

FORTALECER LA SOBERANIA NACIONAL.

Dentro de este contexto, en el Plan, resalta por su importancia la soberanía, como valor y prioridad del Estado mexicano, que comprende preservar la integridad territorial y la vigencia del estado de derecho que distingue la supremacía de la constitución y las leyes que emanan de ella.

Así, el fortalecimiento de la soberanía nacional se encuentra intrínseco al nacionalismo, fundamento de unidad y cohesión social de la nación mexicana, basamento que permitirá atender los desafíos que se gestan en el exterior, como son la globalización económica y el libre comercio, situación que se proyecta aprovechar, consolidando los tratados internacionales, específicamente el tratado de Libre Comercio de América del Norte; del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela, acuerdos de libre Comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que aglutina a las naciones más ricas del mundo; la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como impulsar un tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y participar en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, con el objetivo de favorecer el crecimiento económico y desarrollo social de México.

Por lo anterior el plan pretende "...conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que nos interesa alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia; la pluralidad social y política, con la unidad frente a los desafíos internos y exteriores, los compromisos más de alimentos, salud, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos materiales, además de ofrecer la ventaja de una total discrecionalidad en su aplicación por el poder ejecutivo, al no estar sujeto a formar de control alguna por el poder legislativo, situación que fue fuertemente criticada en su momento, por considerarse que la asignación y gasto de los recursos era inconstitucional. Por otra parte, conviene mencionar por su similitud, al programa antes mencionado, el Programa Nacional de Modernización del Campo, mejor conocido como Procampo, que de igual manera, sirvió como un instrumento coyuntural, que no de carácter estructural de atención al problema agrario, puesto que se ejerció para el control de los campesinos con fines pre-electorales.

En materia económica, se aceleró la desincorporación de empresas paraestatales, que desde su posición como Secretario de Programación y Presupuesto en 1982 y luego como Presidente de la República de 1,155 al final de su administración entregó sólo 230 empresas. Asimismo culminó con el proceso de devolver los bancos a la iniciativa privada

lo que reportó un monto de 37 mil 856.36 millones de nuevos pesos, sin embargo, dichas ventas no contrarrestaron la contratación de deuda externa y el deslizamiento del peso, con respecto al sexenio anterior, presentó una devaluación del 51.44%, que desde luego, repercutió en la calidad de vida de los mexicanos. En relación a la deuda privada, esta siguió tratándose, por medio del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios constitucionales internos las posiciones internacionales del país...”³⁰

Se plantea también la participación activa de México en los grandes problemas mundiales, tales como estabilidad financiera internacional, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, narcotráfico, terrorismo y medio ambiente.

POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES.

Consolidar el Estado de Derecho, implica dotar de eficacia el orden constitucional y las leyes que de él emanan, con el objeto de brindar certidumbre y seguridad en el goce de los derechos y en el ejercicio de las libertades.

En tal virtud, se requiere eliminar las acciones de la autoridad y las omisiones de la ley en los rubros de seguridad pública, impartición de justicia, seguridad jurídica, derechos humanos que inciden en los grupos sociales, principalmente en los más vulnerables, traduciéndose en injusticia.

Por lo expuesto, el plan se propone un combate frontal a la corrupción, de ahí que a partir de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se promueve la transparencia en las adquisiciones gubernamentales y estricto apego al presupuesto que garantice el control del gasto público; además de instrumentar correcciones y sanciones.

Sobre la base de la modernización del marco jurídico, se proyecta eficientar el sistema de impartición de justicia, que permita agilizar el cumplimiento de obligaciones, relacionadas

³⁰ Zedillo Ponce de León, Ernesto.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1995, p.8.

con actos jurídicos. Asimismo y con la finalidad de coadyuvar a esta posición se prevé simplificar los procedimientos administrativos, a través de un sistema de desregulación.

Se reconoce, como prioridad también, el combatir los abusos de la autoridad, sobre los particulares puesto que se vulneran las garantías constitucionales, en tal virtud, se hace impostergable la solución rápida a los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones administrativas en corporaciones de seguridad pública.

Así, las reformas impulsadas en 1994 a la Constitución General de la República, comprende un nuevo marco de integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la forma de designar a sus miembros, con objeto de hacerla más eficiente y autónoma en su labor como tribunal constitucional. De esta manera, la designación del procurador general de la República, deberá ser aprobada por la Cámara de Senadores, además de instaurar la posibilidad de impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por los órganos de procuración judicial.

Se establecieron los principios para crear un sistema nacional de seguridad pública, encaminada a diseñar un programa para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público. Se plantea crear un sistema de información policial, que servirá como órgano de consulta a las autoridades federales, estatales y municipales, el cual reunirá información sobre las organizaciones delictivas y el armamento que emplean.

Dentro de las reformas que se describen también destaca la reforma al Artículo 21 de la Constitución que permite a los particulares impugnar los desistimientos o resoluciones de no ejercicio de la acción penal, emitidas por el Ministerio Público, en la vía jurisdiccional.

Por otra parte, también se prevén acciones tendientes a reformar los órganos de control interno y externo de la gestión pública, además de la actualización del orden normativo para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

Al iniciar también el período, se aprobaron las iniciativas de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional y la consolidación del Consejo de la Judicatura.

Las acciones que se describen tienen por objeto dotar a la ley de eficacia jurídica y agilizar los procedimientos de los órganos encargados de impartir justicia.

DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Diagnóstico que parte del reconocimiento de la evolución de la sociedad mexicana, en sus características de pluralidad y diversidad que han permitido el desarrollo del pluripartidismo en base a posiciones ideológicas bien diferenciadas, situación que posibilita la competencia electoral y exige la transparencia en los comicios, con objeto de abatir la corrupción y acatar la voluntad popular y permitir posibilidades reales a los institutos políticos de acceder al gobierno; en tal virtud, se propone una reforma electoral definitiva que garantice la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en las elecciones, asimismo, fortalecer la división de poderes e impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidad y decisiones en los tres niveles de gobierno. Asimismo se plantea la promoción de la participación social y la reforma del gobierno, a fin de alcanzar un pleno desarrollo político.

Con base a lo expuesto, se propone el plan, el establecer las condiciones que permitan la legalidad en la competencia entre los partidos y la posibilidad real de acceder al poder público. Dentro de este marco, se prevé también actualizar y respetar el federalismo contenido en el Artículo 40 de la Carta Magna, acompañado de un pleno reconocimiento de la sociedad mexicana plural y democrática, de esta manera se define como una nueva forma de ejercer el poder republicano, con pleno desarrollo democrático.

En consecuencia, plantea la reforma electoral, con objeto de construir un espacio que permita la convivencia de todas las fuerzas políticas, de todas las ideologías, enmarcadas dentro del derecho, es decir constitución, leyes, respeto, tolerancia y pluralidad.

De ahí también se deriva la necesidad de un poder legislativo fuerte, plural e independiente que efectúe la supervisión y control sobre los órganos del ejecutivo, principalmente en lo que se refiere al control presupuestal y la cuenta pública.

Renovar el pacto federal, impulsando la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad. Acciones que conllevan a prever la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que permita otorgar mayores ingresos y atribuciones de gastos a las entidades federativas, con el propósito de apoyar a las zonas más atrasadas o de menores recursos.

Simultáneamente, se propone la posibilidad de extender el período de los ayuntamiento, respetar las formas tradicionales de organización indígena, en síntesis, fortalecer al vida municipal.

