



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO. UN
ANÁLISIS SOBRE EL FONDO NACIONAL DE APOYO A LAS EMPRESAS
SOCIALES**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA:

TOMAS MARCELINO JOAQUIN

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

MÉXICO D. F. 2005



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.

INDICE	página
Introducción	4
Capítulo 1. La evolución del Estado Moderno	7
1.1 El Estado	7
1.1.2 Estado y administración pública	10
1.2 El Estado liberal	13
1.3 El Estado de derecho	19
1.4 El Estado de bienestar	22
1.5. La Crisis del Estado del bienestar	31
1.6. Neoliberalismo	35
Capítulo 2. La política social del Estado mexicano en el contexto neoliberal	38
2.1. El inicio. El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. 1982-1988.	40
2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	46
2.2 El sexenio de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994	51
2.2.1 El Programa Nacional de Solidaridad	55
2.3 El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. 1994-2000	60
2.3.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	67
2.4. El sexenio de Vicente Fox Quezada	75
2.4.1. Estrategia Contigo	86
2.4.2 Oportunidades	93

Capítulo 3. El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES)	96
3.1. El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales	96
3. 2. Logros	110
Conclusiones	124
Anexo	128
Bibliografía	141

Introducción

En la actualidad, los cambios que se desarrollan en el entorno económico tienen repercusión en los demás ámbitos de la vida social. Sin duda, la puesta en marcha de políticas económicas de corte neoliberal se manifiestan en un empobrecimiento de una gran parte de la población mundial. Nuestro país no está exento de tales circunstancias.

El neoliberalismo establece una reestructuración en la función del Estado en el entorno económico y social, trae consigo un rompimiento con las políticas económicas características del Estado del bienestar. Sin duda su repercusión en la mayoría de los países se manifiesta en un mayor empobrecimiento de la población.

En nuestro país a partir del inicio de la década de los ochenta se han aplicado una serie de medidas de índole restrictiva en cuanto a la política social, derivada entre otros muchos factores a los recortes presupuestales dirigidos a este sector, pero también a la gran cantidad de despidos. Por otro lado la política laboral se establece como mecanismo de flexibilización que impide a toda costa que los trabajadores tengan derecho tener una vida digna.

Ante estos hechos, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se estableció el Fondo de Nacional de Empresas Sociales (FONAES), el cual tiene como objetivo impulsar el diseño y la operación de proyectos productivos viables de la población en condiciones de pobreza a través del financiamiento, que se otorga por medio de acceso a créditos y micro créditos, así como provisión de la capacitación y asistencia técnica necesarias para la conformación de las empresas sociales.

El FONAES, desde su creación en 1991 como instrumento del Gobierno Federal es utilizado por las tres últimas administraciones para combatir la pobreza extrema y generar empleos por medio de empresas sociales a través de la Secretaria de Desarrollo Social y a partir del año 2001 por la Secretaria de Economía.

El Fonaes a través de Fondos lleva a cabo acciones para elevar el bienestar de la población objetivo por medio de apoyos directos, indirectos y mixtos en todo el país, principalmente en las zonas marginadas.

La importancia del Fonaes, se manifiesta en que ha perdurado durante los tres últimos sexenios, por lo que sin duda es una institución favorable para el desarrollo del país.

Con base a lo anterior, se establece como hipótesis: El funcionamiento del Fondo Nacional de Empresas Sociales, ha coadyuvado a elevar el nivel de vida de los grupos sociales marginados, a través del apoyo a proyectos productivos, sin embargo se requieren mayores recursos, para que dicho Fondo sea ampliado a más población marginada.

Para fines de presentación, la presente investigación, se divide en tres capítulos.

En el primero se presenta la evolución del Estado Moderno, desde su conformación como Estado liberal, pasando por una etapa del bienestar, el cual se caracteriza por una intervención del Estado en la vida económica de la sociedad, pero también como un Estado Social de Derecho, donde el Estado asume la característica principal de coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través del establecimiento de una serie de instituciones creadas para tal fin.

Sin embargo a partir de la década de los setentas del siglo pasado el Estado del bienestar entra en un periodo de crisis, que es reemplazado por el paradigma neoliberal, donde su principal credo es el de regresar al Estado Liberal, es decir menos Estado y más mercado.

La aplicación del neoliberalismo, se manifiesta en un recorte al gasto social principalmente, en la venta de empresas del Estado y en un despido del personal público lo cual repercute seriamente en el bienestar de la población.

En el segundo capítulo, se estudia la política social del Estado mexicano en el contexto del neoliberalismo. A partir de 1982, con el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, el Estado-benefactor inicia un proceso de reforma, debido a factores internos y externos. Dentro de los factores internos, dieron como consecuencia una crisis de legitimidad y de representación por parte del Estado-corporativo.

Dentro de los factores externos a nivel internacional se encuentran los procesos de liberación comercial y de apertura del mercado nacional al comercio mundial y la globalización de la economía, dado que México para ingresar a los préstamos de los organismos financieros internacionales (F.M.I. y Banco Mundial) requiere llevar a cabo programas y procesos de ajuste internos. Dentro de los más importantes se encuentran negociación de la deuda externa, estabilidad macroeconómica, el ajuste fiscal, liberalización comercial, desregulación económica y la desincorporación de empresas paraestatales.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la ideología que sostiene la reforma del Estado en dicho sexenio fue el liberalismo social, en el que retoma al liberalismo mexicano del siglo XIX.

También se presenta el desarrollo de la política social, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, profundizando en el análisis del Progreso, como programa rector de su política social. Por último se analiza de manera general, la política social en el sexenio de Vicente Fox Quezada y el programa Oportunidades.

En el tercer capítulo, objeto de estudio de la presente investigación, se presentan los objetivos, lineamientos, acciones y resultados del Fondo Nacional de Empresas Sociales, el cual inicia sus operaciones en el año de 1991, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, dentro del esquema del programa de Solidaridad, otorgándole un mayor impulso durante el sexenio de Ernesto Zedillo y consolidándose en el actual sexenio.

Por último se presentan las conclusiones de la investigación.

Capítulo 1. La evolución del Estado Moderno

El objetivo del presente capítulo es estudiar la evolución del Estado moderno, con la finalidad de ubicar el contexto, en el cual se está llevando a cabo la aplicación del Programa de Empresas Sociales.

1.1 El Estado

El Estado es definido como el representante político de la sociedad. El Estado es una organización política en cuanto poder. El Estado¹ es descrito como el poder detrás del derecho, del cual deriva esta su fuerza. De acuerdo a la definición de Hans Kelsen:

“el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional. El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye, desde un punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, como el problema del orden jurídico nacional.”

“La situación parece mas sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es como persona colectiva.²”

De acuerdo a la definición de Herman Heller, el Estado es administrado y planificado centralizadamente, después de la edad media.

¹ Loc. Cit.” puede atribuirse con justicia a maquiavelo el haber introducido en la literatura científica la voz Estado”Jellinek Georg; teoría general del Estado; México, F.C.E. 2000, p.155

² Kelsen, Hans; Teoría general del derecho y del Estado; México, UNAM. 1995, p. 215

“El ejército permanente y la burocracia de carácter continuo suponen la planificación de la administración financiera del Estado

Una manifestación precoz del Estado moderno fue el creado en la 1ª mitad del Siglo XIII en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical al sistema feudal el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático.

A consecuencia de la concentración de los instrumentos de mando militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política, surge aquel monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de manera característica el Estado de la edad moderna del territorio medieval.”³

El mismo autor considera que la unidad del Estado es obra de funcionarios especializados:

“El instrumento más eficaz para lograr la independización de la unidad de poder del Estado fue la jerarquía de autoridades, ordenada de modo regular, según competencias claramente delimitadas y en la que funcionarios especializados nombrados por el superior y económicamente dependientes, consagran su actividad de modo continuo y principal a la función pública que les incumbe, cooperando así a la formación consciente de la unidad del poder estatal.”⁴

La permanencia del Estado moderno reclama, justamente, un sistema impositivo bien reglamentado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento del ejército y la burocracia. Se requerían recursos públicos para sostener a la burocracia administrativa.

³ Heller Herman; Teoría del estado; México; 1ª Reimpresión, F.C.E., 2000, p.170

⁴ Ibid. Heller Herman; Op.Cit. p.173

“La codificación dispuesta por el príncipe y la burocratización de la función de aplicar y ejecutar el derecho eliminaron, finalmente el derecho del mas fuerte y el de desafío, e hicieron posible la concentración del ejercicio legitimo del poder físico en el Estado, fenómeno que con razón se señala como una característica típica del Estado moderno⁵”.

La unidad jurídica y de poder del Estado fue, en el continente europeo, obra de la monarquía absoluta. El monopolio del uso de la fuerza es una característica del Estado moderno.

“La evolución que se llevo acabo en el aspecto organizatorio, hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad publica y en que el poder de mando que se venia ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado⁶”. La autoridad, la administración y el poder de mando son expropiados por el Estado moderno.

La necesidad política de crear ejércitos permanentes dio lugar en muchas partes a una transformación en sentido burocrático de la administración de las finanzas. Se inicia la burocratización de las finanzas públicas.

⁵ Ibid, Heller Herman, op. cit. p.177

⁶ Ibid, Heller Herman, op. cit.p.171

1.1.2 Estado y administración pública

“Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal”⁷. El bien común es uno de los fines de la administración pública.

La noción de administración pública corresponde, por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo.

En la variedad de las actividades administrativas pueden señalarse dos atributos comunes:

En primer lugar, el de ser actividades dependientes o subordinadas a otras que determinan y especifican las finalidades por realizar (actividades políticas o soberanas y de gobierno), en segundo lugar, el de ser ejecutivas, en el doble significado de cumplir una elección o una norma procedente y de ejecutar la norma interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya señalados. La administración pública se convierte en ejecutora de las normas establecidas por el derecho.

Estos atributos condujeron a la identificación de la administración pública esencialmente como función, como actividad-objeto (condicionada por un objetivo) y como organización, es decir como actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva. La administración pública es considerada una función que tiene objetivos que llevar a cabo.

⁷ Bobbio, N. et. al. Diccionario de política; México, Siglo XXI, 1983, p. 12

“El termino de administración publica indica, desde el punto de vista de los individuos, el complejo de las estructuras que, aun encontrándose en posición diversamente subordinada respecto de las estructuras políticas y de gobierno, representan una realidad organizativa diferente de estas”⁸. La administración pública es diferenciada del gobierno.

Una característica normal de estas estructuras es la presencia de un personal elegido por la posesión de competencias técnicas y empleando de manera profesional y continua (cuerpos burocráticos).La administración pública requiere de personal especializado y calificado.

“La administración pública no puede reducirse, a las estructuras, especialmente si se tiene en cuenta que no siempre es posible encontrar estructuras de carácter burocrático para el desarrollo de las actividades administrativas y que frecuentemente hay continuidad o una parcial identidad en las estructuras de gobierno y de administración”⁹.

“La variedad de las tareas a las que puede dirigirse la obra administrativa y la variedad de las actividades en las que puede manifestarse, aconsejan asumir el punto de vista más amplio de la administración como actividad o como función necesaria, a la par con la política y de gobierno, en todo ordenamiento general o especial.”¹⁰.

La administración pública se va transformando en federal, estatal y municipal.

Igualmente se podrá comprobar, especialmente, para la época actual, la copresencia de distintos tipos de administración publica dentro de la misma colectividad estatal.

⁸ Bobbio, N. et. al.; op. cit. p.12

⁹ Ibid. op. cit. p.13

¹⁰ Ibid.; p.13

Ricardo Uvalle define a la administración pública como:

“El sentido publico de la administración publica deviene de su naturaleza liberal, republicana, constitucional y democrática, la cual se formaliza en reglas publicas que procuran una vida de beneficios compartidos.¹¹”

“La administración publica, es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar en última instancia a la sociedad civil.”¹²

“El Estado político también se relaciona con la sociedad, y el medio por el cual realiza esta función es la administración pública.¹³”

En suma, la administración pública como Estado en acción, determina en gran medida el desarrollo de este.

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio publico en México, retos y perspectivas, México, 1ª. ed., Plaza y Valdez, 2000. p. 202

¹² Uvalle Berrones, Ricardo; El Gobierno en Acción; la formación del Régimen Presidencial de la Administración Publica; México, F.C.E. ,1984,p. 108

1.2 El Estado liberal

La revolución francesa iniciada en 1789, dio como consecuencia que naciera la libertad e igualdad entre los ciudadanos franceses, esto origino el nacimiento del Estado liberal en Francia y también en otros países como Estados Unidos, las consecuencias en México se hicieron sentir hasta la independencia de 1810.

El liberalismo nació de las ideas liberales de Montesquieu y con J.J. Rousseau. En Alemania debido a las ideas Protestantes de M. Lutero, en el siglo XVI, con la reforma protestante, esto dio origen a que el Estado nacional se hiciera más independiente respecto a Roma, lo que origino también que su Estado-nacional se volviera liberal.

En México el liberalismo se hizo sentir más claramente durante el gobierno de Benito Juárez, ya que internamente el Estado comenzó a separarse de la iglesia lo que origino un Estado liberal.

Este proceso se lleva acabo desde el siglo XVII en Inglaterra, mientras que en Francia se establece en el siglo XVIII, con la promulgación de los Derechos Generales del Hombre.¹⁴

“Los derechos fundamentales representan las libertades civiles: libertad personal, política, económica y constituyen una defensa contra la intervención del Estado. Por el contrario los derechos sociales representan derechos de participación (en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida) así, la forma del Estado oscila entre libertad y participación.”¹⁵

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo; op. cit. p. 106

¹⁴ Estos derechos son de acuerdo al proyecto de declaración de los derechos del hombre en sociedad: “el derecho de libertad personal, derecho de propiedad, derecho de igualdad civil” en: Faure Christine, las declaraciones de los derechos del hombre de 1789; México. , F.C.E. 1999.pp.127-128

¹⁵ Bobbio, N. et. al.; op. cit. p.541

La premisa fundamental del Estado liberal es la del Laissez faire, término utilizado por primera vez en Francia a mediados del siglo XVIII y que a partir de entonces fue el credo militante del liberalismo. El termino “dejar pasar dejar hacer “credo del liberalismo en el sentido del termino utilizado por Adán Smith, se da por hecho que el Estado solo debe vigilar el funcionamiento de la economía (mercado).

Algunas de las características del Estado liberal es que promueve, la unidad nacional, la independencia nacional y la libertad, ya sea ésta, política, económica y social.

El papel del Estado liberal de Derecho esta orientado a garantizar el sistema capitalista en orden, es por eso que el Estado debe estar separado de la sociedad civil para poder gobernarla bajo los intereses de la burguesía, ya que sin la existencia del Estado la anarquía detendría la reproducción del Capitalismo.

El Estado de derecho, nace como consecuencia de los regimenes constitucionales en Europa en el siglo XVII.

De acuerdo a Norberto Bobbio el Estado contemporáneo es:

“La estructura del Estado de derecho puede sistematizares de la siguiente manera:

- 1.-) Estructura formal del sistema jurídico
- 2.-) Estructura material del sistema jurídico libertad de competencia en el mercado
- 3.-) Estructura social del sistema jurídico; la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora
- 4.-) Estructura política del sistema jurídico separación y distribución del poder¹⁶”

El Estado como fenómeno jurídico y sociológico es definido con un sentido de Estado moderno en Alemania y de ahí se extendió a todo el mundo.

¹⁶ Bobbio, N. et. al.; op. cit. p.542

“El Estado no es un concepto universal, que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del S. XIII y hasta fines del siglo XVIII o hasta los inicios del siglo XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea y que desde aquel momento en adelante se ha extendido al mundo civilizado.¹⁷”

Norberto Bobbio define al Estado moderno como:

“De este proceso basado a su vez en la afirmación concomitante del principio de la territorialidad de la obligación política y en la progresiva adquisición de la impersonalidad del mando político, a través de la evolución del concepto de “officium” surgen los rasgos esenciales de una nueva forma de organización política: el Estado moderno.¹⁸”.

“La historia del nacimiento del Estado moderno es la historia de esta tensión: del sistema poli-céntrico y complejo de los señoríos de origen feudal se llega al Estado territorial centralizado y unitario.¹⁹” Una de las características del Estado moderno es que posee un territorio y es soberano.

La evolución del Estado se da en dos planos:

“1) espacial constituida por el territorio e

2) institucional es el paso del señorío de la tierra a la soberanía territorial surgiendo de la transformación social inducida y gestionada por la incipiente burguesía.²⁰”

El Estado moderno (laico) de acuerdo a Norberto Bobbio se transforma en Estado de derecho por la vía de los monarcas.

¹⁷ Bobbio, N. et. al. op. cit. p.563

¹⁸ Ibidem. p.564

¹⁹ Ibid. p.564

²⁰ Ibid. p.565

“Solo con la base política del poder, consecuente con las luchas religiosas, que los nuevos atributos del Estado- mundanidad, finalidad y racionalidad, se instituyen para dar a este ultimo la imagen moderna de única y unitaria estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder, operante según procedimientos cada vez mejor definidos, pero sobre todo: la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejercicio monopólico del poder por parte del monarca, capaz de establecer en los casos controvertidos de que parte esta el derecho.²¹”.

El motivo financiero desde el inicio se presenta como uno de los más sólidos hilos conductores de la experiencia estatal moderna “el Estado por capas” evidencia el carácter todavía no diferenciado de una estructura organizativa en la que la separación entre social y político no se verificaba del todo.

El Estado moderno significaba claramente la negación de todo esto: la instauración de un nivel diferente de vida asociada, la delimitación de una esfera rígidamente separada de relaciones sociales, gestionada exclusivamente de modo político.

Una vez erigido el Estado- el príncipe y su aparato de poder- en monopolizador de la esfera política sus interlocutores directos no fueron ya los estamentos, sino los individuos. El Estado adquiere su esencia política y reconoce a los ciudadanos en la sociedad, además se realiza una separación entre lo social y lo político que anteriormente no estaba delimitado.