La reforma de gobierno y la modernización de la administración pública, previene el uso eficiente de los recursos públicos y transparencia en su aplicación, además de promover la descentralización administrativa profunda que requiere el país, para apoyar el nuevo federalismo.

Las acciones señaladas, también contemplan la profesionalización del servicio público de carrera, acompañado por esquemas remuneración, promoción e incentivos; Así mismo, previene el perfeccionamiento de los sistemas de control y rendición de cuentas que facilite la supervisión y vigilancia sobre los proyectos y programas.

Por otra parte, el Plan considera impulsar y consolidar la participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana, acciones que se manifiestan con la intervención de organizaciones laborales, empresariales y gremiales, con alta representación de sus dirigencias.

Por tal motivo, se agilizaron los mecanismos de interlocución gubernamental y las organizaciones sociales, a fin de promover su participación en las actividades públicas,

aplicando los espacios de opinión y la corresponsabilidad política, como agentes de evaluación y contraloría de las políticas públicas encuadradas dentro de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal.

Finalmente, se establece el compromiso del ejecutivo federal, para cumplir y regular el derecho a la información, acciones dentro de las que se destaca dotar de independencia al INEGI, con objeto de preservar y agilizar los informes y documentación oficial para el resguardo y consulta pública.

Respecto a las Iglesias, sostiene el principio de la separación de éstas respecto al Estado, pero el respeto a las mismas como parte del ejercicio de la libertad del hombre, donde el límite se encuentra debidamente encuadrado en la ley.

DESARROLLO SOCIAL

El Plan, se propone disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la sociedad, con objeto de ofrecer equidad en las oportunidades de educación, trabajo, planificación familiar, vivienda, desarrollo urbano, distribución del ingreso, salud, salarios, cultura, deporte, desarrollo regional, atención a la pobreza extrema, en síntesis se proyecta una iniciativa de ley de Desarrollo Social.

Actualmente, se pondera una inversión del 10% del Producto Interno Bruto, al gasto social, tendiente a elevar la calidad de vida y de esta manera combatir la pobreza extrema que afecta a más de 14 millones de mexicanos.

La composición demográfica del país se caracteriza por una población inminentemente joven, donde el 36% tiene menos de 15 años de edad.

Dentro de este contexto, resulta importante, la reducción de la fecundidad en las parejas, las cuales para 1993, en promedio procrean 3 hijos, debido también a la utilización de métodos anticonceptivos. Asimismo la población en edad de trabajar asciende a 54 millones y para el año dos mil, se proyecta una elevación a 61 millones, con su correlativa demanda de

vivienda que durante el período 1995-2000, se establece una demanda de 670 mil viviendas.

En materia de desarrollo social, se proyecta ampliar la cobertura y mejorar los servicios, armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población, desarrollo regional y atención a los grupos marginados.

Se pretende también actualizar el Artículo 3º constitucional, garantizando a todos la educación básica gratuita y el mejoramiento de los materiales educativos, situación que incumbe a la educación superior, la cual se dotará de calidad científica y tecnológica, con la finalidad de enfrentar el reto de la globalización económica.

En el rubro de salud, se espera mejorar la calidad de los servicios aumentando su cobertura, impulsando también su descentralización a los gobiernos estatales de la Secretaría de Salud, y del Instituto Mexicano del Seguro Social, así mismo, se crea el Consejo Nacional de Salud, con objeto de coordinar la política nacional en esta materia.

Se promoverá y fortalecerá los organismos promotores de vivienda, en este rubro, se instaurarán programas de desregulación y desgravación en materia de usos de suelo, reglamentos de construcción y procedimientos administrativos, así se emprenderán acciones para obtener suelo para vivienda, mejorar servicios de financiamiento, autoconstrucción de vivienda rural y urbana y de fomento tecnológico.

Por otra parte, se diseñarán políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria que reduzcan las desigualdades entre el campo y la ciudad, generación de empleos y aumentar las condiciones de vida en general de la población, atendiendo acciones de desarrollo regional, no solamente económico, sino también urbano, contemplando lo siguiente: Desarrollo de 100 ciudades medias, consolidación del ordenamiento de las metrópolis, reordenamiento territorial y participación ciudadana.

En materia agraria, propone reparto, organización social, créditos y modernización de la producción. Para tales efectos se crea la Procuraduría agraria y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); que comprende el libre manejo de la propiedad de la tierra, uso de suelo y libre asociación; lo anterior con la intención de combatir la pobreza extrema para la impartición de justicia, se fortalecerán los tribunales agrarios.

Tratándose del combate a la pobreza extrema, se plasma la voluntad política de integrar a los grupos marginados a los procesos productivos, como condición para acceder al bienestar en apoyo a ello, se consolidará el empleo y la provisión de servicios básicos, dentro del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar del D.I.F. y los esquemas de subsidios a las harinas y tortillas, para beneficio de quienes carecen de recursos económicos.

Dentro de estos grupos, resaltan los pueblos indígenas, que se requiere impulsar su desarrollo respetando su riqueza cultura el histórica, aumentando el empleo y la productividad además de aplicar programas de desarrollo regional, permitiendo la coexistencia con su organización social.

También es importante integrar a los jóvenes al desarrollo, puesto que la población mexicana es primordialmente de entre 15 y 29 años, demandante de empleos y de educación. Parte importante para consumir la integración de la población, es representada por la atención a los trabajadores migratorios y discapacitados, así como a las personas de la tercera edad.

En este rubro se enmarcan las perspectivas del desarrollo social, que incluyen servicios de salud, vivienda y recreación.

Para el logro de objetivos, se cifran las acciones en la descentralización, habilitando a las entidades federativas con mayores recursos y responsabilidades, asimismo, conjuntamente se ejercerán acciones de desconcentración a fin de que el gobierno federal, únicamente

mantenga la función rectora de la política de combate a la pobreza, seguridad y bienestar, por lo que se prevé una iniciativa de ley de Desarrollo Social.

Dentro de estas acciones en su conjunto, se pretende establecer los instrumentos de corresponsabilidad de la sociedad y el Estado, mediante la integración de un consejo ciudadano que realice funciones de contraloría social, tendiente a supervisar y evaluar la gestión de los programas sociales, destinados al combate de la pobreza.

DESARROLLO ECONOMICO.

En materia económica, se plantea consolidar la recuperación económica a partir de la cual, se pretende una tasa sostenida de crecimiento del 5% anual y revertir fenómenos estructurales como, insuficiencia del ahorro interno, deuda externa y dispendio de las finanzas públicas. Se ratifica la apertura comercial como el medio para elevar la eficiencia productiva de la industria nacional, superar la crisis financiera, normalizar el mercado cambiario y generación de empleos.

Así se pretende mejorar el régimen tributario y el marco regulatorio, además de establecer las condiciones necesarias para la inversión externa. Dentro de este contexto, se diversificarán los acuerdos comerciales que permitan exportar productos nacionales a mercados más dinámicos.

De esta manera a través de fortalecer el ahorro interno, inducir la inversión externa, seguridad en la actividad económica, uso eficiente de recursos y una política ambiental sustentable.

Por tal motivo las acciones promoverán una reforma tributaria orientada a fortalecer el ahorro privado y el ahorro público, financiamiento del sistema de seguridad social, saneamiento de las finanzas públicas. Consecuentemente, y a fin de conocer los intereses de los sectores en este rubro se constituye el Consejo Asesor Fiscal, con objeto de que la iniciativa de ley al congreso contenga el consenso sobre quienes habrán de aplicarse.

Por otra parte y en referencia al sistema financiero, se reconoce como pieza clave del crecimiento económico, puesto que capta el ahorro privado y lo destina a actividades productivas, por tal motivo se promueve su eficiencia, por lo anterior se fusionó la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional Bancaria.

Así, se propone la publicación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo por la Secretaría de Hacienda, donde se especifica lo siguiente:

- Modernizar el sector financiero y órganos de control.
- Propiciar el ahorro interno a través de atractivos rendimientos a plazo.
- Asignación de recursos a actividades productivas y ampliar la competencia.
- Ampliar la base de ahorradores.
- Capitalización de las instituciones financieras.
- Eficientar el marco legal de la materia.

Por otra parte, la inversión extranjera, será propicia si se establecen condiciones de estabilidad y certidumbre en la evolución económica, por tanto, se requiere un tipo de cambio real y estable. Asignar los recursos del exterior a actividades productivas y brindar seguridad jurídica.

El saneamiento de las finanzas públicas es irrenunciable, con el fin de que junto con una política cambiaría coadyuve a la competitividad de la economía, el equilibrio de la balanza de pagos y estabilidad de precios. Es decir, deberá existir congruencia entre los ingresos y el gasto público, para tal efecto se sostendrá una política permanente de austeridad.

La reforma fiscal, se hace indispensable para alcanzar objetivos de desarrollo social, con ese propósito, se transferirán facultades a los estados y municipios, que hasta a fecha monopoliza la federación.

Se promoverá la coordinación administrativa entre la federación y los gobiernos locales, en materia cambiaria, se establecerá un sistema de flotación dentro de una banda preanunciada.

La política monetaria, estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, cuyos objetivos serán brindar estabilidad al poder adquisitivo de la moneda nacional. Conjuntamente y para el triunfo de las políticas se ampliará la promoción del empleo fortaleciendo la productividad, para ello también se incentivará la formación técnica y la capacitación de los trabajadores.

Singular interés provoca la propuesta del Plan, de imprimir congruencia entre los requerimientos de la planta productiva y la oferta educativa, por lo que se creará un sistema normalizado de competencia laboral, que permitirá imprimir dinamismo a la fuerza laboral según requerimientos por industria y regiones y su reconocimiento a través del Sistema de Certificación de Competencia Laboral, que certifican los conocimientos adquiridos aun aquellos obtenidos empíricamente.

Se impulsará la política tecnológica a fin de promover su modernización, desarrollando infraestructura en este rubro y aprovechando los conocimientos desarrollados en el mundo. Se impulsarán los centros de investigación tecnológica y se promoverá la inversión privada en este rubro a través de instrumentos fiscales y financieros.

Continuará la política desregulatoria del Estado y se incentivará su participación promotora de las actividades productivas de los particulares, facilitando la apertura de negocios comerciales e industriales. La política industrial, creará las condiciones fiscales, crediticias, regulatorias y tecnológicas para que las empresas participen en la actividad sobre bases equitativas.

Se promoverán las exportaciones de productos nacionales al exterior aprovechando los tratados y acuerdos comerciales. Se fortalecerán e incrementarán las relaciones comerciales de México vía MERCOSUR, Cuenca del Pacífico y Unión Europea.

Las empresas paraestatales, tendrán cambios profundos permitiendo la participación de capital privado en energía eléctrica y en materia de petróleo, en la conducción, transporte, distribución y comercialización de gas natural.

Dentro del marco de las acciones previstas, se atenderán las bases para frenar el deterioro ecológico que permitan el desarrollo sustentable, a fin de sanear el aire de las ciudades contaminadas, manejo de residuos peligrosos, saneamiento de cuencas hidrológicas y protección a la biodiversidad. Para ello se impulsaron los estudios de impacto ambiental y el mejoramiento de la legislación que regula materia, consecuentemente, se vigilará su estricto cumplimiento.

Resulta importante este rubro, debido a que la producción que respeta el medio circundante, constituye uno de los requisitos para participar de los mercados con quienes hemos celebrado tratados o acuerdos comerciales.

Especial atención recibirá el campo mexicano, por su atávico rezago, partiendo de la dotación de apoyos directos como PROCAMPO, estudios de producción y destino de mercados, sistema de financiamiento, eliminación de intermediarios y agilización de la comercialización.

Asimismo, continuar con la reforma agraria regularizando la propiedad privada y estimulando la asociación productiva; también apoyar con la construcción de infraestructura regional, obra hidráulica, uso eficiente del agua y energía, promoviendo un sistema de capacitación rural integral; en síntesis, optimizar el potencial exportador de México derivado de su variedad de suelos y climas y abundancia de fuerza de trabajo.

PROGRAMAS SECTORIALES.

- 1.- Programa para un nuevo federalismo.
- 2.- Programa de Seguridad Pública y Protección Civil.
- 3.- Programa de Prevención y Readaptación Social.
- 4.- Programa Nacional de Población.
- 5.- Programa Nacional de la Mujer.
- 6.- Programa de Financiamiento del Desarrollo.
- 7.- Programa para superar la pobreza.
- 8.- Programa de Desarrollo Urbano.
- 9.- Programa de Vivienda.
- 10.- Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios.
- 11.- Programa de Modernización de la Administración Pública.
- 12.- Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía.
- 13.- Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor.
- 14.- Programa de Política Industrial y Desregulación Económica.
- 15.- Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones.
- 16.- Programa Agropecuario y Desarrollo Rural.
- 17.- Programa del Sector Comunicaciones y Transportes.
- 18.- Programa de Desarrollo Informativo.
- 19.- Programa de Desarrollo Educativo.
- 20.- Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología.
- 21.- Programa de Educación Física y Deporte.
- 22.- Programa de Reforma del Sector Salud.
- 23.- Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales.
- 24.- Programa del Sector Turismo.
- 25.- Programa de Medio Ambiente.
- 26.- Programa de Pesca.
- 27.- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables.
- 28.- Programa Hidráulico.
- 29.- Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.

- 30.- Programa de Procuración e Impartición de Justicia.
- 31.- Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.
- 32.- Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal.

4.5. Ejercicio de la acción gubernamental 1994 – 2000

El primero de diciembre de 1994, asume la Presidencia de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, quien ejercerá su mandato constitucional, hasta el año 2000, el cual inicia en un clima de inestabilidad política, económica y social. Así, dentro de las condiciones que agudizan y marcan el principio del gobierno, se traducen en la campaña que cuestiona al nuevo ejecutivo su postulación de contingencia a la presidencia de la República e inexperience política que supone debilidad, no obstante de haber contado con amplia base dentro de un proceso electoral, calificado como transparente.

Las condiciones señaladas cobran mayor notoriedad con la devaluación de la moneda nacional del 35%, ocasionada por la fuga de capitales, la especulación financiera y concretamente por la estabilidad artificial sostenida a ultranza por el ejecutivo inmediato anterior.