De acuerdo a Herman Heller el Estado esta dirigido al mantenimiento del orden:

“La unicidad del mando, su carácter de ultima decisión, su posibilidad de aplicación a través de un sólido aparato profesional de órganos ejecutivos y coactivos, todo esto no se cambia, como no cambia el objeto de fondo al que estaba dirigido: la instauración y el mantenimiento del orden.”²²

²¹ Bobbio, N. et. al. ; op cit p.566

²² Heller Hermann; op. cit. pp.568-569

“Esto se vuelve mas evidente en cuanto que son los individuos mismos los que conservan los instrumentos directos de determinación de tal orden, a través de la conquista del poder decisivo, el de mando, es decir el poder legislativo por parte de la fuerza hegemónica de la sociedad: la burguesía²³”. Algunos países europeos adoptan el sistema parlamentario.

“En esta estructura no vertical sino horizontal del nuevo orden social, se puede ejercitar en nombre de todos, el poder del Estado, que a su vez encontraba su propia encarnación en el ordenamiento jurídico y la propia justificación material en el orden natural de la economía.²⁴”

“Se hacia cada vez menos necesaria la personificación en la figura del monarca y cada vez mas indispensable la connotación abstracta, siendo el principal, precisamente la ley, la norma jurídica.²⁵” La constitución adquiere mas importancia en los Estados parlamentarios.

“El paso de la esfera de la legitimidad a la de la legalidad, señalo una fase ulterior del Estado moderno, la del Estado de derecho fundado mas bien en la libertad política y en la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, pero administrado por la burguesía como clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por el derecho y la economía en el momento triunfal de la revolución industrial.”²⁶

El verdadero paso estuvo representado en la constitución del Estado como Estado social, en respuesta directa a las necesidades sustanciales de las emergentes clases subalternas.

El desarrollo del Estado contemporáneo esta constituido por la difícil coexistencia de las formas del Estado de derecho con los contenidos del Estado social.

²³ Bobbio, N. et. al; op. cit. p.569

²⁴ Ibid. p.569

²⁵ Ibid. p.569

²⁶ Ibid. p. 569

“Como consecuencia la integración entre Estado de derecho y Estado social no puede producirse en el nivel constitucional sino en el nivel legislativo y administrativo”.dado que ninguna constitución del mundo otorgaba derechos sociales hasta 1917 en México la constitución consagra los derechos sociales.

Como se puede observar el Estado moderno tiene como una de sus funciones el garantizar el desarrollo del capitalismo y por lo tanto del bienestar social de los ciudadanos.

El bienestar²⁷ volvió a ser el motivo más prestigioso de la gestión del poder, no ya en funciones declaradamente fiscales y político económicas como durante el Estado absoluto sino en vista de un progresivo e indefinido proceso de integración social.

Es hasta la década de los veinte de este siglo, cuando el Estado Liberal de Derecho se ve imposibilitado para ser garante de la reproducción del sistema capitalista, siendo que la crisis económica del 29 trajo consigo un rompimiento radical con la idea de autorregulación de las actividades económicas.

En estos años se sientan las bases para un posterior establecimiento del Estado social de derecho en otros países.

Una de las soluciones más eficaces es el New Deal, implantado por Roosvelt en los Estados Unidos en 1933, el cual tiene como principal objetivo, eliminar en primer termino la crisis agrícola e industrial por medio de una especie de autorregulación con un control estatal, la implantación de políticas tendientes a dar empleo aumentando considerablemente los gastos para la seguridad social y la asistencia pública por medio de programas que proporcionaban algún tipo de seguridad contra el infortunio, especialmente los programas seguridad social.

La obra de Keynes esta dirigida a darle solución a los problemas estructurales del capitalismo, en la que su principal tesis es que el Estado debe intervenir en la esfera económica del mercado, con el fin de disminuir el desempleo y aumentar la producción.

²⁷ El bienestar es definido como: “comodidad, abundancia de las cosas necesarias para un bien vivir. El concepto de bienestar fue introducido en el campo de la economía política por algunos economistas ingleses a principios del siglo XX, inspirado en A.Marshall y los economistas fabianos. Surgieron así los conceptos de Estado del bienestar”en: Ontza Juan enciclopedia de las ciencias sociales, política, Bilbao , España, ASURI de ediciones s.a. 1981, p.60

Es decir en este periodo la intervención del Estado, sobretodo en los países desarrollados, es fundamental para que el sistema capitalista no desaparezca. Por lo que se crean en Estados unidos programas de seguridad social, para la protección de la salud principalmente.

1.3 Estado de derecho

De acuerdo a Georg Jellinek el Estado esta limitado por el derecho.

“Aquí hemos de partir del supuesto de la posibilidad de la auto limitación jurídica del Estado, por cuanto este al someterse al derecho, se convierte en sujeto de derechos y deberes²⁸”.

El Estado moderno ha nacido como unidad de asociación organizada conforme a una constitución. Algunos regimenes parlamentarios europeos a partir de que promulgaron la constitución limitaron al Estado.

De acuerdo a este autor el carácter corporativo del Estado se adquirió por la unidad política

“La unidad política del Estado su carácter corporativo. Esto último solo ha sido posible por haberse alcanzado aquella unidad. Gracias a ella puede adoptar el Estado la forma de una comunidad organizada, cuyas funciones se llevan acabo mediante una variedad de órganos dispuestos conforme a la constitución.²⁹”

La unidad política, su organización conforme a la constitución y la autolimitación del Estado frente al individuo, son las características esenciales de lo que denominamos Estado moderno.

“La doctrina inglesa de *checks and balances*, la francesa de la división de poderes, la alemana del Estado de derecho, todas ellas se proponen como fin último, fijar límites a la arbitrariedad inevitable de los órganos supremos del Estado.³⁰” El Estado esta limitado por la Constitución y además de que existe un sistema de pesos y contrapesos en el Estado.

²⁸ Jellinek, Georg; Teoría general del estado; México, F.C.E., 2000,p.195

²⁹ Jellinek, Georg, Op.Cit. p.313

³⁰ Jellinek, Georg; op. cit.,p.343

En el Estado moderno el derecho representa normalmente la forma necesaria de manifestación, tanto desde un punto de vista técnico, como ético-espiritual de todo poder político que quiera afianzarse.

El Estado de derecho como tal surge en el siglo XVII, con la consolidación de las constituciones modernas en Europa principalmente, debido a que los ciudadanos son reconocidos por el Estado y en donde la administración pública es limitada por el derecho.

El Estado de derecho en México surge a mi parecer con la constitución de 1824, dado que a partir del acta constitutiva de 1823, la nación mexicana se hace independiente y con la constitución de 1824 surge el Estado de derecho en México.

El Estado de derecho va evolucionando hacia un Estado social de derecho debido al reclamo social de los trabajadores.

Omar Guerrero menciona que:

“el desarrollo del Estado de derecho ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, su antigua condición de Estado burgués o (liberal) de derecho ha ido dando paso al Estado social de derecho. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento.³¹”

Las políticas sociales nacen con el Estado moderno y tienen como finalidad brindar bienestar a la población para continuar el desarrollo del capitalismo.

Las políticas públicas son definidas por Aguilar Villanueva como: “política pública no es sino cualquier política gubernamental. En efecto supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustentan con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no

³¹ Guerrero Orozco; Omar; La secretaria de justicia y el Estado de derecho en México, México, UNAM, 1996.p.14

mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual “inmerecido entre ellos.”³²

“El nacimiento del Estado moderno se acompañó de un conjunto de políticas públicas que posibilitaron su crecimiento y su consolidación posterior. Particularmente en este proceso, las políticas sociales desempeñaron un papel que fue fundamental. Este argumento no es menor, pues en el subyace la idea de que antes del Estado moderno no existe política social alguna.”³³

Este proceso histórico dio como resultado también el nacimiento de la empresa capitalista.

“Las transformaciones que comenzaron a experimentar grupos ilustrados de la Europa occidental al promediar el siglo XVIII en términos de las concepciones del mundo de la vida, producirán grandes cambios en las sociedades europeas en la medida de que estos grupos se inserten- vía las revolución burguesa y la revolución industrial-tecnológica, en el Estado y en la empresa capitalista respectivamente.”³⁴

Como menciona Juan Felipe leal, el Estado mexicano desde 1867 hasta 1914, es considerado un Estado liberal-oligárquico, dado que el liberalismo fue el credo dominante en este periodo, en el que se inicia el desarrollo del capitalismo en México, después de 1914, a mi parecer, el Estado mexicano inicia un proceso de consolidación como Estado benefactor hasta nuestros días.

“la primera corresponde al Estado liberal-oligárquico, que cubre el espacio histórico que va de 1867 a 1914.”³⁵

³² Aguilar Villanueva, Luis F.; el estudio de las políticas públicas, Colección, antologías de políticas públicas, 1ª. Antología, México, 1ª. Reimpresión. 1994. p.33

³³ Estrella, Chávez, Juan; las políticas sociales del gobierno del distrito federal y las demandas de la ciudadanía, el caso de la delegación iztapalapa 1994-1998; Instituto de investigaciones Dr.Jose Maria Luis Mora, marzo.1999.p.16

³⁴ Estrella Chávez, Juan; op. cit. p.18

³⁵ leal, Juan Felipe; del Estado liberal al Estado interventor en México; México, ediciones el caballito, s.a. 1ª ed. 1991.p.126

1.4 El Estado de bienestar (Estado social de derecho)

El Estado de bienestar es definido como: “Estado del Bienestar (*Welfare State*) para designar el tipo de actuación estatal destinado a producir bienes y realizar servicios sociales no inmediatamente rentables (sanidad, educación, urbanismo, etc.)³⁶”

“en épocas anteriores nadie esperaba que el gobierno atendiera a los pobres; el Estado de bienestar social no existía, hasta que Bismarck instauró el primero en el decenio de 1870. Hoy la mayoría de los gobiernos del mundo desarrollado no solo velan por los pobres, sino que pagan la atención médica y las pensiones para el retiro de todos los ciudadanos.³⁷”

“el Estado de bienestar o Estado asistencial puede definirse como un Estado que garantiza “estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia.”³⁸

A finales del siglo XIX nació un Estado intervencionista que se comprometía cada vez más en la financiación y en la administración de programas de seguridad social.

El Estado social de derecho para el caso mexicano surge con los postulados sociales de la revolución del Estado mexicano, dado que el proceso revolucionario en el que intervinieron sectores de la población entre ellos principalmente campesinos y trabajadores plasman sus demandas en la constitución de 1917, consagrados en los llamados derechos sociales, por lo que ésta constitución mexicana que es una reforma de la de 1857, en esos momentos es una de las más avanzadas en términos sociales en el mundo, pero como se aprecia estos cambios no han llegado a la realidad social mexicana y no han sido suficientes por lo que el espíritu que animó esos cambios se han quedado como letra muerta, aparte de la evolución que ha tenido la sociedad mexicana es necesario ahora en estos tiempos renovar la letra de esos artículos sociales y llevarlos a la práctica. A partir de la revolución mexicana el Estado

³⁶ Ontza Juan; op. cit. pp.60-61

³⁷ Osborne, David y Gaebler Ted; Un nuevo modelo de gobierno; Como transforma el espíritu empresarial al sector público; México, Gernika. s.a., 1994.p.14

³⁸ Bobbio, N. et. al; op. cit. p.551

de derecho en México se convierte en Estado social de derecho, y se formaliza con la Constitución de 1917.

El Estado de bienestar es adoptado en la mayoría de los países capitalistas de Europa y de América debido a la crisis económica mundial del capitalismo de 1929. El Estado de bienestar nace como respuesta a la crisis del capitalismo, en la segunda década del siglo pasado. En México se adopta el Estado de bienestar después de la crisis de 1929 y en los inicios de la década de 1930.

En esta fase el Estado interviene en los aspectos económicos y sociales, salvaguardando los intereses de la clase capitalista, pero otorgando beneficios y apoyo a la clase trabajadora, a través de una serie de instituciones.

El Estado de Bienestar, es construido en Europa y Estados Unidos a partir de la gran depresión de los años treinta y a todo lo largo de la posguerra.

En México “en los años veinte y treintas se había creado la conciencia de que el Estado podía ampliar su esfera de acción y dirigir así las fuerzas económicas por caminos diferentes a los señalados por la oferta y la demanda; dirigirlas con un racionalización mas acorde con los intereses nacionales. En la constitución de 1917 se daban al Estado y en particular al jefe del poder ejecutivo, facultades lo suficientemente amplias en materia económica para intentar algún tipo de planificación.³⁹”

“En 1928 la distribución del gasto del gobierno federal en porcentajes fue el siguiente: 23.1% al fomento económico, 11.9% proveer ciertos servicios sociales y el 65.2% a cubrir necesidades de la administración pública, en 1934 el porcentaje era similar, 23.2%, 15.0% y 61.8% respectivamente”.⁴⁰

³⁹ Meyer, Lorenzo; Historia de la revolución mexicana 1928-1934, el conflicto social y los gobiernos del maximato; México, el colegio de México, 2ª reimpression, 1995, p. 94

⁴⁰ “Sin embargo la estructura original de las prioridades se conservo invariable: con la intervención directa del estado en la economía o en el bienestar social al nivel mínimo indispensable” en Meyer, Lorenzo; op. cit. p. 93

La intervención del Estado en la sociedad se lleva a cabo por medio de la Administración Pública, la cual en esta etapa alcanza su máximo desarrollo, pues esta actúa donde el sector privado se ve imposibilitado hacerlo o no le es rentable (como son las obras de beneficio social, educación, en las grandes obras de infraestructura, etc.)

En cuanto a la organización del gobierno, este sufre una transformación, el poder legislativo queda relegado por el poder ejecutivo, ya que por medio de la administración pública, logra llevar a cabo las medidas congruentes para el buen equilibrio del proceso productivo, puesto que la mayoría de los proyectos de ley propuestos por el ejecutivo son aprobados por el parlamento, rompiendo de esta manera el marco institucional del parlamentarismo característico del Estado Liberal de derecho.⁴¹

“con el advenimiento de los regímenes constitucionales, la administración pública se subordinó a la ley y fue ubicada dentro del llamado poder ejecutivo estatal.”⁴²

El Estado Social de Derecho cumple dos funciones básicas, por un lado como benefactor que por medio de asistencia social amortigua los conflictos sociales, mientras que la otra función es ser encargado de promover el desarrollo económico y social, principalmente de los países subdesarrollados, donde el Estado se ve precisado a tomar las pautas que tienden a incentivar el desarrollo de las fuerzas productivas.

Lo anterior es resultado de un proceso histórico característico de los países menos desarrollados que se manifiesta en la estructura de sus economías, en la que el desequilibrio entre los factores de la producción ha sido determinante en el grado de desarrollo de estas naciones.

El primer desequilibrio está enmarcado en la pobreza de los grandes sectores de la sociedad, que cuentan con recursos precarios más bajos que las cifras medias, mientras que un número reducido de la población disfruta de ingresos considerablemente mayores.

⁴¹ “en el momento en que administrar, como otras funciones públicas, entro en el sistema del Estado constitucional con gobierno parlamentario” en Bobbio, N. et. al; op. cit. p.15

⁴² Bobbio, N. et. al. ;op. cit. p.15

“Durante el auge del Estado benefactor, la redistribución de la renta como objetivo de la política social fue el gozne articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión y asistencia”⁴³ el Estado tiene como una de sus misiones mejorar la distribución del ingreso de las personas por medio de políticas sociales.

Los procesos nacionales de institucionalización de los aparatos de bienestar fueron graduales y acordes al desarrollo de los valores democráticos⁴⁴ o relacionados con los conflictos políticos particulares de cada país, que definieron la constitución de las coaliciones políticas.

El Estado benefactor y las políticas sociales que se derivan son resultado de grandes revoluciones intelectuales de la modernidad, la secularización de la idea de la justicia y la compatibilidad de la noción de felicidad y libertad con la idea de progreso y bienestar.

“La política social del Estado benefactor, es expresión del pacto político e ideológico y en el fondo un consenso cultural, entre el socialismo de la clase obrera de los partidos socialdemócratas y la igualdad demoliberal. Este consenso se da tanto respecto del funcionamiento económico (la primacía del mercado), cuanto del funcionamiento del Estado y del mantenimiento del orden patriarcal de las familias.”⁴⁵

“Fue un equilibrio pragmático y perentorio entre dos fuerzas políticas. Por una parte el reformismo de la socialdemocracia, el cual reconocía las necesidades sociales de los trabajadores (salud, educación y vivienda) como condición para alcanzar la plenitud de la ciudadanía y como vía de liberación de las ataduras de clase. Por la otra el liberalismo

⁴³ Lerner, B. et. al.; las políticas sociales de México en los años noventa; México, UNAM, FLACSO, plaza y Valdez. 1a reimpresión, 1998 p.62

⁴⁴ “Querer detener la democracia parecerá entonces luchar contra Dios mismo. Entonces no queda a las naciones mas solución que acomodarse al estado social que les impone la providencia” en: Tocqueville, Alexis de; la democracia en América, México, F.C.E.; 11a reimpresión, 2001,p.34

⁴⁵ Lerner, B, et. al; op. cit. p.67

democrático que reconocía la compatibilidad de la eficiencia económica del mercado con la obligación pública de corregir las fallas de este en aras de promover la libertad y ajustarse a las condiciones de la organización social de los trabajadores.⁴⁶

La socialdemocracia es definida como la tercera vía es, según lo dice Tony Blair “una socialdemocracia modernizada para un mundo en transformación que funda su prosperidad en el capital humano y social.⁴⁷”

“La política social se arma como mecanismo de compensación del mercado, bajo el supuesto de pleno empleo y de una relación standard de trabajo. Dicha relación standard suponía un mercado de empleos duraderos a horarios completos, compuesto fundamentalmente, por individuos de sexo masculino. Y sostenido en la base por una definición de roles económicos en función del sexo, con una estructura patriarcal que incorporaba el trabajo domestico de las mujeres en calidad de servicios de asistencia familiar no contabilizados, aunque estaban implícitos en el modelo conceptual de las políticas de bienestar.⁴⁸” El trabajo masculino es considerado mas importante en la economía.