Dentro de este contexto, el nuevo gobierno acorde a lo proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, realizará acciones que se dirigirán a fortalecer la participación de México en la globalización económica mundial, vía el libre comercio, mediante tratados internacionales, con la finalidad de reactivar la economía nacional, reordenación estructural de la administración pública en base a la descentralización y perfeccionamiento del orden normativo nacional que permita consolidar el Estado de derecho, resaltado el ejercicio pleno del pacto federal; apertura democrática que impulsa el pluripartidismo, con objeto de inducir la manifestación social por canales lícitos e institucionales, incrementar el gasto social, que atempere la desigualdad, que mantiene a la mayoría de la población en pobreza extrema, se proyectó un crecimiento económico del 5% anual, cuyo éxito depende de los

cambios estructurales que se emprendan en la economía nacional, tales como, ahorro interno, mercado interno, deuda interna, deuda externa, apertura comercial, inversión extranjera, estabilidad cambiaria y sobre todo control del gasto público, situación que compromete una política permanente de austeridad. Por lo anterior, se ratifica y sostiene la continuidad del proyecto neoliberal, iniciado por Miguel de la Madrid en 1982.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO 1994-2000

El gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, principia por adecuar la administración pública federal, hacia una estructura que permita alcanzar los cinco objetivos fundamentales de su gobierno, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, a saber:

- I.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad del Estado mexicano.
- II.- Consolidar un régimen de convivencia social, regido plenamente por el derecho donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política y una intensa participación ciudadana.
- IV.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia.
- V.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Así, las reformas y adiciones a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 1994, fueron impulsadas con el ánimo de consolidar la descentralización administrativa, la modernización de la gestión pública, la simplificación administrativa y la profesionalización de los servicios públicos y su responsabilidad en el ejercicio de la

función pública, la reforma de los sistemas de control y fiscalización de las cuentas, en síntesis, adecuar las estructuras y los órganos de la administración pública federal, a fin de imprimirles congruencia con las demandas colectivas.

Dentro de este contexto, la estructura administrativa federal, presenta la configuración siguiente:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Departamento del Distrito Federal.

En el ámbito de éste nuevo marco, corresponde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ejercer acciones de carácter normativo y de control de los recursos humanos y materiales de la administración pública federal, así como de vigilancia y control presupuestal. Asimismo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de conservar las

atribuciones de su antecesora, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, absorbe facultades en materia inmobiliaria, adquisiciones, arrendamiento, servicios y ejecución de obra pública, mantiene también la atribución de registrar las estructuras orgánicas de las dependencias de la administración pública federal.

En relación a la Secretaría de Desarrollo Social, ésta es orientada a la atención de los grupos sociales más vulnerables, que coinciden con aquellos de mejores ingresos y pobreza extrema, así dentro de este marco las acciones se encaminan a permitirles el acceso a los servicios básicos, tales como, salud, vivienda, educación y alimentación.

Encargada de dar coherencia a la política social en los tres niveles de gobierno, establecerá los causas de colaboración en un sentido que ratifica su apoyo a fortalecer el federalismo. En tal virtud, la secretaría asume funciones relacionadas con la industrialización de la leche, bienes de consumo popular y el programa de subsidio a la tortilla, Fondo Nacional para las artesanías y conserva al Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Fondo Nacional para las Habitaciones Populares, Instituto Nacional de Solidaridad, empresas en solidaridad y la Comisión Nacional de Alimentos.

Dentro de esta nueva perspectiva, se combate al centralismo, fomentando la consolidación de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal; tratando de acercar las soluciones a las demandas.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, aglutina dentro de sus funciones las que se refieren básicamente a la protección restauración y conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales.

De tal manera que ejercerá acciones de regulación ambiental de las actividades productivas, vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, difusión de tecnología compatibles con la conservación del medio ambiente. Las acciones que se describen, no serán en detrimento de las actividades productivas como la pesca y la explotación forestal; en resumen, se trata de optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales del país,

ordenar su producción, infraestructura y el desarrollo urbano, protegiendo el medio ambiente.

La Secretaría de Energía, sustituye a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con objeto de conducir las política energética del país; relacionando dentro de su competencia los rubros de petróleo, petroquímica básica, minerales radiactivas y energía eléctrica.

Así a esta dependencia, corresponderá aplicar y elaborar los programas energéticos del país, inventariar dichos recursos, establecer los lineamientos de la política energética, fomentar la investigación, conducir la actividad de las entidades paraestatales en los rubros de financiamiento, producción y protección del medio ambiente.

En materia de hidrocarburos, coordina: petróleos mexicanos – corporativo; PEMEX – exploración y producción; PEMEX –refinación; PEMEX – gas y petroquímica básica; Pemex – petroquímica; Instituto Mexicano del Petróleo. En materia de energía eléctrica, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Instituto de Investigaciones Eléctricas e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se le retira con las reformas, la facultad de dirigir el sistema nacional de abasto; función que ahora desempeñarán las Secretarías de Desarrollo Social, Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural; de México Ambiente, Recursos Naturales y pesca. Dentro de su actual orientación regulará el servicio registral mercantil, fomentar el desarrollo del pequeño comercio, minería, catastro minero explotación de salinas y actos jurídicos relativos.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, tiene por objetivo, promover el desarrollo rural, vía el aumento de la producción en el campo y mejorando la productividad en dicha rubro.

Con la vigencia de las reformas, el uso y aprovechamiento del agua se atribuyen a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Sin embargo, se precisa la acción de la dependencia en el impulso de la rentabilidad y competitividad, en las actividades agrícolas y ganaderas, además de que se pretende alcanzar la meta de 600 mil hectáreas de riego, la construcción de infraestructura parcelaria y la conclusión de obras hidráulicas.

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se le otorgan atribuciones relacionadas con el desarrollo administrativo, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, principalmente en los renglones de organización y coordinación.

También, en materia de avalúos, edificios públicos, inmobiliaria, normatividad de adquisiciones, arrendamientos y ejecución de obra pública; esta nueva dependencia sustituye a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Tratándose de la Secretaría de Educación Pública, únicamente se reforma el Artículo 38 en sus fracciones XXI y XXV, que se refieren la primera a la conservación, protección y mantenimiento de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, por medio del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; facultad que se arroga de la Secretaría de Desarrollo Social y la segunda a la conducción de la política nacional del deporte, siendo importante destacar que dicha fracción XXVF, ratifica la facultad que en esta materia viene desempeñando dicha dependencia.

A la Secretaría de Salud, las reformas inciden en su estructura y facultades, otorgándole atribuciones, relacionadas con la asistencia, prevención y tratamiento de los discapacitados, que de conformidad al Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, se plantea como fórmula para proteger a los grupos sociales más vulnerables. Con lo anterior, se imprime la dimensión exacta que representa aproximadamente al 10% del total de la población

mexicana, dado que dicho porcentaje encuadra a las personas que presentan algún tipo de discapacidad y que proyecta la creación del sistema de información sobre población discapacitada.

Finalmente, conviene destacar por su importancia que el ánimo que impulsa las reformas a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen por objeto adecuar la estructura administrativa de las dependencias, en un sistema de organización que tiende a ordenar y agrupar funciones de una misma materia bajo un solo mando; lo anterior, con la finalidad de modernizar y controlar las funciones de la administración con los servicios y atención a la ciudadanía.

CAPITULO V EL PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SU PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA PROPUESTA

En este último capítulo abordaremos de manera general lo referente al Trabajo Social, su definición, funciones así como su rol, para concluir con una propuesta para intervenir en la Administración Pública y la Política Social

Tradicionalmente los profesionales del Trabajo Social han desarrollado su labor entre los pobres y marginados y con un fuerte contenido paternalista y asistencial en su actuación al cobijo del Estado y con ello ha trata de potenciar todas las virtualidades de la persona humana y de los grupos y comunidades en que desarrolla su vida, para conseguir el máximo de bienestar social y calidad de vida.

El campo más habitual de su labor profesional es el de los Servicios de salud, la educación, la Seguridad Social, el empleo, el urbanismo y la vivienda, la cultura, el tiempo libre, etc.