Se adopto el modelo económico de Keynes, porque planteaba una nueva relación entre el Estado y la economía, en donde se pretendió reanimar a la industria de Estados Unidos principalmente para sacarla de la crisis económica y a la vez brindar bienestar a la sociedad, a través de la intervención del Estado en la economía y el aumento de la productividad de los trabajadores.

El modelo keynesiano –fordista se caracteriza por:

“1 un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios.

⁴⁶ Lerner, B. et.al ;op. cit. pp.67-68

⁴⁷ Sánchez Mújica Alfonso; las rutas de la izquierda; la tercera vía de Tony Blair; Estudios políticos, quinta época, num. 23, enero-abril, 2000. p.246

⁴⁸ Lerner, B. et.al. op. cit. p.68

2. los incrementos en la productividad del trabajo repercuten positivamente en el nivel de los salarios y en la ampliación de la demanda de los trabajadores.

3.- Movilización social⁴⁹,

Las políticas sociales coadyuvaron al desarrollo del capitalismo y al bienestar de la sociedad.

En este modelo las políticas sociales reforzaron el proceso de acumulación en la medida en que:

1.- definieron economías externas para la inversión privada, inversión pública en infraestructura social (educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo) ambiciosos programas de construcción de vivienda por empresas privadas con financiamiento privado y público.

2. ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante las políticas, salarios y precios.

Las políticas sociales coadyuvaron a la ciudadanía de los trabajadores asalariados.

La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto, lo mismo que la política económica, tuvo un marcado sesgo anticíclico. A su vez dichas políticas favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas a las instituciones sociales y políticas dotando de nítidas proyecciones sociales a los derechos de ciudadanía.

Las políticas sociales contribuyeron al desarrollo capitalista, le imprimieron un sesgo reformista, alimentaron la movilización social y en esa medida dotaron de una amplia base de legitimidad al Estado.

⁴⁹ Lerner, B.; et.al.; op. cit. p.113

Este modelo de acumulación y su Estado nacional popular desarrollista, tuvieron su época de auge entre las décadas de 1930 a 1970, uno y otro hicieron crisis por una pluralidad de factores:

Las transformaciones en el sistema internacional a partir de las décadas de 1950 y 1960, el surgimiento de nuevos actores sociales que carecieron de representación política institucional, el acotamiento del espacio de convergencia de las demandas de empresarios y trabajadores.

Algunos de los éxitos de este modelo fueron:

Intervención del Estado con un sentido de desarrollo social y de redistribución, mediante los servicios sociales y la infraestructura, así como los excedentes que el mercado no asignaba mediante la distribución primaria de ingresos. El Estado contribuyó en algunos casos a disminuir la desigualdad social.

El Estado interventor corporativo

El Estado ahora interviene en la economía para lograr un desarrollo económico y contribuir a la creación de empleos y a la provisión de bienes y servicios sociales básicamente para la población que lo requiera. En México se aprovecha la coyuntura internacional desde la 2ª guerra mundial para crear una industria nacional que se dedicara a abastecer de materias primas a los países en conflicto, con el apoyo de energéticos baratos (petróleo)⁵⁰ para la planta productiva.

“Como Petromex, la CFE⁵¹ nació para que el Estado tuviera participación directa en una actividad que era vital para el desarrollo económico del país.”⁵².

⁵⁰ “en 1933 se hicieron los planes para dar forma a Petromex, S.A. y al año siguiente la empresa inicio sus actividades” en Meyer Lorenzo; *Historia de la revolución mexicana 1928-1934*, el conflicto social y los gobiernos del maximato; México; el Colegio de México, 2a. reimpresión, 1995, p.54

⁵¹ “y el 29 de diciembre de 1933 el gobierno anuncio la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)”, en Meyer Lorenzo; op. Cit. p.81

⁵² Meyer, Lorenzo; Op. Cit, p.81

En este periodo, la economía mexicana logro tasas de crecimiento de 6% anual durante cuatro décadas. “este periodo corresponde al llamado “desarrollo estabilizador” sustentado en la expansión de un Estado corporativista y fuertemente intervencionista en lo económico, con una sociedad que se urbaniza rápidamente⁵³” en este periodo se adopto el modelo de sustitución de importaciones para incentivar a la industria nacional.⁵⁴

“Este modelo surge en Inglaterra, es una respuesta del Estado ante las graves desigualdades sociales después de la 2ª guerra mundial, viene a complementar la creación de un nuevo orden económico- social en el cual regirán en adelante, los postulados económicos, adoptados exitosamente en Estados Unidos, como formula para salir de la gran depresión de los años 30.⁵⁵”

Lo fundamental es que se instala un orden político que otorga estabilidad y consenso a los proyectos de desarrollo económico basados en la industrialización y en el impulso al desarrollo agropecuario, sobretodo mediante la realización de importantes obras de infraestructura. En el margen del llamado desarrollo estabilizador, la política social⁵⁶ se sustenta en la creación de un gran aparato institucional el cual genera una importante cantidad de empleos asalariados y estables para atender las demandas de educación, salud y en menor medida, vivienda y bienes y servicios urbanos.

⁵³ Lerner, B. et. al; op.cit. p.219

⁵⁴ “puesto que en 1932 apenas se importaron artículos textiles por valor de 12.5 millones de pesos; es decir la proporción de lo importado paso de representar el 40% del valor de la producción interna, al 13%. Cuando se supero lo peor de la depresión, las importaciones aumentaron pero nunca mas volvieron a recuperar la importancia que habían tenido, fue un caso de modesta pero verdadera sustitución de importaciones” en: Meyer, Lorenzo; op. cit. p.79

⁵⁵ Lerner, B. et. al.; op. cit. p.211

⁵⁶ “la política social nació como una practica de regulación sobre la sociedad ejercida por el Estado para establecer las formas de integración social moderna” en: Lerner, B. et. al; op cit. p.65

Del año de 1920 al año de 1940 las empresas paraestatales eran 36, del año 1941 al año de 1954 sumaban 144, de 1955 al año de 1970 existían 272 empresas paraestatales, de 1970 a 1982 ya eran 1155 empresas públicas.

El problema del Estado parece estar en su recapitalización sobre la base de la imposición fiscal, o sea en la acumulación y concentración de capital público y de propiedad pública para permitir la solución de los problemas sociales más urgentes. Se requieren recursos públicos para financiar obras sociales una de las principales fuentes de financiamiento son los impuestos en el caso de México, los ingresos derivados de la exportación de petróleo ha coadyuvado a financiar obras sociales y también los préstamos de los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el BIRF, para financiar los programas sociales.

Lo que distingue al Estado asistencial de otros tipos de Estado no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos como un derecho.

Las políticas sociales se enmarcaron en el modelo del *Welfare State*, el cual sustenta una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos, principalmente salud, educación y seguridad social. En algunos países esto da como consecuencia que los Estados aumenten su tamaño y no sean eficientes.

“Se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía (esto supone un crecimiento del gasto público) que a su vez entraña un incremento de las cargas fiscales. Se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da un marcado incremento de la burocracia central y se crean mecanismos de representación corporativa.⁵⁷”

⁵⁷ Lerner, B. et.al; op. cit. p. 211

1.2 La crisis del Estado benefactor

A partir de 1968, el Estado Benefactor comienza a sentir los efectos de una crisis a nivel mundial, debido entre otras cosas a que los egresados de las universidades demandaban empleo y un mejor nivel de vida, esto trajo como consecuencia una crisis en la relación sociedad-Estado.

A partir de la década de 1970, el Estado benefactor entra en crisis y se reforma con una visión neoliberal en el que el criterio es la disminución de su tamaño y sus funciones para hacerlo mas eficiente y menos costoso.

Por parte del Estado, la gestión del bienestar esta cambiando: de tutelar o proveedor de los servicios a regulador y promotor de la equidad de servicio, costo y calidad lo que incentiva la competitividad y eficiencia de los servicios privados.

La tendencia de reforma estatal se orienta a la descarga de demandas sociales y transfiere al mercado la regulación de ellas como vía para derivar a la sociedad la responsabilidad en torno al bienestar.

Respecto del mundo del trabajo, la relación salarios-asistencia- bienestar, en la que se funda la política social requiere ajustarse a los cambios del mercado laboral que se relacionan con el fin del modelo keynesiano de pleno empleo, además afecta las fuentes de financiamiento del aparato de bienestar, justo cuando la demanda sobre estos servicios se eleva por la confluencia de factores diversos (crecimiento de la población, deterioro de las condiciones de vida por el desempleo).

La democratización en el diseño y operación de las políticas sociales, exige la creación de marcos institucionales de regulación y participación que den cause al despliegue de las iniciativas sociales. Como consecuencia se hace patente un desajuste en los sistemas de representación y decisión y participación entre la sociedad civil y la sociedad política.

El proceso de integración de bloques económicos redefine el ámbito de la soberanía del Estado nación. Esto altera las bases sobre las que operan las políticas públicas, que deben tomar en consideración el carácter abierto de las economías, los flujos más intensos de intercambio de población, además de la tarea de construcción de instituciones en el nuevo espacio regional.

Las limitaciones de los recursos financieros del Estado, la complejidad de necesidades de bienestar y la amplitud de las organizaciones sociales ligadas a la provisión de satisfactores de bienestar, plantean una tendencia a la sustitución del aparato social benefactor hacia lo que podría llamarse una sociedad del bienestar.

“En la actualidad se observan cambios respecto de lo que han sido los programas tradicionales de las políticas públicas⁵⁸ en materia de intervención social. Antes las acciones estaban encaminadas a contribuir a la solución de problemas específicos de los sectores pobres. Ahora la tendencia sería a priorizar la promoción de procesos de desarrollo que se impulsan a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia de un Estado estimulador de la búsqueda de soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y resulten más congruentes con las aspiraciones reales de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo⁵⁹ social.”⁶⁰

La intervención del Estado sigue siendo fundamental, por ejemplo para el acceso a la vivienda de los sectores más postergados, por ejemplo en soluciones como la del “desarrollo progresivo” se requiere su apoyo y regulación, por mínimo que sea para lograr una adecuada eficiencia.

⁵⁸ las políticas públicas son definidas por Aguilar Villanueva como: “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” en Aguilar Villanueva Luis. F, op. cit. p.36

⁵⁹ el desarrollo es definido como: “conjunto de cambios económicos, sociales, etc., que posibilitan o dan lugar al crecimiento en un país o un área determinada. Conlleva unos cambios sustanciales en las técnicas de producción, así como una serie de cambios sociales implícitos que dan lugar a unas actitudes sociales e institucionales dirigidas al logro del crecimiento.” en Ontza Juan; op. cit. p.175

⁶⁰ Lerner, B. et.al.; op. cit. p.79

La crisis de la década de los ochenta y el modo como los gobiernos latinoamericanos la enfrentaron, crearon condiciones para la gestación del modelo neoliberal, “que se caracteriza por:

- 1) desregulación amplia de la economía
- 2) desmantelamiento del sector publico
- 3) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio.”⁶¹

El Estado abandona sus funciones de promoción e integración social, reorienta su acción mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés, y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero.

La segunda dimensión de la función de acumulación corre por cuenta de los programas de inversión social, orientados hacia las micro y pequeñas empresas, a las cuales se busca dotar de condiciones de competitividad y rentabilidad. Por lo que la industria nacional requiere de la asociación de empresas para competir con otras economías en condiciones más favorables para las empresas exportadoras nacionales.

“Entre los estudiosos de los Estados modernos y los especialistas en políticas sociales es una idea común la de afirmar que los modelos de Estado benefactor que se diseñaron en la vieja Europa a finales del siglo XIX y cuyos momentos de esplendor se situaron de la segunda guerra mundial a los años setenta entraron en crisis. Existen distintas razones que explican sus dificultades, pero entre los factores mas importantes que influyen en tal situación se encuentran en primer termino, la disminucion de los recursos públicos destinados al gasto social, tanto por el aumento en el numero de beneficiarios como por el

⁶¹ Ibidem. p.115

incremento de las tasas de sobrevivencia y la ampliación y diversificación de las prestaciones otorgadas.⁶²”

El desmantelamiento del Estado benefactor ha venido acompañado de un replanteamiento radical de las políticas sociales. Este replanteamiento incluye las fuentes de financiamiento, el reconocimiento de la diversidad y selectividad de las prestaciones otorgadas por el Estado, la diversificación de los sectores participantes en la atención de las demandas sociales en donde los grupos privados o bien las organizaciones no gubernamentales, tienen una participación mas destacada.

En Europa esto hace que aumente la gente que requiere seguro de desempleo, lo cual aumenta los costos del Estado Benefactor y agudiza su crisis financiera.

Se produce un deterioro de los Estados benefactores, debido a que no se puede financiar un Estado grande, se plantea un saneamiento de las finanzas públicas.

A partir de los cambios registrados por la economía internacional a partir de la década de los años setenta y por los acontecimientos de los años ochenta, puso en el centro de la atención política e intelectual, la cuestión del Estado, de su crisis y de su reforma.

“La del Estado nacional desarrollista fue una crisis fiscal, pero también y ante todo una crisis política, a causa de las presiones ejercidas por los actores carentes de representación para poder expresarse institucionalmente y convertir sus intereses sociales o económicos en políticas publicas.”⁶³ Además de la crisis fiscal del Estado de bienestar se conjunta con una crisis de legitimidad, esto no implica su desaparición sino su transformación en la mayoría de los países.

⁶² Ibid. p. 285

⁶³ Lerner, B. et. al; op. cit.; p.115

1.3 Neoliberalismo

Dada la crisis del Estado benefactor se inicia un proceso de reforma estatal, a nivel mundial en el que su lugar lo ocupa un Estado mas conservador en la mayoría de los países, impulsado por países como Inglaterra y Estados Unidos y apoyado en este proceso por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A partir de 1989 con la caída del bloque soviético en Europa oriental, a su vez llega a su fin la relación liberalismo-comunismo, con lo que el liberalismo es considerado llega a su fin después de 200 años de iniciado.

El neoliberalismo es definido por como:” neoliberalismo es un termino genérico que se refiere a diversas variantes de aplicación de la teoría neoclásica. En esa teoría no se contempla un lugar particular para la política social o la política económica-salvo para esta ultima en un momento inicial de aplicación del modelo, ya que una y otra constituyen intervenciones del Estado en el mercado y plantean, según este enfoque teórico, alteraciones en su funcionamiento.⁶⁴”

El fomento a la organización y participación constituye otro rasgo positivo del neoliberalismo⁶⁵ (organizaciones no gubernamentales).

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, son los portavoces de la estrategia global neoliberal que en el mundo han asumido la responsabilidad de acercar el desarrollo económico y el social.

Sus metas son diversas: consolidar la globalización, bajo las reglas de la competencia, detener el deterioro social, conservar los márgenes de gobernabilidad de los distintos Estados.

De acuerdo a Bertha Lerner Sigal el Banco mundial y el Fondo Monetario Internacional proponen como estrategias del modelo neoliberal:

⁶⁴ Lerner, B. et. al. ; op. cit. p. 111

⁶⁵ ” la libre operación del mercado garantiza en el largo plazo la asignación racional de los recursos; los desequilibrios son producto de elementos ajenos a él. El principal de estos es la intervención del Estado motivado por criterios políticos, ideológicos, en general no económicos. Solo se acepta la intervención estatal encaminada a restablecer el juego libre del mercado”en Lerner, B. et. al; op. cit p. 111

Los portavoces de la estrategia global neoliberal, plantean como primera directriz que los países se inserten de un modo más emprendedor en el mercado mundial mediante la producción y exportación de artículos manufacturados.

Los defensores de la nueva estrategia global neoliberal sugieren como segunda pauta que los Estados abandonen sus funciones de supervisión y control sobre las cuestiones sociales y que pasen al control de la sociedad.

La estrategia global neoliberal plantea como tercera pauta que la política social se descentralice. Que los servicios sociales ya no estén en manos de un Estado central y que entidades federativas, municipios y pequeñas comunidades comiencen a supervisar dichas funciones.

De acuerdo con los representantes de la estrategia global neoliberal, es necesario optar por políticas sociales selectivas, dirigidas mas bien a los sectores mas pobres, como contrapartida, el neoliberalismo también recomienda dejar a un lado las políticas sociales que pretenden una cobertura universal es decir, la atención a todos los ciudadanos.

“La estrategia global neoliberal recomienda como quinta directriz que se dedique atención especial a los ámbitos de empleo, educación básica y salud preventiva, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, convienen en que es necesario apoyar simultáneamente las políticas de empleo, las de educación y salud.⁶⁶”

La política social del modelo neoliberal tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros o bien liga el mejoramiento de la situación social de los destinatarios al desarrollo de actividades microempresariales.

Uno de los objetivos prioritarios de la reforma del Estado, es crear una economía de mercado competitiva, con crecimiento y transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación.

Las propuestas del Banco Mundial para la reforma del Estado para los países menos desarrollados son: “las dos dimensiones principales de la reforma del Estado para el Banco Mundial son:

⁶⁶ Lerner, B. et.al. op. cit. pp.35-36

- a) la rendición de cuentas
- b) el establecimiento de un marco de referencia legal para el desarrollo⁶⁷”

Dado el principio de escasez, un primer punto supone que el gasto social estará determinado por la disponibilidad de recursos fiscales y el segundo una nueva jerarquización de las prioridades del gasto social y nuevas modalidades de asignación.

La adopción del modelo económico neoliberal, entraña una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como en sus aparatos. Se redimensiona el aparato del Estado, se intentan sanear las Finanzas Públicas y se privatizan servicios que anteriormente los proporcionaba el Estado.

El Estado capitalista como Estado que representa los intereses de la clase en el poder, tiende a adaptarse a los cambios que se dan en el mercado. Su nacimiento como Estado liberal, para pasar a una fase de Estado benefactor, donde su función es preponderante para el desarrollo del capitalismo, ya que abarca gran parte de las actividades que le corresponden a la sociedad. Lo cual trae consigo un crecimiento sin precedentes de la Administración Pública. Sin embargo la crisis del Estado de Bienestar, establece la implantación del neoliberalismo, donde las políticas de bienestar se ven seriamente afectadas.

En el caso de México, la puesta en marcha de las políticas neoliberales a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, así lo determinan. Como se mencionó arriba, la política social en el contexto neoliberal da prioridad a la focalización de dichas políticas. En este ámbito se crea el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales, el cual tiene como objeto apoyar en la creación de empresas a sectores marginados organizados, para coadyuvar a aumentar el nivel de vida de esta población.

⁶⁷ Anglade, Christian; El estado del banco mundial; estudios políticos; revista de ciencia política, sexta época, num. 25. sept.-dic. 2000.p.50

Capítulo 2. La política social del Estado mexicano en el contexto neoliberal

De acuerdo a la definición de Esthela Gutiérrez Garza, la política social es:

“el instrumento que permite combinar las heterogéneas iniciativas de individuos y grupos, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad. En esta perspectiva la política social es un poderoso instrumento para mantener la unidad entre Estado y nación y fortalecer la soberanía.⁶⁸”

“Las áreas que dan contenido a esta política son tres: los arreglos institucionales de producción y acceso a los bienes y servicios proporcionados por el Estado, el origen y destino de los recursos públicos que le dan continuidad a la seguridad y prevención sociales proporcionada por las instituciones y por ultimo las políticas de empleo.⁶⁹”

Actualmente en nuestro país, la política social se caracteriza por dar prioridad a la focalización, es decir otorgar apoyo a aquellos grupos que han sufrido de manera más amplia, las consecuencias de la aplicación de políticas económicas restrictivas y donde el nivel de pobreza es extremo.

Contrario a las políticas universales de los años anteriores, la actual situación se caracteriza por un aumento considerable de población que no tiene protección de las instituciones de seguridad social y más aún sin oportunidad de ingresar al sistema educativo. Aunado a un crecimiento de los niveles de desnutrición. En suma, la política social es restrictiva.

Las políticas gubernamentales, en particular la política social llevada a cabo durante las últimas tres administraciones federales, ha contribuido de alguna manera a atender a la población marginada, pero la atención a estas personas no ha sido suficiente ya que la población considerada pobre y en pobreza extrema es muy amplia según cifras oficiales.

⁶⁸ Gutiérrez Garza, Esthela; El debate nacional, la política social, Universidad de Guadalajara; México. p.16

⁶⁹ Gutiérrez Garza, Esthela ;op. cit: p.16

“entre 1984 y 1989, se observó un crecimiento de la población en pobreza extrema al pasar de 11.0 millones de personas en esta situación en 1984 a 14.9 millones para 1989⁷⁰” el incremento fue de 6.3% anual durante este periodo.

Durante 1992 13.6 millones de personas, se encontraban en pobreza extrema “de 1989 a 1992, la población del país que enfrentaba pobreza extrema pasó de 14.9 millones a 13.6 millones de personas, lo cual representa una disminución del -8.7%, en la población con esas características.⁷¹”

En México, la política social, según la Constitución Política, “abarca la seguridad social, la salud y la educación, en primer término pero también, la alimentación, el abasto y distribución de bienes básicos, el desarrollo regional, la generación de infraestructura básica: electrificación, drenaje, alcantarillado, vías de comunicación, la vivienda⁷² y escuelas. Sin embargo por las políticas de ajustes, el Estado se ve imposibilitado de otorgar estos derechos, por la falta de recursos; dejando al mercado como responsable de brindar estos servicios, por ejemplo de salud y educación.

El presente capítulo, tiene por objeto estudiar las fases en las que se desarrolla la política social hasta el contexto en el que se crea y desarrolla el FONAES.

⁷⁰ Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, informe metodológico; México; INEGI, ONU, CEPAL, diciembre de 1993.p. 68

⁷¹ *Ibidem.* op. cit. p. 68

2.1. El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. 1982-1988.

Como respuesta a la crisis del Estado interventor en México, representado en su plenitud en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo⁷³, el inicio del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, se caracterizó por implantar el paradigma neoliberal en nuestro país, es decir menos Estado y más mercado. Dicho proceso se dio a través de un proceso de reestructuración económica, caracterizada por la descentralización y por la venta de empresas públicas. (Ver graficas 2, 3 y 4)

Durante el periodo de 1982-1988 la economía nacional tuvo un crecimiento económico sostenido en el que país pudo mantener una política social activa en comparación con los sexenios anteriores, durante este periodo se creó una alianza entre empresarios, trabajadores y gobierno en el que la meta fue elevar el bienestar económico y social de la sociedad.

Según la concepción neoliberal, la política social se redefine en función de que el Estado debe reformarse, tanto en la esfera de lo económico como en lo social, donde las políticas sociales se enmarcan en nuevos lineamientos: racionalización, descentralización y traspaso de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales.

Hacia fines de la década de los ochenta dentro del proceso de desincorporación de empresas estatales se privatizan empresas públicas y los bancos.

“Hacia fines de esa década las reformas emprendidas incluyeron la aceptación de hasta 30% de capital extranjero en el capital accionario de los bancos y las casas de bolsa; un rápido

⁷² Gutiérrez Garza Esthela ;op. cit. p.37

⁷³ “En 1982 se estima que el Estado participaba en 63 de las 73 ramas de actividad económica que tiene clasificados el INEGI en México”

proceso de privatizaciones que incluyo a la banca, una persistente caída del gasto publico y una disminución del papel desempeñado por la banca de desarrollo.”⁷⁴

“Durante esa década la política social en México se ve enmarcada en un proceso de reestructuración económica⁷⁵ a nivel mundial (globalización), en el que el proceso tuvo efectos positivos como negativos para México, entre los efectos negativos, esta el proceso de apertura económica en México, que dio como resultado que la economía nacional sobretodo las empresas nacionales se vieran inmersas en la competencia internacional dado que la estrategia ahora es la producción hacia la exportación, en un mundo globalizado.”

La estrategia económica global fortalece a las grandes empresas, las cuales son las que pueden emprender la reconversión industrial y competir en el mercado internacional, pues desplazan a medianas y pequeñas empresas, incapaces de costear dicho proceso o lo emprenden pero no logran sostenerse en el mercado internacional, por lo cual terminan por cerrar y con ello producen un aumento considerable en las tasas de desempleo.

La experiencia de los países asiáticos demuestra que dentro de las reformas emprendidas por estos países se encuentran: “el segundo grupo consiste en una represión financiera discreta, en el crédito dirigido, en la promoción industrial selectiva y en políticas de comercio orientadas a la exportación.”⁷⁶

Los efectos negativos desde el punto de vista social. Este proceso se acompaña de crecimiento económico con desempleo.

También hay otros factores que hacen que el crecimiento se acompañe de desempleo, por ejemplo el encarecimiento de la mano de obra, tanto por su especialización, como por el costo de la seguridad social, lo que hace que la gente no recurra como primera opción a la

⁷⁴ Eugenia Correa y Otros; Consecuencias financieras de la globalización; México, UNAM, I.I.E., Porrúa, 1ª. ed. Marzo de 2005.p.495

⁷⁵ “también en los años ochenta, el cumplimiento de los compromisos de la reforma económica propugnada en el consenso de Washington, se reflejo en el caso de México, en la prosecución de un programa económico que incluyo la reforma financiera”; Ibidem; p.495

⁷⁶ Anglade Christian; Op. Cit. p.45

contratación. Se instrumenta una tecnología que requiere menos mano de obra y mayor densidad de capital, lo cual influye para que las empresas prefieran contratar trabajadores eventuales.

Este crecimiento económico con desempleo no es consecuencia únicamente de la globalización, también se debe a la recesión por la que atraviesa la economía mundial.

La globalización⁷⁷ se acompaña de un encarecimiento de los servicios sociales, que se legitima con la idea de que la administración privada será más eficiente que la estatal, más racionalizada y acabará beneficiando a los usuarios.

La política social, se ejecuta en un contexto posterior al estallido de la crisis de 1981, trayendo como consecuencia severas restricciones fiscales, hincapié en la estabilidad de precios y fuerte dependencia de financiamiento externo de corto plazo. Esta política se articulaba con las reformas introducidas en 1983, al artículo 115 Constitucional, para traspasar funciones a los Estados y municipios en materia de recaudación de impuestos (predial), suministro de servicios (agua, recolección de basura, parques y jardines y la planeación del territorio). En suma se establecen las directrices de descentralización y restricciones presupuestales.

Ante este hecho, se busca una mayor participación de los sectores sociales marginados. Esta estrategia política, alienta e impulsa a los pobres a que se organicen en la lucha contra la pobreza, tomen conciencia del problema y contribuyan con su recurso más abundante, su trabajo, bajo esta premisa, los pobres se convierten en actores fundamentales de la política

⁷⁷ la globalización es definida por “la globalización es un término que da cuenta de una doble realidad; de un lado la internalización de los mercados de bienes, servicios y factores de producción y de otro el surgimiento de empresas industriales capaces de concebir su desarrollo en escala mundial y formular por ello estrategias globales de producción, comercialización y gestión” en: Iliana Soto, y Leobardo Pedro; la política económica del régimen actual en materia de desarrollo industrial, Facultad de Economía, UNAM. p. 7

social; construyen escuelas, hospitales, obras de infraestructura en sus comunidades y se organizan para crear microempresas.

“La política social adquiere un comportamiento pro cíclico, las privatizaciones y los recortes drásticos del gasto social permiten que subsistan mínimos mecanismos compensatorios. Esto se agrava por el carácter regresivo de la carga tributaria, consistente fundamentalmente en impuestos indirectos IVA y otros.⁷⁸”.

En México en el periodo 1980-1998 la recaudación fiscal de los impuestos indirectos particularmente el IVA ha ido aumentando en cuanto a la proporción respecto del PIB.

Ingresos del gobierno federal (porcentaje del PIB)

Cuadro 1

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
IVA	2.62	2.49	2.15	2.99	3.20	3.02	3.02	3.19	3.05

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
3.10	3.60	3.43	2.71	2.64	2.71	2.82	2.88	3.07	3.15

Fuente: Elizondo Mayer-Serra, Carlos, la fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política, propuestas para una reforma fiscal integral I; el mercado de valores; nacional financiera, julio de 1999, pp.21

⁷⁸ Lerner, B. et.al; op. cit. p.117

Las reformas planteadas por el Banco Mundial se refieren a la (reforma fiscal) que tiene un enorme potencial para el desarrollo debido al impacto positivo de mayores ingresos fiscales sobre la balanza fiscal y sobre la capacidad del Estado para financiar el desarrollo.

Lo que el Banco Mundial sugiere para la reforma fiscal “los países menos desarrollados deberían confiar mas en los impuestos indirectos (particularmente en el impuesto al valor agregado) que son mas fáciles de administrar y menos hostiles para la inversión extranjera.”⁷⁹

Ingresos tributarios de los países de Norteamérica 1980-1995 (porcentaje del PIB)

Cuadro 2

	total	directos	indirectos	Contribuciones de seguridad social
1980	15.9	5.3	8.3	2.3
1985	17.0	4.1	11.0	1.9
1990	17.1	5.2	9.6	2.3
1995	16.3	4.6	9.0	2.7

Fuente: Elizondo Mayer-Serra, Carlos; la fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política, Propuestas para una reforma fiscal integral I; el mercado de valores; julio de 1999.p.26

Como se observa en el cuadro anterior a partir de 1980 hasta el año de 1995 los impuestos indirectos representan la mayor proporción de ingresos recaudados respecto al total de la recaudación fiscal.

La política social resulta estrechamente ligada a la evolución de las coyunturas políticas, proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de malestar o

⁷⁹ Anglade Christian; op. cit. p.64

descontento. Los avances en materia de descentralización económica y liberalización comercial son significativos, y los pasos de México en la creación de zonas de libre comercio.

A partir de 1982-1983, México enfrenta una crisis que lo llevo a instrumentar unos programas de ajuste, ambos desembocaron en un periodo largo de no crecimiento y reaparición de la pobreza extrema. La inequidad a nivel internacional se despliega hoy en pobreza extensa y extrema de las masas. Esta en todas partes, en los centros del mundo y en nuestras capitales, en el campo, pero ahora también en las ciudades y barrios de todo tamaño.

La adopción del modelo económico neoliberal, entraña una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como en sus aparatos. Se redimensiona el aparato del Estado, se intentan sanear las finanzas públicas y se privatizan servicios que con anterioridad fueron provistos por las instituciones gubernamentales.

Durante esta administración se crea el plan nacional de desarrollo en el que se pretende llevar acabo una descentralización administrativa y una planeacion nacional del desarrollo.

“el plan nacional de desarrollo será: las políticas, programas y principales proyectos para avanzar en las prioridades de la estrategia de desarrollo.⁸⁰”

Se planteaba una descentralización⁸¹ administrativa de los servicios públicos.

“el sistema nacional de planeacion democrática es un sistema ordenado de toma de decisiones y por ello debe ser descentralizado, sin romper la congruencia del conjunto.⁸²”

⁸⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel; planeacion democrática; México, INAP, 1983.p.39

⁸¹ la descentralización significa:” transferencia del poder de decisión a una autoridad que tenga cierta independencia respecto al poder central”en Ontza Juan; op. cit. p.175

⁸² De la Madrid Hurtado, Miguel; op. cit. p.40

2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Durante la administración de Miguel de La Madrid Hurtado, se tuvo como propósito: la recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido y generación de empleos para la población, una política de redistribución del ingreso entre personas y regiones, y la atención prioritaria de las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos. Se mantuvo un crecimiento económico que no fue suficiente para el bienestar de la población y al final del sexenio se manifestó en descontento político hacia el partido en el gobierno.

Dentro de la política social, se definieron los objetivos de empleo y distribución del ingreso y se plantearon propósitos y las líneas de acción en los renglones de las necesidades básicas fundamentales como: educación, alimentación, salud, medio ambiente y desarrollo urbano y vivienda.

Los objetivos de empleo y distribución del ingreso se consideraron fundamentales y se constituyeron en los elementos clave para poder transformar el crecimiento económico en desarrollo social; el eslabón que vincula la política económica con la política social.

La política social dio atención especial a dos objetivos:

- Elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario.
- Combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población.

Se alentó la generación de empleos en este sexenio

El gasto público, la política fiscal, crediticia y de comercio exterior fueron manejadas con el propósito de recuperar la capacidad de crecimiento económico y de inducir una reorientación del aparato productivo hacia la oferta de bienes de consumo popular, para lograr una mayor

generación de empleo por unidad de producción y una mejor distribución del ingreso. Se reorientó el gasto público y se condicionó la política de apoyos y estímulos a la creación de empleos. La estructura industrial y el desarrollo de los distintos sectores y ramas de la economía se orientaron de tal forma que se logró un mejor equilibrio en la generación de empleos. Se fortaleció la capacidad de las pequeñas y medianas unidades, para generar empleos más estables y mejor remunerados.

Se trató de mejorar la situación de los trabajadores del campo y la ciudad por medio de créditos y subsidios.

La mejor organización de las unidades productivas del campo y la ciudad se consideró fundamental para que las zonas rurales y urbanas accedieran a niveles mínimos de capitalización y lograran así fortalecer su capacidad para generar ocupación productiva y adecuadamente remunerada, acorde con el volumen y estructura de la oferta de mano de obra. Se pretendía un crecimiento económico y un aumento de la productividad de las empresas.

“Con un crecimiento promedio esperado del producto del 5-6, por ciento anual, para el periodo 1985-1988 el aparato productivo podría generar empleos suficientes para empezar a revertir los altos niveles de desempleo. La orientación que se busca lograr en el crecimiento sectorial del producto, reflejada en el uso de tecnologías más apropiadas y en la evolución de las actividades intensivas de mano de obra.⁸³”

Se dio prioridad a los programas de bienestar social que realiza el Estado, tales como: los de alimentación, educación, salud, y vivienda en las zonas más rezagadas, concentrando de manera coordinada los servicios correspondientes en localidades de cierto tamaño mínimo; se manejaron los recursos correspondientes al desarrollo rural integral en forma cada vez más descentralizada.

La estrategia para la creación de empleos y el combate la desigualdad se complementó con políticas directas de bienestar.

En cuanto a educación, cultura, recreación y deporte se pretendió:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana
- Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.
- Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

La política educativa nacional inicio un proceso de descentralización.

En la estrategia de la política educativa fue prioritaria la medida encaminada a vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales fortalecer la formación y superación profesionales del magisterio, relacionar la educación al sistema productivo, alfabetizar al mayor numero posible de mexicanos, atacar las causas de deserción y reprobación y avanzar hacia la educación de diez grados, acrecentar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización.

Las líneas generales de acción fueron

La primera línea de acción fue:

“Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana⁸⁴”. Por medio de:

Desarrollo de la cultura nacional

Fortalecimiento de la calidad académica. Formación, superación y actualización del magisterio reorganización de la educación normal.

Revisión de planes y programas de estudio en educación básica.

Racionalización de la matricula de la educación media superior y superior.

⁸³ De la Madrid Hurtado Miguel; Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; Secretaria de Programación y Presupuesto 1a. ed. Mayo de 1983.p.211

⁸⁴ De la Madrid Hurtado Miguel; Op. Cit. p.221

Impulso a la educación tecnológica.

Coordinación del sistema de educación tecnológica y universitaria con las necesidades del país.

Impulso al deporte y la recreación.