La Administraciones Pública Central es la responsable en nuestro país de garantizar la funcionalidad del estado y de los servicios y prestaciones que éste brinda a los ciudadanos y a sus Comunidades, es en este campo a donde más amplia participación tiene el trabajo social.

Aclarando que hay otros sectores en los que se desarrolla el trabajador social, como en la asistencia social terreno que ofrece un horizonte de amplitud profesional al igual que, los programas de autoayuda religiosos, el de las Organizaciones No Gubernamentales a donde este profesional juega un importante papel sobre todo en las últimas décadas a donde el estado fue confiriendo parte de sus responsabilidades a ellas

5.1.- ¿ Qué es trabajo social?

“El Trabajo Social está basado en ideales humanitarios y democráticos. Los trabajadores sociales profesionales se consagran al servicio de bienestar del género humano, al uso disciplinado de un reconocido caudal de conocimientos acerca de los seres humanos y sus interacciones, y la administración de recursos comunitarios para promover el bienestar de todos sin discriminación”³¹

“El Trabajo Social es una disciplina profesional que tiene su propio cuerpo de conocimientos basado en la práctica, pero que científicamente no esta muy reconocido. Hace uso de los resultados del trabajo académico, tal como la sociología y la psicología, y, por consiguiente, debe obediencia a ciertos supuestos científicos. No obstante, como el trabajo social es un medio de instrumentar las decisiones de la sociedad en la manera de tratar ciertas formas de comportamiento, se interesa profundamente en los valores y el uso que pueda hacerse del conocimiento para la acción social, en lugar de interesarse en el conocimiento por su propia razón”.³²

“El Trabajo Social es una praxis científica, con métodos de observación y comprobación, bien definidos e inherentes a un campo de acción concreto: el hombre integral, sus formas de comportamiento y sobre todo sus instituciones sociales y éticas, en cuanto deben servirle para la satisfacción de todas sus aspiraciones. Como profesión, se funda el reconocimiento de la existencia de la dignidad humana y de su capacidad de superación, pues mediante procedimientos propios, ayuda a los individuos, grupos y comunidades a valerse por si mismos y lograr su desarrollo integral, con especial énfasis en aquellos aspectos que más ayuda requieran”.³³

³¹ Código de ética profesional de Estados Unidos adoptados por la asamblea de delegados de la National Asociación of Social Workers, 13 de octubre de 1960. EU 1960 p.p133

³² Leonard, Peter. “la sociología en el Trabajo Social” Madrid, 1968 pp11

³³ Sandoval Trujillo, Juan “Perspectiva histórica de la preocupación social” (X Jornada de Estudios)Asociación Nacional Mexicana de Escuelas de Trabajo Social. México 1970.pp5

“Se identifica al Trabajo Social como una tecnología social porque aplica los conocimientos de las ciencias sociales a la realidad con el fin de transformarla y, al enfocar científicamente los problemas prácticos, va haciendo surgir nuevos conocimientos que, a su vez, son un aporte a las ciencias sociales”.³⁴

“Se define al Trabajador Social como: un instrumento eficaz para ayudar al hombre a conseguir el pleno desarrollo de su condición humana, tanto a nivel individual como en los conflictos a nivel de estructuras sociales”.³⁵

“El Trabajo Social es la única disciplina (dentro del sistema), que puede llegar a ser ciencia, por no quedarse solamente en el campo de la especulación, sino vivirlo en la realización (praxis)y, por este camino, poder llegar a instaurarse al más alto nivel de la Ciencia del Hombre”.³⁶

“Trabajo Social: Modo de acción social superadora de la Asistencia Social superadora de la Asistencia Social y del Servicio Social. En América Latina no debe confundirse con el “Social Work” norteamericano, pues difieren sustancialmente en lo que hace a la concepción metodológica e intencionalidad. El Trabajo Social tiene una función de concientización, movilización y organización del pueblo, para que en un proceso de promoción del auto desarrollo independiente, individuos, grupos y comunidades, realizando proyectos de trabajo social, insertos críticamente y actuando en sus propias organizaciones, participen activamente en la realización de un proyecto político que signifique el tránsito de una situación de dominación y marginalidad a otra de plena participación del pueblo en la vida política, económica y social de la nación que cree las condiciones necesarias para un nuevo modo de ser hombre”.³⁷

³⁴ Alwin, Nidia y Rodríguez, Virginia. “Qué es el Trabajo Social en la actual perspectiva histórica chilena” revista de “trabajo social” N°2 Universidad Católica de Chile. Santiago 1971. p.p. 22

³⁵ Federación Española de Escuelas de la Iglesia de Servicio Social. Seminario sobre metodología del Trabajo Social. Manresa España 1979. pp.13

³⁶ Zavala C. Manuel T “Organización Teórica de la Ciencia Humana” Edit. ECRO Buenos Aires 1972. pp.3

³⁷ Ander-Egg, Ezequiel “Diccionario de Trabajo Social” Edit:Ecro Buenos Aires1974.pp256-260

“El Trabajo Social, como una función social, consiste en un sistema de acción que desarrollan individuos e instituciones con el propósito de asegurar y perfeccionar las formas de convivencia social”³⁸

“El Trabajo Social es una disciplina de las Ciencias Sociales, que mediante metodología científica contribuye al conocimiento de los problemas y recursos de la comunidad, en la educación social, organización y movilización consciente de la colectividad, así como en la planificación y administración de acciones, todo ello con el propósito de lograr las transformaciones sociales para el desarrollo integral del hombre”³⁹

“El Trabajo Social es una profesión eminentemente práctica. Su que hacer profesional se encuentra ubicado dentro de la práctica social y sus objetivos van mucho más allá de la simple adquisición de conocimientos”.⁴⁰

“Entendemos el Trabajo Social como una profesión que procura capacitar acerca de las causas-efectos de los problemas sociales con el objetivo de que las personas asuman una acción organizada y transformadora que los supere”. “El Trabajo Social como una profesión apunta a constituirse en una disciplina científica. Tiene un objeto de trabajo, un manejo conceptual de los problemas con los que trabaja, un instrumental científico para abordarlos. Le falta, sin embargo intensificar investigación y sistematizar en práctica, lo que ha demorado frente a la presión creciente del trabajo en terreno y por una insuficiente formación profesional”.⁴¹

“El Trabajo Social es la disciplina que se ocupa de conocer las causas-efectos de los problemas sociales y lograr que los hombres asuman una acción organizada, tanto preventiva que los supere. El Trabajo Social es una intervención intencionada y científica, por lo tanto racional y organizada, en la realidad social, para conocerla-transformarla,

³⁸ CELATS Revista “Acción Crítica” N°1 Lima Perú 1976. pp30.

³⁹ Escuela Nacional de Trabajo Social “definición de objetivos y funciones del Trabajo Social”, 1° Reunión

⁴⁰ Escuela Nacional de Trabajo Social “Acerca de la Práctica en Trabajo Social”. Publicación N°3 México 1978. pp 23

⁴¹ Kisnerman, Natalio. “Un paradigma para el Trabajo Social Individualizado” Cuadernos de Trabajo N°3 del Ateneo de Asistentes Sociales de Buenos Aires. Buenos Aires 1980. pp.6 y 10|

contribuyendo con otras profesiones a lograr el bienestar social de la población, entendiéndolo como un sistema global de acciones que respondiendo al conjunto de las aspiraciones sociales, eleva la calidad de vida de una sociedad".⁴²

5.2.- Funciones y rol del trabajo social.