La segunda línea de acción fue:

“Ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y recreativas⁸⁵”.

Por medio de:

Integración de la educación básica.

Disminuir sustancialmente el analfabetismo y promover la educación de adultos.

Eliminación de las causas internas de reprobación y deserción de la educación básica e impulso a la educación especial.

Atención a la educación rural e indígena.

La tercera línea de acción fue:

“Mejorar la prestación de los servicios del sector⁸⁶”.

Por medio de:

Descentralización y mejoramiento de la prestación de los servicios.

Y por medio de fuentes alternas de financiamiento

Se inicia el proceso de descentralización administrativa

Descentralización y mejoramiento de la prestación de los servicios

⁸⁵ De la Madrid Hurtado Miguel; Op. Cit. p.225

La descentralización educativa se consideró un instrumento en la disminución y eliminación de las desigualdades entre regiones y personas. Se fortaleció el federalismo y se estimuló el desarrollo regional.

En cuanto a alimentación y nutrición:

La atención a la alimentación y a la nutrición de sectores amplios del pueblo de México constituyó una de las preocupaciones básicas del gobierno de la república.

Se llevó a cabo un programa nacional de alimentación cuyos objetivos generales fueron procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de los mexicanos.

De manera específica, el programa se dirigió a mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así, como en regiones y grupos marginados y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos.

Se creó el programa nacional de alimentación

“Con este programa (Programa nacional de alimentación) se pretende aumentar la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero, para satisfacer el crecimiento de la demanda, combatir la inflación y mejorar las condiciones nutricionales de la población, en particular la de menores ingresos.⁸⁷”

⁸⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel; Op. Cit. p.226

⁸⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel; Op. Cit. p.229

Se consideraron las fases del proceso alimentario:- producción, transformación, comercialización y consumo- a fin de elevar la eficiencia a lo largo de la cadena, previniendo y resolviendo los desequilibrios en su operación al tiempo que se alentó la participación de los productores primarios en todas las fases, en congruencia con la estrategia de desarrollo rural integral.

2.2 El sexenio de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994.

Durante este periodo gubernamental 1988-1994 la economía nacional se recupero de las crisis económicas anteriores, se redujo la inflación a 9%, se reestructuro la deuda externa, se sanearon las finanzas públicas y se pudieron mantener los programas sociales en materia de salud y educación principalmente. En estos rubros se aumentaron los recursos otorgados en comparación con sexenios anteriores. En este sexenio se continuó con el proceso de descentralización. Además de la venta y desincorporación de empresas publicas. (Ver grafica 1 4)

El plan nacional de desarrollo de este sexenio estableció en el marco del “Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida” cuatro líneas estratégicas:

1.-“la creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida de los trabajadores” el aumento de los salarios reales, se habría de producir sobre la base de la estabilidad económica, de una creciente inversión ampliadora de la oferta de empleos, de los avances en la productividad y del estímulo a la participación de los trabajadores en el proceso de cambio económico. de acuerdo con las siguientes líneas de política:

Se pretendieron mejorar los salarios de los trabajadores.

“Aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que será propiciado por el crecimiento económico, el aumento de la productividad y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior.⁸⁸”.

Mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones.

Consolidar una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso, alivie la carga sobre los ingresos del trabajo y contribuya al financiamiento de las actividades del Estado, las que tendrán una orientación social.

Impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente, que fortalezca el poder adquisitivo de los grupos mas necesitados.

Una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores.

Una participación amplia y decidida del movimiento obrero y de los campesinos en la concertación de la política económica y social junto con los demás sectores productivos y con el gobierno.

2.-“Atención de las demandas prioritarias del bienestar social”, dando prioridad y fortalecimiento a las actividades encaminadas al mantenimiento y creación de infraestructura y la atención de las demandas sociales.

⁸⁸ Salinas de Gortari, Carlos; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Secretaria de Programación y Presupuesto 1ª. ed. mayo de 1989.p. 99

La atención que se da al gasto social, se basó en dos propósitos fundamentales, por una parte mitigar los efectos que dejó la crisis sobre las grandes mayorías del país y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas. Por la otra, se busca acrecentar la propia capacidad de desarrollo.

Estas tareas se efectuaron de acuerdo con las siguientes acciones:

Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la federación.

Concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos.

Asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter y urgencia de las demandas detectadas en la consulta popular, como agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano.

Se continuó el proceso de descentralización iniciado el sexenio anterior mediante instrumentos de planeación regional.

Se creó el convenio único de desarrollo (CUD) es el documento jurídico administrativo, programático y financiero que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Se fortaleció y adecuó gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitieron atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los comités de planeación para el Desarrollo.

3.- protección al medio ambiente

4.- erradicación de la pobreza extrema

En cuanto a la erradicación de la pobreza extrema, se estableció:

“Mediante una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, se aumentara la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes mas lo necesitan.

La atención a los grupos de escasos recursos del campo y la ciudad serán selectivas y específicas, para atender la demanda social.⁸⁹”

Una alta proporción de los grupos en condiciones de pobreza extrema se localiza entre los campesinos. Se puso énfasis en elevar su eficiencia productiva y en diversificar sus actividades económicas.

La atención a las colonias populares de las zonas urbanas se orientó a proveer los servicios básicos municipales, los de educación, alimentación y salud, así como apoyar la construcción y el mejoramiento de la vivienda, regularizar la tenencia del suelo, capacitación para el trabajo productivo.

Durante este periodo gubernamental las políticas sociales se focalizaron hacia las personas en pobreza extrema, regiones y municipios marginados. Dentro de esta línea estratégica se creó el Pronasol

⁸⁹ Salinas de Gortari Carlos; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Secretaría de Programación y Presupuesto 1ª ed. Mayo de 1989. p.126

2.2.1 El Programa Nacional de Solidaridad

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) el instrumento de política social más importante del sexenio. La focalización de las políticas sociales se convirtió en un criterio adoptado a partir del inicio de este programa social.

Durante esta administración la ideología que sostuvo este gobierno estuvo basada en el liberalismo social⁹⁰ los puntos que la componían eran:

“Soberanía, el Estado, justicia social, las libertades, democracia, la educación, el campo, los indígenas, la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida y la ideología del partido⁹¹”

El 6 de diciembre de 1988, el presidente Carlos Salinas de Gortari, emitió un decreto por el cual se creaba el PRONASOL, el cual se instaló como el principal instrumento de la política social del sexenio. Se trató de un programa centralizado en una Secretaría de Estado directamente supervisado por el presidente de la república.

El Pronasol es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. El pronasol era un programa que descentralizaba recursos y decisiones.

El universo al que se orienta el Pronasol, está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos.

⁹⁰ “hoy llevamos a cabo la reforma de la revolución” en Salinas de Gortari, Carlos; el liberalismo social, nuestro camino; Presidencia de la república; 4 de marzo de 1992. p.3

⁹¹ Cfr. Salinas de Gortari, Carlos; El liberalismo social, nuestro camino; Presidencia de la República; 4 de marzo de 1992.

Las áreas que recibieron particular atención fueron:

-Alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales, a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

En materia de alimentación se impulsara la eficiencia en la producción de alimentos y el abasto de productos básicos.

Se puso en práctica un programa para regularizar la tenencia de la tierra en las colonias populares.

-En educación, se busco ampliar la cobertura y elevar la calidad del contenido, a fin de superar las deficiencias del sistema educativo en las zonas rurales y urbanas populares. Se impulsaron programas de becas.

La provisión de servicios de agua potable y energía eléctrica para elevar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales y las colonias populares.

Se apoyo la alimentación de los sectores sociales más pobres

El apoyo a la eficiencia agropecuaria se fomentaron programas de incremento de la producción mediante estímulos y apoyos concertados.

Se utilizaron mecanismos de concertación y de participación social, se impulsaron el rescate de las obras que estaban deterioradas o que no fueron concluidas, se promovió la construcción de pequeñas obras de irrigación, de comunicaciones y reforestación y se alentó el uso de la mano de obra local para multiplicar los beneficios sociales en las propias comunidades.

El plan nacional de desarrollo pretendía la participación de los tres niveles de gobierno y la sociedad en la solución de los problemas sociales.

Para el cumplimiento de los propósitos del plan, el gobierno federal, reorientó el gasto destinado al desarrollo regional para que tuviera un fuerte sentido social. Con estos recursos, más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinan para el mismo propósito, a esto se sumaron las aportaciones de los propios beneficiarios.

Se fomentó la participación de los tres niveles de gobierno y las personas o grupos organizados harían alguna aportación ya sea en especie o dinero o trabajo en su mayoría.

El programa era un instrumento para contrarrestar la pobreza generada por la aplicación de las políticas de ajuste. Se puso en marcha en un contexto de reducción del gasto social y la reforma fiscal. A Pronasol se destinó en 1989 solamente el 1.97% del gasto público programado y en 1993 alcanzó el 3.99%. En relación con el gasto social, comenzó absorbiendo el 5.76% de este y obtuvo en 1993 el 9.10%. Los recursos destinados a Pronasol aumentaron desde el inicio del sexenio hasta el final del sexenio.

El trabajo aportado por la comunidad organizada en los llamados comités de solidaridad, este recurso organizativo de las propias comunidades se transformó en un requisito institucional para poder acceder a los recursos financieros.

En 1993 había 150 000 comités de solidaridad y cada uno se constituyó para realizar una acción específica.

La distribución territorial abarcó a casi todos los municipios y estados del país y se concentró particularmente en los últimos años en los estados más marginados.

Pronasol debía compensar el deterioro de los niveles de vida en los sectores más empobrecidos de la población, a la vez que restringir su ámbito de acción a planos micro de la actividad económica, con el fin de no obstaculizar el funcionamiento de las medidas macroeconómicas.

La necesidad de legitimación cobro mayor vigencia, debido al descontento de amplias capas de la población. En 1988, además del voto de castigo al PRI, se organizaban cada vez mas grupos y sectores sociales al margen de este partido, tanto en zonas rurales como urbanas. La actividad de tales organizaciones venia contribuyendo a que la situación de pobreza y de carencia en diversos sectores sociales se volviera un problema que debía atenderse de manera prioritaria.

Los programas, la participación de los destinatarios propicia el ahorro de los recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimula el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua. La participación también permitió fomentar acciones para descentralizar recursos públicos. Se fomento la solidaridad entre las personas para llevar acabo obras públicas y sociales en beneficio de las comunidades beneficiadas.

Los propósitos de equidad y los objetivos de ahorro de recursos dieron gran importancia a la selectividad de las políticas públicas, e dirigieron los recursos y beneficios de los programas sociales solo a favor de los grupos más desfavorecidos. La aplicación de criterios de selectividad en la asignación de beneficios o de focalización del acceso a los bienes y servicios esenciales permitió atender necesidades concretas vitales y urgentes de los grupos con mayores insatisfacciones. Se continuó con la focalización de la política social.

A raíz de la crisis de 1982, cuando se suspendieron las subvenciones globales a alimentos básicos, Pronasol fue presentado como de objetivos integrales, dado que planteaba atacar simultáneamente distintas manifestaciones de pobreza: alimentación, vivienda, infraestructura urbana (agua, drenaje, pavimentación), salud, etc., a la vez que retomaba una visión integral para abordar determinados ámbitos de la atención social. se pretendía disminuir la pobreza a través de otras vertientes.

La participación se expresó en los requisitos de organizar un comité para dar curso a cada una de las demandas y de brindar aportaciones en cualquiera de las siguientes modalidades: tiempo de trabajo, dinero o especie, las personas que solicitaban apoyo podían hacer algún tipo de aportación ya sea en especie o mano de obra.

Las obras de solidaridad se agruparon en tres vertientes: bienestar social (salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra) programas productivos (agropecuarios, agroindustriales, piscícolas, extractivos y microindustriales) y desarrollo regional (infraestructura regional y programas de desarrollo en zonas específicas).

Los recursos presupuestales y los programas que integraban al Pronasol aumentaron durante todo el sexenio.

“El gasto destinado a Pronasol aumentó de 1 640 000 de pesos en 1989 a 7 747 000 en 1993 y a 9 233 000 en 1994 de representar el 0.32% del PIB, dichas cifras pasaron a representar el 0.73%.”⁹²

El aumento en la cantidad de programas es el siguiente: en 1989, cuando se creó el Pronasol lo integraban 13 programas, para 1992 habían aumentado a 25. En 1990 se crearon: escuela digna, vivienda, programa solidaridad para la producción y jornaleros agrícolas de solidaridad en 1991, el programa de apoyo al servicio social, fondos municipales, empresas de solidaridad y niños de solidaridad. En 1992, empezaron a funcionar los programas de capacitación para el empleo, cajas de solidaridad, ecología productiva, solidaridad con jubilados y solidaridad obrera. En 1993 se crearon los programas de enfermeras de solidaridad, jóvenes de solidaridad y solidaridad forestal.

De un programa diseñado para combatir la extrema pobreza, Pronasol pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social, aun cuando fuera de modo indirecto.

⁹² Lerner, B.; et. al.; op. cit. p.253

El Pronasol ha estado sujeto a la tensión entre la necesidad de proseguir las medidas descentralizadoras iniciadas poco después de la crisis de 1982 y el objetivo de ganar apoyo al gobierno reforzando a la vez la imagen presidencial, es decir concentrando las decisiones en el presidente ó en instancias muy cercanas a el.

2.3 El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Este gobierno recibió un país en crisis económica, por lo tanto en materia social se iniciaba con un retraso económico, debido a la incertidumbre política y económica que prevalecía en el país, los capitales extranjeros invertidos en bonos de la tesorería (tesobonos) salieron del país ocasionado una crisis en la balanza de pagos, dado que se tenían que pagar por su vencimiento esta deuda interna un monto de 29 mil 206 millones de dólares en diciembre de 1994. Este gobierno puso en marcha un programa de ajuste económico. Durante 1996, se recupero el crecimiento económico.

A partir de 1996, la situación económica del país hizo posible que a nivel macroeconómico se pudieran llevar acabo programas sociales para aliviar los efectos de la crisis económica de diciembre de 1994, ya que en 1995 el país tuvo una caída de 7% en el crecimiento económico, a partir de 1996, se llevo acabo una política social dirigida a aliviar la situación de pobreza de amplios sectores de la población especialmente la rural y se atendieron especialmente los rubros de educación, salud.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de política social que considera:

“La Constitución postula garantías y derechos específicos que se refieren ala igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, de las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de

todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la igualdad entre el varón y la mujer y a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos, el derecho a la justicia y al trabajo, el derecho de las familias mexicanas a una vivienda digna y a la protección de la infancia.⁹³”

Se continuó con la focalización de las políticas sociales en los ámbitos de educación y salud principalmente.

Un desafío que se estableció en el PND, consistió en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Se pretendió mejorar la distribución del ingreso de las personas.

La política social se vio inmersa en un proceso de recuperación económica del país y se focalizó en la atención de las familias más pobres.

“El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político, plural, abierto y estable. Para lograr la consolidación democrática en el marco del Estado de Derecho, es indispensable crear las condiciones que amplíen la satisfacción de las necesidades sociales y el disfrute de los derechos individuales y sociales⁹⁴”. Se pretendía que la democracia fuera una realidad en el país.

El bienestar social general y perdurable se consideró posible a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, que garanticen el acceso a la seguridad social, así

⁹³ Zedillo Ponce de León, Ernesto; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; Secretaría de Hacienda y Crédito Público p.73

⁹⁴ Zedillo Ponce de León; Ernesto; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; p.74

como por el incremento de la productividad en los ingresos de la población. Se pretendían mejorar los ingresos de los trabajadores y aumentar su productividad.

Durante este sexenio se considero importante el desarrollo económico para contribuir al desarrollo social.

En 1996 se propuso descentralizar casi dos tercios del ramo 26 que ejercía la Sedeso, para entregar esos recursos a los municipios a través de los gobiernos estatales

De los 11 mil millones de pesos de este ramo presupuestal, 7 mil 300 millones son ejercidos por los gobiernos municipales

Se descentralizaron, hasta el nivel municipal, el 65% en promedio del ejercicio de los recursos del ramo 26 del presupuesto federal, destinado a obras y programas de combate a la pobreza. Como proporción del PIB, el gasto social representara este año 9.1%

Sin estabilidad ni crecimiento económico no hay progreso social. Por ello las políticas fiscal, monetaria y financiera se articularon para fortalecer el ahorro y la inversión, estas fueron las bases para el desarrollo económico.

Se promovió el mejoramiento de las finanzas públicas y las principales variables macroeconómicas para poder atender los programas sociales.

El saneamiento de las finanzas públicas debe contribuir a que el gasto público desempeñe satisfactoriamente sus propósitos de equidad social y promoción de la infraestructura económica.

“Es indispensable concentrar los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Esta acción se orientara a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la

cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.⁹⁵”.

El gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso. Se dio atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo. Se pretendió dar apoyo a las familias y comunidades más pobres.

Se busco que mediante las inversiones sociales se registraran incrementos en los niveles de educación, salud y productividad, lo que posibilito el acceso a empleos permanentes y mejores ingresos.

En este plan se menciona que la política social promoverá, que la población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que enfrentan condiciones de rezago. Se busco el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar, la calidad de vida en las zonas metropolitanas. Se pretendió un desarrollo regional del país mas equilibrado.

La política de desarrollo social que postula el plan se basó en la experiencia anterior, adquiere un sustento federalista, con la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Este plan nacional pretendía un federalismo en el ámbito social.

⁹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Plan Nacional de Desarrollo; 1995-2000; 1995. p.74

La política de desarrollo social fue nacionalista, integral, incluyente, participativa y federalista. Se apoyaron en una alianza nacional para el bienestar que movilizó a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno.

La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad con la concurrencia de los tres niveles de gobierno, la participación de las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de asistencia pública.

La descentralización administrativa iniciada en el sexenio de Miguel de la Madrid se asumió como eje de la política social, en este sexenio se asumió al federalismo como eje de la política social.

“En este contexto se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. La centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad. Una de las características de la población en situación de pobreza y marginación es su dispersión en todo el territorio, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar.”⁹⁶

La política social del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, fue una política integral que incidió de manera directa y simultánea en los factores que determinan la pobreza y la desigualdad, basado en las siguientes líneas de acción:

1. acciones asistenciales
2. formación de capital humano
3. desarrollo de capital familiar

⁹⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1995, p.75

4. creación de infraestructura social básica
5. impulso al desarrollo social productivo
6. creación de infraestructura física
7. desarrollo de cadenas de comercialización
8. enfoque territorial del desarrollo
9. atención especial a pueblos indígenas
10. igualdad de género entre el hombre y la mujer
11. impulso a la participación social
12. visión de largo plazo
13. consolidación del carácter regional integral de la política social para su continuidad y consenso colectivo a través de la creación de un marco jurídico.

El desarrollo social parte de un enfoque integral federalista, con el que se apoya a los grupos más vulnerables en la creación de capital humano y familiar, se amplía la infraestructura social básica, se favorecen las capacidades productivas de los grupos y comunidades, se alienta la igualdad entre hombres y mujeres y se promueve la participación social.

Se pretendió atacar la pobreza directa e indirectamente.

El ejecutivo federal promovió la instrumentación de acciones a través de dos vertientes, la primera comprendió acciones amplias de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda, orientadas a la población en general. La segunda vertiente, contempló acciones y programas específicos, tanto social como territorialmente, que se impulsaron para avanzar en el combate a la pobreza extrema.

“Con el objeto de hacer más equitativa la distribución geográfica de los recursos del ramo, el 59.1 por ciento del techo total asignado se aplicara preponderantemente en las 91 regiones del territorio nacional consideradas prioritarias por la SEDESOL, el 32.5 por ciento a otras áreas marginadas y grupos prioritarios que se determinen en el marco de los convenios de

desarrollo social conforme a indicadores de pobreza extrema, marginación, demanda social y viabilidad productiva, y el 8.4 por ciento restante a la atención de población en situación de emergencia como resultado de desastres naturales y fenómenos climatológicos⁹⁷”

La mayor parte de los recursos del ramo 26 se destinarían a las regiones más pobres del país.

El presupuesto del ramo general 26 se distribuye en cuatro fondos:

Fondo para el desarrollo productivo

Fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable

Fondo para atender a grupos prioritarios

Fondo de coinversión social y desarrollo comunitario

El fondo para el desarrollo productivo, se integra por: programas generadores de empleo temporal y permanente, así como de otorgamiento de créditos y promoción de proyectos productivos, el fondo está constituido por el programa de empresas sociales entre otros programas.

Al interior de la subsecretaría de desarrollo regional, deberá constituirse un comité técnico para cada uno de los fondos que conforman el ramo.

La Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia responsable de administrar y liberar y en su caso operar los recursos presupuestales asignados al ramo general 26, a través de la subsecretaría de desarrollo regional que se apoyará en la dirección general de planeación y en las coordinaciones generales de programas o la instancia ejecutora que corresponda. Los gobiernos estatales y municipales serán responsables de la ejecución y correcta aplicación

⁹⁷ Secretaría de Desarrollo Social, diario oficial de la federación, 26 de febrero de 1999. p.3

de los programas y recursos que se acuerden dentro del marco del convenio de desarrollo social. Estos recursos federales se distribuirían hacia los estados y municipio más pobres.

El 60% del presupuesto programable se dedica al gasto social, 25 centavos de cada peso que gasta el gobierno son para educación.

Este año se están dedicando a salud casi 25 centavos de cada peso del gasto federal programable.

2.3.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) tuvo como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar y se propuso llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos básicos para ese fin. Este programa fue considerado como el principal en materia social, además de que es considerado una continuación del Pronasol.

La atención y los recursos otorgados en estos rubros fueron importantes pero no suficientes para reducir la pobreza en el país, dado que se descentralizaron recursos pero no han sido operados satisfactoriamente debido a que en algunas ocasiones fueron utilizados estos recursos para apoyar a candidatos a elecciones populares en algunos Estados y municipios marginados.

La focalización estuvo concentrada en tres ámbitos: educación, salud y alimentación dirigiendo los recursos a las familias más pobres, por medio de la descentralización de los recursos y atribuciones hacia estados y municipios.

Este programa fue ejecutado por las dependencias sociales federales y coordinadas por SEDESOL, a través de los estados y municipios se descentralizó este programa. Con los recursos federales asignados al ramo 26.

Los recursos federales asignados a este programa son considerados como un subsidio federal. En la operación de este programa participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, es un programa del ejecutivo federal que promueve, en el marco de la política social, acciones intersecretariales para la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional. Los recursos federales que se asignan a Progresá son considerados como un subsidio federal, por lo que su ejercicio y control debe cumplir lo estipulado en el decreto del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio de 1999.

La Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la coordinación general del programa, a través de la Coordinación Nacional de Progresá Conprogresá, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social que fue creado el 8 de agosto de 1997, con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresá. Conprogresá cuenta con un consejo, integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, quien lo preside, de Educación Pública, de Salud y de Hacienda y Crédito Público.

A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas, son los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, Progresá cuenta también con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones. Dado que fueron descentralizados los servicios de educación básica hacia los estados y los servicios de salud.

La participación de Progresá en cada entidad federativa se formaliza mediante la firma de acuerdos de Coordinación, en los cuales participan el gobierno federal y gobiernos estatales.

El programa se propuso llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.

Objetivos de Progresión:

- * Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- * Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes.
- * Procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- * Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres de familia.

- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de progresión.

Los objetivos al año 2000 se pretendían atender a 4 millones de las familias más pobres. En el año 2000 se atendieron 2.6 millones de familias. Por lo que con este programa se atendió al 10% de la población en pobreza extrema.

Los objetivos de progresión no se cumplieron satisfactoriamente ni han sido suficientes en términos generales, a pesar de que el programa continúa vigente aunque con otro nombre, a

partir del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León la pobreza en el país se ha reducido pero sigue siendo muy amplia 40 000 000 de personas en pobreza (22 millones en pobreza extrema y 18 millones en pobreza moderada). En los ámbitos de educación y salud la cobertura se ha ampliado, pero la cobertura no ha abarcado a toda la población y debido a factores como la falta de recursos económicos por parte de las familias pobres principalmente, los hijos de éstas no concluyen la educación básica y al no tener acceso a servicios de salud gratuitos no es posible que satisfagan su bienestar social. En algunos sectores de la población, claramente se ve que particularmente en los niños, casos en que los padres de familia no pueden mantener muchos hijos por lo que se ha reducido la tasa de natalidad a nivel nacional debido a la pobreza que padecen los niños y los padres de familia.

Existen tres componentes en su aplicación:

1. Apoyos educativos que facilitan que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa.
2. Atención a la salud de todos los miembros de la familia.
3. Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias.

Este programa pretendió que los hijos de las familias más pobres concluyeran la primaria y secundaria con las becas otorgadas.

Progresá es un programa focalizado, el objetivo de la focalización es asegurar que los beneficios de progresá favorezcan a las familias más pobres. La focalización pretende no sola la eficiencia, sino que se traduce en un principio de equidad.

También se toma en cuenta la transparencia en la aplicación de los recursos y se toma a la familia como ámbito y unidad de acción, con un enfoque de género, además se fomenta la corresponsabilidad, se promueve la ayuda estructural más que la asistencial, con el apoyo comunitario y de autoridades locales, además tiene complementariedad con otros programas, la coordinación se realiza en un marco de participación multisectorial de los tres órdenes de gobierno.

Los criterios para la asignación de recursos, primero se identifica a las familias beneficiarias de ProGRESA en tres etapas: en primer lugar hay una focalización geográfica, en segundo lugar en todas las localidades seleccionadas se recolecta un censo, información socioeconómica de cada hogar, finalmente, una vez hecha la identificación, la relación de las familias resultante se presenta a la comunidades en asamblea.

Los criterios para la selección de las localidades en las que opera ProGRESA consisten en primera instancia, es el nivel de marginación.

La obtención de la información socioeconómica de los hogares, se hace por medio de información socioeconómica de los hogares, tomando en consideración los siguientes elementos:

- * De la estructura del hogar.
- * Características individuales.
- * Ocupación.
- * Ingresos de los miembros del hogar.
- * Apoyos de diversos programas sociales.
- * Migración.

* Servicios de salud y salud de los miembros del hogar.

* Características de la vivienda.

Este programa está dirigido a atender a las familias mexicanas que viven en condición de pobreza extrema. Su cobertura se extiende por fases en localidades marginadas, seleccionadas de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos por Conprogesa. Las familias beneficiarias de Progesa son únicas y exclusivamente las que estén incorporadas en el padrón de beneficiarios.

Componentes de Progesa:

Educativo. En el área educativa, Progesa orienta sus acciones para apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en el nivel primaria y secundaria, enfatizando la equidad de género, el componente educativo se integra por los siguientes apoyos: Becas educativas y útiles escolares.

Salud. El componente de salud establece cuatro estrategias específicas: a) Proporcionar, de manera gratuita, el paquete básico de servicios de salud; b) Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación, c) Fomentar y mejorar el auto cuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y d) capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.

Alimentación. Progesa otorga, a través de Conprogesa apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y diversidad de su consumo de alimentos y elevar su estado nutricional, los apoyos tienen un monto mensual único por familia.

Progresa proporciona a las familias beneficiarias apoyos en forma monetaria y en especie, entre los primeros se encuentra el apoyo alimentario, las becas educativas y la ayuda para la adquisición de útiles escolares, entre los segundos, los suplementos alimenticios, así como la entrega de paquetes de útiles escolares. Los apoyos monetarios, en todos los casos se entregan en forma individual a la titular beneficiaria.

Para la operación del programa, las dependencias y organismos del gobierno federal que participan en la ejecución de Progresá, desarrollan e instrumentan mecanismos y procesos de coordinación entre ellas y con las instancias estatales y municipales.

Progresá requiere para alcanzar sus objetivos de la participación de los gobiernos estatales y de las autoridades municipales. Los servicios de educación y de salud requeridos para la operación del programa son responsabilidad de los estados, por lo que para el cumplimiento de los objetivos se requiere la acción coordinada de la federación, de los estados y los municipios.

Los esfuerzos de Progresá para proveer educación, salud y alimentación, se verán fortalecidos con la suma de iniciativas de los gobiernos, estatales y municipales, así como de las propias comunidades.

Gasto en el progreso 1997-2000

Participación en el gasto total (%) Cuadro 3

Año	porcentaje
1997	1.6
1998	9.7
1999	15.9
2000	33.6

Fuente: Sánchez Ildelfonso, Luis Alfredo, los programas de atención a la pobreza en México, 1989-2000, México, 2001. p.95

Como se puede observar en el cuadro anterior el programa tuvo un aumento de recursos durante el final del sexenio

Gasto federal en los programas de combate a la pobreza extrema (millones de pesos)

Cuadro 4

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	14323.2	17933.0	23988.7	27866.3	34669.1	43122.5	53656.7
Federación	14323.2	17933.0	23911.8	27493.5	22149.4	27098.4	35292.5
Estados			76.9	372.8	3377.4	3779.2	4312.4
Municipios					9142.3	12244.9	14051.8

Fuente: Zedillo Ponce de León, Ernesto; Sexto informe de gobierno; Presidencia de la Republica, p.288

A partir del año de 1996 se descentralizan recursos a los Estados para combatir a la pobreza y a partir de 1998 se descentralizan hacia los municipios marginados. Durante todo el sexenio de Ernesto Zedillo los recursos públicos para el combate a la pobreza aumentaron cada año. Y específicamente el gasto destinado a Progresá aumento durante la vigencia del programa como porcentaje del total del gasto público.

En el año 2000 Progresá opera en 2156 municipios y más de 53 mil localidades en beneficio de casi 2.6 millones de familias.

2.4. El sexenio de Vicente Fox Quezada

En materia social el actual gobierno aumento los recursos públicos, ha pretendido que los recursos presupuestales aumenten año con año, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, a pesar de que la economía ha crecido a un nivel insuficiente para aumentar el bienestar social de la población.

En el actual sexenio se creó el siguiente gabinete especializado:

“Artículo 6. El presidente de la República contará con los siguientes gabinetes especializados:

II.- desarrollo social y humano”⁹⁸ como un apoyo al ejecutivo federal en el que se impulsa una estrategia integral de desarrollo social.

El Gobierno de la República, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, establece entre sus áreas de prioridad el Crecimiento con Calidad, que conlleva el impulso a la capacidad e iniciativa emprendedora de los ciudadanos para la creación y consolidación de proyectos productivos incluyentes, que aumenten la cohesión social, fomenten la participación de diversos grupos de la sociedad e impulsen un desarrollo regional equilibrado. El área de desarrollo social y humano se plantea como objetivos:

Para lograr lo anterior, es necesario el establecimiento de un sistema sólido de instituciones que otorguen financiamiento para potenciar la capacidad productiva de la población

⁹⁸ Diario oficial de la federación, Acuerdo por el que se establecen las unidades administrativas de la Presidencia de la República; 13 diciembre de 2004, p.2

empresaria de bajos ingresos, mediante el apoyo a proyectos productivos viables y el fortalecimiento de la cultura del ahorro, que permitan su incorporación a la vida productiva del país.

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

El plan nacional de desarrollo 2000-2006 se refiere al área de Desarrollo Social y Humano:

Se establecen las siguientes políticas públicas:

La educación de calidad

Ciencia y tecnología

Cultura y deporte

Salud

Seguridad social

Vida laboral

Vivienda

Atención a la población en desamparo y grupos vulnerables

Superación de la pobreza

Los objetivos de esta política pública son:

Reducir la pobreza extrema

Apoyar el desarrollo de las capacidades de las persona en condición de pobreza

Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables

Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario

Se plantea una visión a 25 años se pretende en este plan nacional de desarrollo un crecimiento social y humano sustentado en educación y salud publica primordialmente.

Es responsabilidad del gobierno fijar las prioridades de la acción publica en el desarrollo social y humano, el Estado pretende planear sus acciones a largo plazo y encaminarlas a lograr un país cada vez mas justo y humano, con capacidad de respuesta que inspire confianza, por esta razón se ha propuesto una visión de México para el año 2025 . Esto implica que el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de genero, a desarrollar las capacidades educativas y de salud, a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país, a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

“El área de desarrollo social y humano plantea objetivos rectores que dan sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarias y entidades que la integran. Estos objetivos rectores se refieren a:

1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.⁹⁹”

Objetivos rectores y estrategias:

Niveles de educación y bienestar.

La educación es un derecho básico que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacerlo efectivo. Se entiende a la educación como corresponsabilidad del Estado y la sociedad.

La tasa de crecimiento poblacional va en descenso dentro de los próximos 6 años la población se incrementará 10 millones de habitantes, por lo tanto la demanda de servicios que presta el gobierno se incrementará y será alta en educación y salud.

“Objetivo rector 1 mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano.

Estrategias:

- a) “Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.

⁹⁹ www.ordenjuridiconacional.secretaria.gob.mx.p.56

- b) Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad con un enfoque de largo plazo.

- c) Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.

- d) Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.

- e) Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.

- f) Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.

- g) Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.

- h) Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.
- i) Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.
- j) Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.”¹⁰⁰

“Objetivo rector 2 acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades:

Estrategias:

- a) Avanzar hacia la equidad en la educación.
- b) Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.
- c) Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.
- d) Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.
- e) Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.

¹⁰⁰ [www. secretaria](http://www.secretaria.gob.mx) de gobernación. gob. mx. pp.58-59

f) Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

g) Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.¹⁰¹”

“Objetivo rector 3 impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva:

Estrategias:

a) Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

b) Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.

c) Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.

d) Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.

e) Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.

¹⁰¹ www.secretaria de gobernación.gob.mx.pp. 60-61

f) Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.”¹⁰²

“Objetivo rector 4 fortalecer la cohesión y el capital sociales:

Estrategias:

a) Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.

b) Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.

c) Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.

d) Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.

e) Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.

f) Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.

g) Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.”¹⁰³

¹⁰² [www.secretaria](http://www.secretaria.gob.mx) de gobernación. gob.mx pp.62-63

“Objetivo rector 5 lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza:

Se pretende un desarrollo social cuidando el medio ambiente.

Estrategias:

a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

d) Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

e) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

f) Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.

¹⁰³ [www.secretaria](http://www.secretaria.gob.mx) de gobernación. gob. mx. pp.64-65

g) Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.”¹⁰⁴

“Objetivo rector 6 ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones:

Estrategias:

a) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

b) Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.

c) Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales, para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.

d) Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

e) Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.

f) Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de derecho en México.

¹⁰⁴ [www.secretaria](http://www.secretaria.gob.mx) de gobernación. gob. mx. pp.66-67

g) Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurara justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

h) Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.”¹⁰⁵

Estos objetivos rectores y estrategias han dado como resultado en materia social:

Actualmente 25 millones de personas reciben apoyos en salud, alimentación y educación.

A pesar de que los recursos federales asignados al desarrollo social actualmente asciendan al 60% del total del presupuesto federal.

En materia de salud con el seguro popular de salud se protege a 1.5 millones de familias.

En el año de 2003 la cobertura de vacunación para niños de un año fue superior a 95% y para niños de uno a cuatro años fue de alrededor de 98.1%. Actualmente, 98% de niños y niñas en edad preescolar están vacunados.

En el ciclo escolar 2000--2001 se otorgaron 2.8 millones de becas y actualmente se otorgan 5.6 millones.

Actualmente se han incorporado al PREVENIMSS mas de 25 millones de derechohabientes del régimen ordinario y 10 millones de personas atendidas por el programa IMSS oportunidades.

¹⁰⁵ [www.secretaria de gobernación.gob.mx.pp.68-69](http://www.secretaria.de.gob.mx/pp.68-69)

2.4.1. Contigo

Es el nombre de la nueva política social de México, contigo agrupa todos los programas sociales del actual gobierno.