La profesión de Trabajo Social se inserta de forma global, canalizando e interrelacionando, mediante métodos y técnicas propias, todo tipo de necesidades y recursos, de forma que las personas, grupos y comunidades no encuentren parcializada la atención que sus necesidades requieren, posibilitando el cauce apropiado para cada tipo de problemática, y en defecto del mismo, contribuyendo a su promoción.

El trabajador social está capacitado para participar en actividades de investigación social y en el desarrollo evaluación y diseño de la política social dando a conocer las necesidades de la población y haciendo crítica sobre los medios para afrontarla. Deberá desarrollar una función constructiva en la actuación de sus intervenciones sociales.

De esta manera las funciones del Trabajador Social se han diversificado y ampliado con el devenir histórico de la disciplina, se ha pasado de una práctica empírica a un abordaje científico producto de la misma evolución. El binomio "*necesidades-recursos sociales*" es el que objetiva el campo de intervención del Trabajo Social. Por una parte, las necesidades sociales son los que dan contenido y justificación a dicho trabajo; por otra, los recursos sociales son los instrumentos que esta profesión utiliza para el tratamiento de las necesidades sociales.

Las demás profesiones sociales consideran las necesidades por áreas: educación, trabajo, sanidad, derecho, cultura,... El Trabajo Social sirve de punto de encuentro a estas profesiones sociales, y traza un camino común para evitar la deshumanización de un tratamiento unilateral de los problemas y la sectorización del hombre y de la sociedad. El trabajador social los unifica en un diagnóstico social y tratamiento globalizado. Esta es la

⁴² Kisnerman, Natalio. "Introducción al Trabajo Social". Edit: Humanitas. Buenos Aires 1981. pp.116

función básica de la profesión: la globalización y coordinación de las necesidades y recursos a través de:

1. Colabora para que las personas puedan ampliar y utilizar más efectivamente sus mecanismos para la solución de problemas necesidades y demandas así como el manejo de las tensiones de la vida diaria.
2. Establecer puntos de enlace entre las personas y sistemas recursos.
3. Facilitar la interacción y modificar y construir nuevas relaciones entre las personas y los recursos previstos por la sociedad para su servicio.
4. Facilitar la interacción y modificar y construir relaciones entre las personas que constituyen los sistemas recursos en la sociedad.
5. Contribuir al desarrollo y modificación de política social.
6. Ofrecer mecanismos para acceder recursos materiales.
7. Constituirse en agentes de control social cuando trabajan con problemas de desviación.

En cuanto al Rol del Trabajador Social

E.Ander-egg define el rol como el comportamiento o papel que debe desempeñar un Trabajador Social tomando en cuenta la posición o status que ocupa dentro de la sociedad. En un sentido más restringido se habla de "roles profesionales" a aquella función que se desempeña y que los otros esperan que desempeñe, aquellos que ejercen una determinada profesión.

identificador de Situaciones:

- a) Búsqueda de identificación en la comunidad de personas con problemas.

- b) Ofrecer ayuda a estas personas para que puedan ayudarse a sí mismos.
- c) Identificar recursos que puedan ser de ayuda a individuos con problemas.

Intermediario:

- a) Relacionar al individuo o familia con servicios que necesitan.
- b) Asegurar que obtengan efectivamente los servicios de la agencia apropiada.

Intercesor:

- a) Interceder para que un cliente que ha sido rechazado por el sistema de servicios sea atendido.
- b) Interceder para provocar cambios en las leyes, reglamentos y políticas.

Evaluador:

- a) Relacionar y hacer uso apropiado de información obtenida.
- b) Ponderar los problemas comunales.
- c) Definir alternativas.
- d) Tomar decisiones para la acción.

Maestro:

- a) Orientar a la clientela para planificar actividades.
- b) Orientar al personal en un programa de adiestramiento en servicios.

Modificador de Conducta o Agente de Cambio:

- a) Usar diferentes modalidades de intervención para modificar conducta, tales como consejería, modificación de conducta y psicoterapia. Sirve para que el sistema cliente cambie ciertos aspectos de su conducta.

Consultor:

- a) Ayudar a otros individuos o grupos en la agencia a aumentar sus destrezas y habilidades para resolver los problemas de la clientela.

Planificador Comunitario:

a) Ayudar a los individuos de una comunidad y a las agencias a desarrollar programas comunales para satisfacer las necesidades.

Proveedor:

a) Ofrecer servicios de sostén. Ejemplo: sostén económico, servicios de protección y cuidado diurno.

Investigador:

a) Recopilar y analizar datos para tomar decisiones.

Administrador:

a) Llevar a cabo las actividades relacionadas con la planificación y ejecución de un programa.

Movilizado:

a) Ayuda a utilizar mas efectivamente los servicios existentes y a poner a los individuos y grupos en contacto con los servicios.

b) Permite que los individuos y grupos conozcan estrategias que les permitan alcanzar los servicios.

5.3.- Trabajo Social y Administración Pública

Partiendo del hecho de que la administración pública es la base de las actividades que realiza el Estado para cumplir sus objetivos, apoyada en la planeación para satisfacer las necesidades de la población, valiéndose del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y los procedimientos aplicados a través de las ciencias administrativas, jurídicas y políticas, sociológicas, antropológicas, etcétera, podemos afirmar que la misión de la administración pública será impulsada y traducida en un solo proyecto denominado el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos elementos necesarios para la normatividad política en la aplicación de la administración pública serán los siguientes: planificación, administración de personal, organización y métodos, relación de la rama ejecutiva con las ramas legislativa y judicial.

En conjunto la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político-público.

Por lo que, atendiendo a estas características y retomando la trayectoria de la administración pública en nuestro país, es histórico que su función y actividad primordial en conjunto sea atender las necesidades humanas y públicas, en el entendido que la organización y coordinación de los planes y programas que se dimensionan hacia la población y donde se priorizan las más importantes desde la visión de la administración pública, se concretan en el Plan Nacional de Desarrollo. Es este el punto donde la contradicción atañe a los más importantes rezagos en el reordenamiento social hacia un tiempo desfasado de la realidad, es decir la administración pública con el esfuerzo a sanear y resolver las necesidades humanas, no es capaz de ser objetiva en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, sin diferenciar la situación real de necesidad de la población y lo que se piensa necesario, dejando así una brecha que toda profesión adopta desde su formación quedando en el plano esquemático y descriptivo, sin la inmersión del profesionista con la gente.

Es aquí donde la única profesión que no está divorciada directamente con la gente es el trabajo social, el cual no está considerado en la estructura de la administración pública y mucho menos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; aunado esto al rezago académico en el que se encuentra nuestra profesión con la enseñanza de modelos y teorías ya rebasadas por el tiempo y los modos de vida, por consecuencia se escribe muy poco de las propuestas actuales de trabajo social del nuevo milenio.

Regresando al plano de la administración pública, es indispensable la inclusión del trabajo social en el rango gubernamental ya que sin ese escalón será más tardado el ocupar lugares que beneficien a la nación y recaven no solo información para construir el Plan Nacional de Desarrollo, sino para ejecutar dicha acción donde no estamos, conglomerando un solo punto el rezago social en las prioridades humanas de nuestro país.