Es una estrategia¹⁰⁶ regida por una misma visión del desarrollo social, con objetivos y líneas de acción concretas. Esta estrategia es como un paraguas bajo el cual se articulan las decenas de programas sociales que existen en el gobierno federal.

Estrategia general contigo: articula los programas federales entre si y con los que desarrollan los gobiernos estatales, municipales y las organizaciones civiles y las comunidades.

La visión de contigo pone a las personas en el centro de la Política social, busca que todos los mexicanos tengan las capacidades y los espacios que necesitan para realizarse plenamente, tanto social como individualmente.

Los objetivos de contigo son:

Erradicar la pobreza en México y

Permitir el desarrollo pleno de todos los mexicanos

Las líneas de acción para conseguir estos objetivos son:

Facilitar el acceso de todos a servicios de salud y educación de calidad y niveles nutricionales adecuados. Para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar, contigo promueve la generación de mejores oportunidades de ingreso (empleos,

¹⁰⁶ El término estrategia es definido como: “en el campo de la administración, una estrategia, es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos, como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes” en Mintzberg Henry, Brian Quinn James; el proceso estratégico, conceptos, contextos y casos; México, prentice hall, 2ª ed. 1991.p.5

acceso al crédito), contigo busca que todos los mexicanos cuenten con una protección social y un patrimonio mínimos.

“La estrategia contigo permite poner en común problemas, experiencias y esfuerzos en el ámbito social. También permite identificar duplicidades, posibles sinergias o áreas que no estaban siendo atendidas adecuadamente por los programas vigentes¹⁰⁷”. Contigo es una estrategia para el desarrollo humano y social.

Contigo es la estrategia del Estado mexicano (gobierno) para impulsar el desarrollo integral de las personas y responder a los graves rezagos que enfrentan amplios sectores de la población.

Contigo, coordina los esfuerzos de todas las secretarías y dependencias del ámbito social es una forma de trabajar juntos: gobierno federal, estados, municipios, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y comunidades. Al evitar duplicidades y propiciar sinergias se maximiza el alcance de los programas sociales.

La estrategia contigo tiene dos propósitos centrales que son complementarios:

Proveer beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos.

Activar palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico, para conseguir estos dos objetivos, contigo actúa en cuatro grandes frentes de trabajo:

¹⁰⁷ www.contigo.gob.mx. p.1

VERTIENTES

AMBITOS DE ACCION

<p>1.- ampliación de capacidades</p>	<p>1.- educación 2.-servicios de salud, nutrición, 3.capacitación</p>
<p>2.- generación de oportunidades de ingreso</p>	<p>4.-Desarrollo local y acceso al crédito 5.-Generación de empleo</p>
<p>3.- protección social para todos</p>	<p>6.-Vivienda 7.-Ahorro 8.-Derechos de propiedad</p>
<p>4.- formación de patrimonio</p>	<p>9.-Aseguramiento 10.-Previsión social 11.-Protección contra riesgos colectivos</p>

A estos frentes corresponden líneas de acción específicas, cada una de ellas con sus respectivos programas, presupuestos y metas:

* Desarrollar las capacidades físicas e intelectuales de cada uno de los mexicanos. Para ello es necesario asegurar su acceso a servicios de salud y educación de calidad y niveles nutricionales adecuados.

* Generar oportunidades de ingresos para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar. A través de mejores empleos, así como del financiamiento y la asesoría técnica que requiere todo proyecto productivo.

* Formar un patrimonio que garantice un nivel mínimo de solvencia a los adultos y sus familias, contigo promueve la construcción de un patrimonio a través de sus programas de vivienda o de ahorro.

* Proveer protección social a todos los mexicanos.

Contigo propicia que las familias tengan acceso al crédito, aseguramiento y protección social, estarán en posibilidades de realizar inversiones a largo plazo como la educación de los hijos, individuos sanos y capacitados tendrán acceso a oportunidades de trabajo y por ende a una vida social plena.

Los principios básicos bajo los cuales opera contigo son:

* Equidad para hacer de México un país más justo, los beneficios de la política social deben ser mayores para los grupos en desventaja, en situación de vulnerabilidad o con capacidades diferentes.

* Transparencia para evitar el uso discrecional o clientelar de los recursos.

* Corresponsabilidad para que trabajen de la mano los tres órdenes de gobierno y la sociedad.

* Cohesión social.

* Integralidad para propiciar la convergencia de acciones, la congruencia de objetivos y una mayor eficiencia del gasto social.

Contigo también abarca las distintas etapas del ciclo de vida del ser humano y de la familia, desde la infancia hasta la vejez.

En la etapa prenatal del ciclo, las mujeres embarazadas reciben una serie de atenciones para que sus hijos nazcan seguros. Al pasar a la infancia y a la niñez, contigo ofrece mecanismos para ampliar sus capacidades físicas e intelectuales, además de seguir dando la protección necesaria a los adolescentes y a los adultos jóvenes se les brinda la oportunidad de ingresos para que sus capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar. En el caso de los adultos, es necesario agregar acciones para el desarrollo del patrimonio que les den certeza, solvencia y capacidades de emprender sus propias iniciativas.

Esta estrategia de gobierno la integran los siguientes programas sociales:

Programas.

* Oportunidades abarca desde la alimentación de las madres hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior. Nace del anterior programa progresas, que coordinaba los esfuerzos para satisfacer las necesidades más básicas de nutrición, salud y educación. De esta manera el número de familias beneficiarias de este programa pasaron de 3 millones a 5 millones.

* La red de alimentación y nutrición es una iniciativa de coordinación interinstitucional que involucra varios programas y dependencias de gobierno a la sociedad civil y a empresarios, en un esfuerzo conjunto para asegurar que la población en pobreza extrema cuente con acceso a una nutrición adecuada. Atiende a grupos en etapas críticas del ciclo de vida: niños entre 0 y 2 años, menores de 3 años a 12 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y adultos mayores. La red de alimentación y nutrición, también multiplica los esfuerzos de abasto de Liconsa y Diconsa con acciones para una mejor nutrición. En Contigo trabajan juntas la secretaria de salud y la secretaria de desarrollo social.

* Arranque parejo en la vida es también un programa intersecretarial que busca asegurar que todos los niños empiecen su ciclo de vida en condiciones saludables. Su objetivo es garantizar:

Embarazo saludable.

Parto y puerperio seguros.

Recién nacido sano.

Niños y niñas bien desarrollados.

* Con micro regiones, el gobierno emprende su principal esfuerzo de coordinación interinstitucional para incidir en las causas que originan la pobreza: participan 12 secretarías de estado, 31 gobiernos estatales 1 334 presidentes municipales, así como organizaciones de la sociedad civil, empresas, instituciones académicas y la sociedad en general, su propósito es generar dinámicas de desarrollo en los 1 334 municipios considerados de alta marginación ó con población predominantemente indígena. El programa promueve la construcción y el mejoramiento de las vías de comunicación, los sistemas de agua y alcantarillado, la telefonía y el equipamiento escolar y la vivienda, también favorece la creación de unidades de capacitación laboral ó mecanismos de apoyo para la comercialización de productos artesanales.

Este programa pretende disminuir la pobreza en los municipios mas marginados a través de apoyo para la construcción de infraestructura social.

Los programas rectores de la política social en este sexenio son:

Programa para el desarrollo local (micro regiones)

Programa de opciones productivas

Programa de empleo temporal

Programa jóvenes por México

Programa de atención a jornaleros agrícolas

Programa de incentivos estatales

Programa iniciativa ciudadana 3x1

Programa para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas

Programa hábitat

Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva “tu casa”

Programa de coinversión social.

Con el programa hábitat se han construido o rehabilitado el equivalente a 240 kilómetros de redes de agua, drenaje y electricidad, así como 1.5 millones de metros cuadrados de calles, accesos, banquetas y guarniciones.

2.4.2 Oportunidades

Oportunidades es el principal programa de la política social actual, se puede afirmar que es la continuación de los programas sociales anteriores (Pronasol y progresa) establecidos en los dos últimos sexenios anteriores. Este programa otorga becas en el nivel de educación básica y nivel medio superior, por lo que pretende que los beneficiarios terminen el bachillerato.

En materia educativa el programa en los últimos tres años ha realizado:

El programa oportunidades reparte mas de 4.8 millones de becas en educación básica. Y más de 800 mil becas en el nivel medio superior.

Se pretende ampliar la cobertura de los servicios públicos de salud

“En el componente de salud cuenta con:

Una cobertura de 4.0 millones de familias

2.6 millones son responsabilidad de la secretaria de salud

1.1 millones son responsabilidad del programa IMSS- oportunidades

275 mil del IMSS del régimen obligatorio¹⁰⁸”.

En el año de 2003 los servicios que ha otorgado oportunidades son:

- “- 4 millones 240 mil familias atendidas.
- 800 mil nuevos becarios en secundaria y bachillerato
- 2 millones 660 mil becas para niños de primaria
- 5 millones de beneficiarios de Liconsa

¹⁰⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Cuenta de la hacienda publica federal 2002, p.194

- Distribución de 3 millones 300 mil litros de leche fortificada
- Compra de 180 millones de litros a productores nacionales
- 547 mil 257 nuevos afiliados al INAPAM
- 14 mil 832 empleos para adultos mayores.
- 1 millón 261 mil servicios de salud.
- 4 mil 800 clubes de la tercera edad.
- 10 mil tiendas Diconsa.
- Distribución de 500 mil toneladas de maíz nacional.
- 700 mil despensas para damnificados.
- Coinversión social de 378.6 millones de pesos para mil 188 proyectos.
- Seis centros Matlapa atienden a 602 menores en situación de calle.¹⁰⁹

liconsa distribuye diariamente mas de 3 millones de litros de leche en todo el país. El precio de la leche liconsa se ha mantenido en 3.50 pesos por litro desde junio de 2001. Dado que este subsidio alcanza aproximadamente para tres millones de familias en pobreza o pobreza extrema con un ingreso por parte de estas de 11 pesos al día, quedarían con 8 pesos al día para los gastos del hogar.

Los servicios que se han otorgado a través de los organismos descentralizados son:

“CONAFOVI: 346 mil 111 créditos otorgados 80 mil millones de pesos de inversión. Durante esta administración se han otorgado 1.6 millones de créditos para compra de vivienda, se han entregado mas de 733 mil 500 créditos y subsidios para mejoramientos y ampliaciones.

¹⁰⁹ www.oportunidades.gob.mx. p.2

CORETT: Mas de 220 mil lotes regularizados, escrituras para 80 mil familias, 50 mil escrituras y 39 decretos expropiatorios.

FONHAPO: 15 mil 492 subsidios para adquirir y 55 mil 513 para mejorar viviendas y 3 mil 567 viviendas escrituradas.

FONART: 8 mil 700 artesanos, 70% de recursos ejercidos en beneficio de mujeres artesanas de 263 microregiones y capacitación 258 talleres para mil 400 artesanos¹¹⁰.

Programa oportunidades (beneficiarios)

Cuadro 5

beneficiarios	2001	2002
Familias (miles)	3 237.7	4 240.0
municipios	2 310	2 354
estados	31	31

Fuente: elaboración propia con datos de: Secretaria de Hacienda y Crédito Público; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002; p.193

¹¹⁰ www.sedesol.com.mx

Capítulo 3. El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES)

El objetivo del presente capítulo, es presentar la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas sociales, el cual se ha mantenido a lo largo de tres sexenios, lo cual manifiesta su importancia en las acciones de gobierno en el contexto de la focalización social.

En primer término se estudia, la razón de ser del Fondo, sus objetivos, líneas de acción y sus componentes, en la segunda parte se presentan los resultados obtenidos desde el año 1992 hasta el año 2004.

3.1. El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales

El Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales se creó en el año de 1991 bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari teniendo como antecedente inmediato anterior el Programa Nacional de Solidaridad. A partir de este año se han apoyado a los empresarios¹¹¹ sociales con una visión hacia el desarrollo económico local y nacional. Por lo tanto se han apoyado a empresas de regiones subdesarrolladas del país como el sur, sureste y el centro de la república principalmente.

A partir de este año se transformó la visión de combate a la pobreza, bajo una visión más institucional y programada. Esta función del Estado la llevaba a cabo la secretaria de desarrollo social, bajo la creación del órgano desconcentrado denominado FONAES, debido a esto el combate a la pobreza extrema se lleva a cabo mediante acciones específicas como: la creación de empresas sociales, fondos y apoyos.

¹¹¹ “pero el verdadero significado de la palabra empresario es mucho más amplio. Lo acuñó el economista francés J.B. Say, alrededor del año 1800 “el empresario -escribió Say-.saca los recursos económicos de áreas menos productivas para colocarlos en áreas de mayor productividad y rendimiento. En otras palabras, un empresario utiliza los recursos de manera novedosa para aumentar al máximo la productividad y la eficiencia”Osborne David y Gaebler Ted; op. cit. p.18

El 4 de diciembre de 1991 se establecen el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad y la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES). Desde su creación y a fin de proporcionar alternativas de desarrollo y crecimiento a los grupos más desfavorecidos social y económicamente, el FONAES ha evolucionado en diferentes aspectos para dar respuesta a las condiciones y requerimientos de su población objetivo.

El FONAES está sectorizado en la Secretaría de Economía, sus objetivos y acciones se encuentran alineados a las directrices de desarrollo económico con base en el apoyo a proyectos productivos, reafirmando su vocación social en apoyo a la población en situación de pobreza, a fin de impulsar la operación de empresas viables facilitando su acceso inicial al capital de riesgo, al crédito, al microcrédito y el apoyo a acciones de formación empresarial.

“El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (Fonaes) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con una visión social que atiende la capacidad emprendedora de los grupos sociales organizados e impulsa el diseño y la operación de proyectos productivos viables de la población en condiciones de pobreza a través del financiamiento, que se otorga medio de acceso a créditos y micro créditos, así como provisión de la capacitación y asistencia técnica necesarias para la conformación de las empresas sociales.¹¹²”

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, distribuye un monto específico de las erogaciones del Ramo Administrativo 10 Economía, para el Programa denominado Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.

A partir de la creación del FONAES, en 1991 los recursos otorgados a la población objetivo ó población considerada en pobreza extrema han aumentado, durante el año de 2004 el ramo administrativo 10 economía tuvo un presupuesto asignado de 5 379 959 878 pesos, FONAES, tuvo un presupuesto de 715 000 000 de pesos. La pobreza es definida de dos

¹¹² FONAES; Directorio de Expositores, 2001

maneras diferentes una en el sexenio de Ernesto Zedillo por medio de una formula para determinar la pobreza y la actual definición de ingreso por familia diario de 1 dólar.

En la hipótesis se menciona que el funcionamiento de FONAES ha coadyuvado a elevar el nivel de vida de los grupos sociales marginados por lo que se demuestra claramente en el cuadro de abajo que los recursos han aumentado a partir del año de 1992, hasta 2000, pero que hacen falta mas recursos presupuéstales primeramente y después otros recursos privados para disminuir la pobreza en general , estos recursos privados pueden provenir de corporaciones privadas, fundaciones, envío de remesas de Estados Unidos por ejemplo. Los recursos presupuéstales otorgados al ramo han aumentado y los recursos asignados a FONAES han aumentado también Financieramente y presupuestalmente se le pueden otorgar mas recursos al Fondo por medio de ampliaciones presupuéstales a el presupuesto original de FONAES.

En el marco del Pronasol en 3 años se constituyen alrededor de 20 mil empresas sociales. En la administración Zedillo apenas rebasan las 10 mil 500. Como se puede observar en el siguiente cuadro las empresas sociales en el sexenio de Ernesto Zedillo disminuyeron de 4,195 a 503 en el año de 2000 al final del sexenio.

De acuerdo a las reglas de operación publicadas en el año 2000 los instrumentos de financiamiento son los siguientes:

Primer paso productivo

Capital de riesgo

Fondo de financiamiento

Fondo de garantía

Fondo de inversión y reinversion

Fondo empresarial de capitalización

Fondo de apoyo al acompañamiento y formación empresarial

Cajas solidarias

Como se puede observar en el siguiente cuadro el gasto público en programas para disminuir la pobreza ha aumentado desde el inicio del sexenio

Gasto ejercido en los programas para superar la pobreza: (millones de pesos)

Cuadro 6

	2001	2002	
Total	6 268 4.6	original	82 714.9
		ejercido	78 078.2

Fuente: elaboración propia con datos de: Secretaria de Hacienda y Crédito Publico; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002. p.192

Empresas creadas (FONAES) 1995-2000

Cuadro 7

Programa	Unidad de medida	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FONAES	Empresas creadas (miles)	4,195	1,710	2,748	731	625	503e

Fuente: Sánchez, Ildelfonso, Luis Alfredo; los programas de atención a la pobreza en México, 1989-2000, México, 2001p.103

En el año de 2002, “el FONAES, canalizo una inversión de 1028.1 millones de pesos, cifra mayor en 11.3% a la registrada en 2001.¹¹³”

Presupuesto de FONAES 2003-2004 (millones de pesos)

Cuadro 8

2003	2004	absoluto	porcentaje
Ejercido	original		
1 157.7	925.2	232.5	-20.1

Fuente: secretaría de economía; cuarto informe de labores; pp.146

En términos presupuestales en el ultimo año (2004) FONAES ha disminuido sus recursos en un 20% respecto del año anterior, como se puede apreciar en este cuadro los recursos del año 2003 y los recursos asignados en 2004 se comparan, pero la comparación es en base al presupuesto ejercido del 2003 contra el presupuesto original de 2004 y no en base al ejercido.

Las empresas sociales tienen como objetivos estratégicos, impulsar el desarrollo social de los campesinos, indígenas y grupos populares urbanos que viven en condiciones de pobreza, con la participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado, con el fin de mejorar su nivel de vida y aumentar su productividad favoreciendo la formación de empresas sociales y proyectos productivos de carácter social que sean sustentables, concebidos, desarrollados, operados y administrados por ellos mismos.