5.4 PROPUESTA.

En cuanto al sector público, el cambio en los esquemas administrativos tradicionales a esquemas gerenciales empieza a ser una exigencia constante de la sociedad al Estado. "A partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y necesariamente participativos, en esta dinámica se acentúa sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con organizaciones sociales. Esto da al sistema de planeación características cercanas a un proceso de abajo hacia arriba; la función del plan es por tanto, proveer un marco de referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones".⁴³

La reestructuración del Estado no sólo es en el aspecto cuantitativo, sino que se da tanto en el gobierno conociéndose como la reforma del gobierno, y en la administración pública, con la finalidad de dar una respuesta inmediata y eficaz a los requerimientos de una sociedad que día con día va teniendo más independencia del Estado, a través de ciertas tecnologías administrativas, entre ellas el trabajo social.

⁴³ Mendoza Cabrero, Enrique. Del administrador al gerente público. México, INAP.1995,P57.

El trabajo social, al igual que la gerencia pública, tendría por objetivo organizar la participación ciudadana fuera de los partidos políticos, de los grupos de presión de los movimientos de masas y de los sindicatos, recuperando el valor de la vida ciudadana para la lucha por satisfacer problemas y demandas comunes que se constituyen de manera organizada, a la vez que plantea directamente al poder público sus peticiones mediante acciones cívicas.

El trabajo social debe buscar desde el Estado establecer nuevas formas de relación con la sociedad, tratando a esta última como su igual, rompiendo con los esquemas de dependencia que se dieron durante el Estado interventor. La cual tiene por objeto la satisfacción de las necesidades sociales a través de una participación real de la comunidad.

El Estado tiene que redimensionarse, no sólo en los aspectos cuantitativos, sino cualitativamente, tomando en cuenta las demandas sentidas de los sujetos en sociedad, reconociendo que los modelos administrativos anteriores son rígidos y poco manejables y obsoletos para la modernidad y globalización por lo que ya no funcionan, ahora es la búsqueda de nuevos horizontes y paradigmas a partir de la sociedad reto para la administración pública, cuestiones que están en pleno desarrollo y en proceso de cambio a nivel internacional. A pesar del repliegue de los modelos burocrático-formales tradicionales a nivel mundial, tanto en el sector público como en el sector privado.

Los cuales van desde modelos de organización en base a proyectos, hasta modelos altamente sofisticados que procuran maximizar la flexibilidad, y para ello diseña sus proyectos y estrategias con énfasis en estructuras abiertas y en relaciones horizontales siguiendo las nuevas alternativas de la administración moderna. Lo cual se complica debido al atraso en este campo que vive la administración pública sobre todo en los países en vías de desarrollo como el nuestro, que presentan modelos de participación viejos, apegados a la jerarquía, la verticalidad y de gran rigidez.

En el caso de México, en el plano de la administración pública y con base al cumplimiento de sus funciones, uno de los objetivos del trabajo social es dar satisfacción a través de

diversos programas sociales de coparticipación, a las necesidades más apremiantes de los grupos sociales más vulnerables, a través de la agenda de gobierno y lo cual es obligación y responsabilidad del mismo impulsar el desarrollo humano.

En términos políticos se busca que el sistema se siga autorregulando, es decir, si se aplican correctamente dichos programas, el apoyo de dichos grupos sociales a las políticas gubernamentales se hará patente, de lo contrario las deficiencias en la aplicación de dichas políticas traerán consigo una deslegitimación del poder estatal y por ende una crisis del sistema político.

La participación ciudadana es uno de los requisitos imprescindibles para la puesta en marcha de un trabajo social sólido, es en ese ámbito donde la aplicación de las políticas públicas, la gerencia tanto pública y en específico la social deben tomar en consideración estos elementos. La justificación de la participación popular en el desarrollo tiene su origen en varios preceptos.

En primer lugar está la afirmación de que las personas constituyen el objetivo central del desarrollo, siendo la voluntad y capacidad humanas el recurso más crítico de una nación. La participación fortalece la capacidad de la población y su esfuerzo por crear y mantener su crecimiento y desarrollo colectivos, cualidades inherentes a un verdadero desarrollo.

Segundo, una población motivada para enfrentarse a sus propios problemas, inicialmente a nivel comunitario, puede organizarse en forma más efectiva a fin de alcanzar este objetivo. Es más probable que se movilicen para planificar juntos, fijen prioridades que tomen en consideración a los grupos de menores recursos, tomen medidas y supervisen continuamente los resultados, a fin de asegurar la eficacia de los mismos, y evalúen los resultados de modo de dar nueva forma y revitalizar el plan inicial. En el proceso, necesariamente se reexaminarán las tradiciones locales y las relaciones de poder existentes, siendo más probable que surjan resultados compatibles con las calidades locales.

Más aún, el involucramiento de la población en una empresa desde el principio significa una mayor probabilidad de que consideren a la actividad o proyecto como suyo propio, asegurando a su vez, un mejor seguimiento, un interés sostenido y una disposición a enfrentarse y solucionar los problemas nuevos a medida que surjan.

“Tercero, la creación y sostenimiento de una planificación y acción efectivas a nivel comunitario, lleva a la formación de redes entre grupos que piensan igual, lo cual a su vez da origen a movimientos a favor del cambio o reforma abarcando distritos o provincias completas, o hasta la nación entera. Esta forma de desarrollo autosuficiente, ayudado por esfuerzos externos constructivos diseñados de acuerdo a las perspectivas de la población, crea ese tipo de voluntad y capacidad humana que marcan los cimientos de una buena sociedad”⁴⁴

En suma, la participación comunitaria es el elemento esencial del Trabajo Social. La corresponsabilidad entre el Estado a través de la administración pública y la sociedad por medio de programas establecidos conjuntamente será el éxito del trabajo social y a su vez de la población en general.

Por lo tanto atendiendo a este compilado de ejemplos, con la reseña del papel y la función de la administración pública en conjunto con el trabajo social, no solo es necesario, si no indispensable la inmersión del trabajo social en las políticas públicas, para su elaboración y ejecución en el terreno social.

Por lo que el Trabajo Social, tendrá como objetivos darle solución a una serie de problemas derivados de los programas de ajuste, a través de la participación activa de la sociedad como factor imprescindible para su funcionamiento.

La aplicación del Trabajo Social ha logrado los objetivos esperados en algunos países; sin embargo todavía queda un largo camino por recorrer para lograr el éxito esperado. Por lo anterior se propone:

⁴⁴ Racelis, Mary. Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular, en Ibid.pp.242-243

- 1) Preparar a los servidores públicos en el Trabajo Social.
- 2) Fortalecer programas de fortalecimiento de gerencia social, sobre todo los auspiciados por el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD.
- 3) Difundir entre las comunidades los objetivos de la gerencia social.
- 4) Preparar a las comunidades en torno a la gerencia social.
- 5) Que el consenso de teóricos y especialistas en torno a políticas monetarias y fiscales se lleve a cabo en todos los países, sin considerar ideologías o formas de gobierno.

Es indudable que ante fenómenos actuales como la globalización y la transición hacia regímenes de mayor nivel de democracia y participación ciudadana, el capitalismo requiere de nuevas formas de acción del Estado y, consecuentemente, una nueva administración pública.

Las bondades del mercado han traído mayor eficiencia económica, desgraciadamente, no podemos decir lo mismo en el nivel de desarrollo mundial, entendido éste como una mayor y mejor distribución de la riqueza con consecuentes mejoras en los niveles de bienestar. El Trabajo Social, es la propuesta contemporánea para que el Estado sin fronteras que plantea la globalización pueda satisfacer las demandas sociales.

CONCLUSIONES

A partir de la década de los ochentas, se comienza a replantear la función del Estado, haciéndose necesario una revisión de sus estructuras para poder responder a las nuevas circunstancias en las que se ubica un proceso de globalización a nivel mundial, donde las economías se vuelven interdependientes, la desaparición del “bloque socialista”, que hacen del sistema capitalista, la “única vía” para el “desarrollo de la humanidad” haciéndose necesario se replantea una nueva relación entre el Estado y la sociedad, cambio que se le

conoce como la Reforma del Estado. Reforma que está inmersa en un contexto neoliberal, a donde se requiere impulsar más al mercado que el estado.

Este proceso de reforma ha traído como consecuencia una serie de ajustes estructurales, sobre todo en el ámbito económico, más que administrativo que ha repercutido en el nivel de vida de la mayoría de la sociedad y en las formas de administrar y gobernar, a donde las políticas de ajuste se manifiestan en un crecimiento de la pobreza y de desajuste social que se traduce en una anomia social de alto impacto.

Ante estos hechos concluimos que.

El Estado tiene que replantear sus funciones, tomando en cuenta, por un lado, el desarrollarse de forma acorde a una sociedad cada vez más crítica, participativa y por otro darle solución a los problemas sociales más urgentes y constantes.

Dentro de este proceso de reforma, la administración pública tiende a buscar cambios en su funcionamiento. En primer término hace su aparición el trabajo social, rompiendo con los viejos esquemas tradicionales de la administración pública, donde la participación social es imprescindible para llevar a cabo el quehacer político, identificando lo público de lo privado

Las nuevas tecnologías de conducción y acciones gubernamentales que ayudan al estado aplicar y conducir políticas acordes al nuevo sistema tales como: Las políticas públicas, la gerencia pública y el trabajo social, todos ellos necesarias para un mejoramiento en la calidad de vida de la población de acuerdo a las nuevas tendencias teóricas.

Tenemos que desde la década de los ochentas México vive un proceso de adaptación a las exigencias de un mundo cada vez más globalizado. Se modifican las relaciones entre los Estados y los pueblos, transformando a su vez la estructura social y el comportamiento entre grupos.

La pluralidad social exige nuevas formas de representación política, cuando no se cubren las expectativas esperadas, la sociedad se transforma en un ente más activo y participativo, demandando necesariamente una nueva relación en el contexto de la política social

La política social es un mecanismo que fortalece la identidad entre los conacionales de un Estado. Es un instrumento que puede combinar heterogeneidad de los individuos y los grupos sociales, relación imprescindible en el mundo actual.

Es necesario el desarrollo de una política social que dé un auténtico cauce a los grupos, regiones y culturas que integran nuestra nación, donde el trabajo social satisfice las expectativas sociales para el rango público en la administración, creando la alternativa de política social que conlleve no solo a la participación social y al Estado en entes separados, sino en conjunto en un desarrollo homogéneo tanto político como social. Esta nueva política debe ser base para una nueva relación entre la sociedad cada vez más plural y las instituciones que forman el Estado.

El surgimiento de una nueva política social será necesariamente el resultado del esfuerzo colectivo de todos los sectores de la sociedad y de la capacidad de transformación que tenga el Estado contemplando la integración primordial del trabajo social.

La política social que requiere el país, es aquella que tiene como principal propósito el evitar la transferencia de la pobreza entre la generación actual y las venideras.

De esta forma tenemos una responsabilidad por parte del trabajo social y el Estado en cuanto a su función como organizador de la convivencia social, por lo que su transformación requiere de reformas en el ámbito social, democrático y administrativo que generen un bienestar nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Aron, Raymond. *"Ensayo sobre las libertades"*. Ed. Alianza. México. 1991.

Aponte, Juan María. *La Revolución Ciberespacial y la Privatización del Estado Nación (Ensayo de Insurgencia)*. Edit. Rino. México, 2°. Edición 1998.

Arredondo Muñoz Ledo, Benjamín. *Historia de la Revolución Mexicana*. México, Edit. Porrúa, 1979.

Bhagwait, Jadish. *Economía Proteccionista*. México, Edit. Gernika, 1990.

Castro Sánchez, Ana Elisa. *Estado y política social en México. 1998-1994*.

Tesis Profesional Licenciatura en Trabajo Social, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, México. 1997.

C.I.D.A.C. *El Acuerdo de Libre Comercio, México, Estados Unidos*. México, Edit. Diana 1991.

Del Palacio, Alejandro. *Agonía y Muerte de la Revolución Mexicana*. México, Edit. U.A.M. 1991. 2ª. Edición

Del Palacio, Alejandro *"Del Estado de Derecho al Derecho del Estado"*. Ed. Leega. México 1988.

Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal* edit. Porrúa.

Guerrero Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México, Edit. Fontamara, S.A. 1986

Guerrero Omar. *El Estado en la era de la Modernización*. México, Edit. P y V 1992, 2°. Edición.

I.N.A.P Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, Edit. I.N.A.P. 1990

Lerner, Berta. Globalización, Neoliberalismo y Política Social, en las Políticas Sociales de México en los años noventa. Plazas y Valdés, México. 1996

Márquez Zárate, Miguel Angel. La Crisis del Estado Social de Derecho y Neoliberalismo. Tesis FCP y S, UNAM. 1998

Offe, Claus. "*Contradicciones en el Estado Benefactor*". Ed. Alianza. México. 1991.

Rubio, Luis "*Los límites del cambio político*". Revista Nexos. Año 16. Vol. XVI, no. 187. julio, 1993. México

Salyano Rodríguez, Jesús. La Administración de la Crisis del Estado Mexicano. México, Edit. I.N.A.P. 1985

Vilas Carlos M. Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas. UNAM-Nueva Sociedad, México.1996

Wilson, Woodrow. "*El estudio de la administración*". Revista de Administración Pública. Antología 1-54. 1956-1983. Ed. INAP. febrero. 1983. México.

Zaid, Gabriel. "*La economía presidencial*". Ed. Vuelta. México. 1987. Revistas.

REVISTAS.

Bonin, J. Carlos, Principios de la Administración Pública, en "Revista de la Administración Pública" (Edic. Especial), México, INAP, 1982.

Caiden E., Gerald. "Desafíos para los Gerentes del Sector Público", en Revista de Gestión Política, Pública Vol.1 No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económica 1982.

De la Rosa, Luis.-- "Sobre la Administración Pública de México y los Medios para Mejorarla" en R.A.P. 50 abril-junio 1982 I.N.A.P.

García Cárdenas, Luis.-- "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México", en R.A.P.-- No. 54 Abril- Junio 1983 I.N.A.P.

I.N.A.P.-- "Reforma a la Administración Pública Federal", en R.A.P. No. 90, 1995 I.N.A.P.

Kliksberg, Bernardo. "Cuando Reformar el Estado para Luchar contra la Pobreza", en Revista de Gestión y Política Pública Vol. 2, México, C.I.D.E. 1992.

Ospina Bozzi, M. Sonia.-- "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profecionalización de la Gestión Pública", en Revista en Gestión y Política Pública.—México CIDE 1993, Vol. II, No. 1.

PERIÓDICOS

Cabrera, Gerardo y Chávez, Marcos. "Aumenta la inquietud en la concentración de la riqueza". El Financiero. 28 de septiembre de 1993.

Acevedo, Luis y Serbolov, Yuri. "Sacrificio social, costo de la estabilización: Aspe"; "Con o sin tratado es imperativo mantener el programa de austeridad en México: BM"; "El tercer mundo, motor del desarrollo mundial: FMI". El Financiero. 27 y 28 de septiembre de 1993.