Tiene como líneas de acción:

¹¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Cuenta de la hacienda pública federal 2002, subsecretaría de egresos, unidad de contabilidad gubernamental e informes sobre la gestión pública, resultados generales. p.203

- * Crear, oportunidades de empleo y generación de ingresos a personas de escasos recursos
- * Coadyuvar al desarrollo organizativo, técnico, productivo y de ampliación de mercado de empresas de grupos sociales en condiciones de pobreza.
- * Promover el mejoramiento de las capacidades empresariales y técnicas de las empresas sociales.
- * Favorecer el desarrollo, adaptación y uso de tecnología acorde a las condiciones sociales y ecológicas de los grupos apoyados.
- * Impulsar instrumentos de ahorro y crédito para financiar las actividades de los productores.

Como lineamientos generales:

- * Apoya a la población de escasos recursos que no tengan acceso a la banca comercial ni a la banca de desarrollo.

Orientar a proyectos productivos de las siguientes ramas y actividades económicas, entre otras: agrícolas, agroindustriales, de comercialización, extractivas, microempresariales,

Forestales, acuícolas y pesqueras, pecuarias y turísticas.

Fonaes transfiere recursos en forma directa a grupos del sector social o indirectamente a través de instrumentos financieros a entidades de la administración pública federal, a gobiernos estatales o municipales o a organismos del sector privado y social para el desarrollo de empresas sociales.

De acuerdo a los lineamientos específicos publicados en el diario oficial contemplados dentro de los programas del ramo 26 los instrumentos de financiamiento de Fonaes son los siguientes:

Capital de riesgo

Programa de empleo productivo

Fondos de financiamiento o garantía

Apoyo a la constitución de cajas solidarias

Fondo de apoyo al acompañamiento y formación empresarial

Aportación para el fortalecimiento de la infraestructura productiva

De acuerdo a las reglas de operación publicadas en el diario oficial en el año 2002 los instrumentos de financiamiento son los siguientes:

Las aportaciones del Fonaes se realizarán a través de alguna de las siguientes modalidades:

Apoyos Directos.

Capital de Trabajo Solidario.

Es el apoyo que se entrega de forma directa a empresas o grupos sociales para complementar el capital de trabajo necesario para el desarrollo de un proyecto productivo que genere oportunidades de empleo e ingreso suficiente para reintegrar al FONAES los recursos aportados y resultando además un excedente a favor de los socios o integrantes.

Capital de Riesgo Solidario.

Aportación que se otorga a una empresa social constituida legalmente para crear, ampliar, reactivar o consolidar un proyecto productivo, a través de un convenio de concertación.

Este tipo de apoyo fortalece la cooperación y el trabajo solidario, crea las condiciones para que las empresas sociales puedan cumplir con los criterios de elegibilidad de otros instrumentos de apoyo públicos o privados y posibilita la inserción de las empresas sociales apoyadas a las cadenas productivas dentro de un enfoque de desarrollo local o regional

Impulso Productivo de la Mujer.

Aportación directa en beneficio de grupos o empresas sociales conformadas exclusivamente por mujeres ubicadas en áreas rurales, urbanas y suburbanas, con viabilidad económica de los sectores pecuario, forestal, pesquero, acuícola, agrícola, agroindustrial, extractivo, industrial, comercial y de servicios, para el fortalecimiento de sus procesos de producción, transformación y comercialización de sus productos y/o servicios.

Apoyo Financiero a Microempresas.

Aportación directa en beneficio de microempresas con viabilidad económica de los sectores industrial, comercial y de servicios, para el fortalecimiento de sus procesos de producción, transformación y comercialización de sus productos y/o servicios.

Fortalecimiento Empresarial de Capitalización (FEC).

Es una aportación solidaria, que permite fortalecer el proceso de formación de capital productivo y de organización, para potenciar la actividad productiva de grupos o empresas sociales con posibilidades de generar un desarrollo regional, a través de la administración colegiada de los recursos bajo los mecanismos de operación de un fondo.

La organización se obliga a constituir un Comité Técnico responsable de tomar acuerdos y decisiones de operación del proyecto. Los beneficiarios participan con voz y voto y el FONAES con capacidad de veto.

Cajas Solidarias.

Las Cajas Solidarias son entidades de ahorro y crédito fundamentalmente rural, orientadas a impulsar la actividad productiva, generar empleos y elevar el nivel de vida de sus asociados. Tienen por objeto captar ahorro y otorgar préstamos, a la vez que son administradas de manera autogestionaria y mediante la organización democrática de sus socios.

El FONAES promueve la constitución y fortalecimiento institucional de las Cajas Solidarias como un ente financiero autosustentable, que garantice la incorporación de población de escasos recursos que no tiene acceso a los servicios de ahorro y préstamo de la banca comercial.

Apoyos Mixtos:

Apoyo al Desarrollo Empresarial

Es la aportación de recursos que tiene por objeto identificar, mejorar y consolidar las capacidades humanas y empresariales en los sujetos de financiamiento del FONAES.

Apoyos y Estímulos para la Promoción y Comercialización (PROCOMER).

Apoyo que se otorga para actividades de mercadeo y comercialización incluyendo todos aquellos que promuevan el asociacionismo y fomenten enlaces comerciales de los beneficiarios, a fin de fortalecer su competitividad en el corto y mediano plazos y permitan su permanencia e interacción adecuada en los mercados.

Apoyos Indirectos:

Fondos.

Son fideicomisos constituidos o modificados por las entidades federativas o personas privadas, en los cuales FONAES aporta un recurso en beneficio de la población objetivo designada como beneficiario.

Los recursos del FONAES, se aplican a tres modalidades:

Aportaciones para el fomento y fortalecimiento patrimonial de los Fideicomisos de Financiamiento; Garantía; y de Inversión y Reinversión, que constituyan o modifiquen las entidades federativas o personas privadas. Estos tipos de fideicomisos deberán tener como características:

Fondos de Financiamiento.- Los Fondos de Financiamiento son fideicomisos que otorgan créditos a productores microempresariales que no tienen acceso a fuentes formales de crédito. La aportación de FONAES formará parte del patrimonio, con base en el cual la fiduciaria abrirá una línea de crédito por varias veces el monto de dicho patrimonio. De esta línea de crédito provendrán los recursos para financiar los proyectos viables que presenten los productores y que apruebe el Comité Técnico de cada Fideicomiso. El fiduciario puede ser un banco comercial o de desarrollo;

Fondos de Garantía.- Los Fondos de Garantía son Fideicomisos que tienen como finalidad garantizar, de manera complementaria, los créditos que otorguen las instituciones bancarias y organismos auxiliares de crédito a proyectos viables. Estos Fondos se orientan hacia aquellos productores que han estado al margen del crédito, debido a que no tienen la capacidad para otorgar la totalidad de garantías exigibles por las instituciones acreditantes. La fiduciaria puede ser un banco de desarrollo o un banco comercial. Las operaciones de garantía las realizan directamente los fideicomisos constituidos conforme a las determinaciones de sus comités técnicos. Los créditos son otorgados con recursos de la banca de desarrollo o de la banca comercial, y

Fondos de Inversión y Reinversión. Son fideicomisos que otorgan apoyos financieros con cargo a su patrimonio fideicomitado en beneficio de productores que no tienen acceso a fuentes formales de crédito para el desarrollo de sus proyectos productivos. Se constituyen mediante fideicomisos en bancos comerciales o de desarrollo. Las operaciones de financiamiento las realizan directamente los Fideicomisos con cargo a sus recursos patrimoniales, en apego a sus reglas de operación y conforme a las instrucciones de sus Comités Técnicos.

Apoyo a Instituciones de Microcrédito.

Es el apoyo que otorga el FONAES a instituciones que operan la tecnología de microcrédito y que ofrecen servicios financieros y formación empresarial, constituidas con otras instancias federales, estatales y/o municipales

El FONAES en coordinación con el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario realizará aportaciones a instituciones de microcrédito tanto en la etapa preoperativa como en la operativa, con el fin de fomentar el establecimiento y desarrollo de instituciones financieras que atiendan la población objetivo del FONAES.

Seguimiento y evaluación:

Fonaes vigilará el cumplimiento de los objetivos y metas contempladas y verificara que los recursos recibidos sean destinados a los fines previamente establecidos.

Las representaciones de Fonaes en las entidades federativas llevaran un registro de su ejercicio presupuestal, conciliaciones bancarias y los mecanismos auxiliares de control administrativo y contables necesarios de acuerdo a las normas y lineamientos internos establecidos.

Se elaboraran reportes trimestrales en los que se detallan la ejecución del gasto, los avances en el cumplimiento de las metas.

La evaluación anual del programa será realizada por un organismo consultor externo, con base en los términos de referencia que para los efectos establezca la secretaria de Hacienda y Crédito Publico.

Los apoyos para el desarrollo de las empresas sociales, se dividen en los siguientes

Las empresas sociales de financiamiento recibieron apoyos por 10.8 millones de pesos en beneficio de 67 matrices o sucursales.

A través del rubro de proyecto estratégico, el FONAES impulsa proyectos que por su actividad o cobertura tiene un impacto regional o fortalecen cadenas productivas y de comercialización que eleven la generación de valor agregado y mejoren los procesos organizativos, productivos y comerciales de los productores. De septiembre de 2003 a julio de 2004 se apoyaron 84 proyectos estratégicos con 66.4 millones de pesos, monto 304.9 por ciento superior al canalizado en el periodo anterior.

El Fonaes busca conjuntar la visión social y económica del desarrollo, a través de acciones productivas que permitan en una primera instancia superar rezagos y diferencias sociales y posteriormente detonar procesos de desarrollo sostenible en regiones de pobreza, con lo cual se integra a sectores de la población marginados del desarrollo en la economía.

Algunas etapas del proceso presupuestario son:

La secretaria de hacienda distribuye los recursos presupuestales a la secretaria de Economía

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

Establece la normatividad en materia presupuestal y de asignación de recursos públicos; interpreta las disposiciones contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con relación a las asignaciones vía subsidios federales; autoriza las Reglas de Operación y establece las medidas conducentes para su correcta aplicación.

La coordinadora de sector realiza las asignaciones presupuestarias autorizadas a FONAES.

Secretaría de Economía;

Establece las estrategias y políticas de operación de los programas de apoyo productivo a la población de bajos ingresos, entre los que se encuentra el FONAES, y emite las reglas de operación, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secodam, es la encargada de realizar las auditorias a FONAES.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

Establece las medidas conducentes para la correcta aplicación de los recursos federales, a efectos de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia, control y disciplina en el ejercicio de los recursos asignados al FONAES y las medidas de control y evaluación del Programa.

Instancias de Control y Vigilancia.

Seguimiento, Control y Auditoría

Considerando que los recursos del FONAES provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables, por lo que serán auditados por la SECODAM y demás instancias que en el ámbito de sus respectivas atribuciones resulten competentes para ello.

El FONAES proporcionará a la Secretaría de Economía, informes trimestrales, sobre el presupuesto ejercido, así como el cumplimiento de las metas y objetivos con base en los indicadores de resultados previstos en las presentes reglas de operación, dentro de los diez días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre.

El FONAES, por conducto de la Secretaría de Economía, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la H. Cámara de Diputados, la información trimestral sobre el

cumplimiento de las metas y objetivos, sobre el estado del ejercicio y la distribución del total de los recursos del programa y la situación de su cartera.

En cumplimiento a las disposiciones del decreto de presupuesto de egresos de la federación 2003 en el mes de octubre de dicho año se remitió a la comisión de presupuesto y cuenta pública de la cámara de diputados los resultados de la evaluación externa 2003 del FONAES para ser considerado en el proceso de análisis y aprobación de Presupuesto de Egresos 2004. En el mes de marzo de 2004 se remitieron los resultados finales de la evaluación externa de todo el ejercicio 2003. En el mes de julio de 2004 se dio inicio a los trabajos de la evaluación externa 2004.

3. 2. Logros

Los instrumentos del Fonaes se complementan entre si y con otros programas gubernamentales que se orientan a fortalecer las capacidades productivas. Así, con primer paso productivo (capital de trabajo solidario) y capital de riesgo (capital de riesgo solidario) se influye en la creación y fortalecimiento de grupos y empresas sociales, mientras que con cajas solidarias y fondos se promueve el acceso a al financiamiento y el ahorro. El fondo de apoyo al acompañamiento y formación empresarial (FAAFE) (apoyo al desarrollo empresarial) es una estrategia complementaria de los otros instrumentos.

Desde su creación, y hasta diciembre de 2001, el FONAES ha contado con un presupuesto de inversión de 4,650.3 millones de pesos, que ha permitido la creación y consolidación de 8,516 empresas sociales, de 15,721 proyectos productivos y la generación de 710,653 empleos entre permanentes y temporales. Asimismo se encuentran en funcionamiento 284 Fondos y 217 Cajas Solidarias y se han realizado 36,213 acciones para el desarrollo de la capacidad emprendedora a través del Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial.

Con estas acciones el Fonaes ha realizado un esfuerzo porque la mayoría de los grupos y empresas sociales alcancen la autosuficiencia financiera y dependan en menor grado de los recursos gubernamentales.

Ha operado con base en el criterio de rentabilidad social, al apoyar a empresas que aunque sus beneficios económicos no sean significativos, si lo sean en cuanto al impacto social, generación de empleo y arraigo comunitario.

La efectividad del programa se observa en los empleos generados, en el fortalecimiento del nivel de vida de la población objetivo y a nivel de las organizaciones, en importantes mejoras de procesos productivos.

Entre 1992 y 2000 el Fonaes ejerció 4 056.7 millones de pesos que se tradujeron en un apoyo a 13 821 proyectos productivos mediante el (PPP), en la operación de 218 cajas solidarias vigentes, en la creación y consolidación de 7833 empresas a través de CR, la consolidación de 534 fondos y la realización de 24 181 acciones de capacitación y asistencia técnica.

Con estos apoyos se generaron en ese mismo periodo 411 000 empleos temporales y 262 585 permanentes y se respaldó principalmente a los sectores pecuario, agrícola y comercialización de productos.

Capital social de riesgo que canaliza recursos para crear y consolidar empresas sociales. Con este apoyo se benefició 728 empresas sociales con financiamiento por un monto de 344.3 millones de pesos, equivalente al 32.5 por ciento de la inversión total y superior en 232.0 por ciento al monto ejercido en el periodo anterior, que ascendió a 103.7 millones de pesos.

Desarrollo empresarial se realizaron 27 250 acciones con un inversión de 155.7 millones de pesos, 14.7 por ciento de la inversión total y 65.6 por ciento superior al realizado en el periodo anterior, que fue de 94.0 millones de pesos. Los recursos para el estímulo y apoyo a la comercialización (PROCOMER) significaron 30.2 millones de pesos, 12.7 por ciento superior al monto ejercido en el periodo anterior, que totalizó 26.8 millones de pesos. Con los recursos canalizados se realizaron 9 122 acciones, 14.4 por ciento superior a las 7976 acciones del periodo anterior.

A través del apoyo para capital, comercio, la industria y servicios (ACCIS) se benefició a 1185 microempresas y empresas sociales relacionadas con el comercio, la industria y los

servicios mediante la erogación de 136.4 millones de pesos, 12.9 por ciento de la inversión total y 68.2 por ciento superior a la erogación del periodo anterior que fue de 81.1 millones de pesos.

El FONAES en apoyo a la estrategia de equidad de genero ejerció a través del impulso productivo de la mujer 122.9 millones de pesos, equivalente al 11.6 por ciento de la inversión total y 144.3 por ciento de incremento. Con ello se financio a 1359 empresas y proyectos de mujeres, mientras que en el periodo anterior se apoyaron 614 empresas y proyectos con 50.3 millones de pesos.

Durante el año 2000, el Fonaes ejerció 676.4 millones de pesos a través de:

CR con un monto de 268.5 millones (40%)

Fondos con 136.8 millones (20.2%)

PPP con 135.4 millones (20%)

FAAFE con 126.2 millones (18%)

Cajas solidarias con 9.5 millones (0.1%)

Ver grafica 5

El siguiente cuadro, muestra el grado de inversión y resultados del FONAES, entre 1992-2000 (acumulado) miles de pesos.

Cuadro 9

INSTRUMENTO	INVERSIÓN	PORCENTAJE	RESULTADOS
Capital de riesgo	2 200 043.3	47.3	8516 empresas 271282 empleos permanentes
Primer paso productivo	980 385.6	21.1	15721 proyectos 439 371 empleos temporales
Fondos	7 970 743.1	17.2	557 fondos constituidos 144790 empleos indirectos
Cajas solidarias	24 915.7	0.5	217 cajas solidarias vigentes
PDPM	26 936.5	0.6	682 proyectos 4761 empleos
FAAFE	620 236.1	13.3	39 451 acciones
TOTAL	4 650 260.3	100.0	

Fuente: elaboración propia, con datos proporcionados por: FONAES

En el 2001, el Fonaes se resectoriza a la Secretaria de Economía, con el propósito de fortalecer la capacidad empresarial de la población que vive en condiciones económicas difíciles, mediante el acceso a recursos financieros. Además refuerza el principio de equidad de género.

A partir del 2001, el Fonaes. Otorga apoyos para la creación y apoyo de 683 empresas, que respaldaron a 1 900 proyectos productivos en PPP y 683 en CR, el apoyo a 23 fondos y 1 caja solidaria y la realización de 6 689 acciones de acompañamiento empresarial. Todas estas actividades se realizaron con un monto de inversión de 600.1 millones de pesos, que se tradujo en la generación de 8697 empleos permanentes, 28 233 temporales y 1605 indirectos.

El siguiente cuadro muestra el grado de avance del Fonaes en 2001.

Cuadro 10

:

INSTRUMENTO	INVERSIÓN	PORCENTAJE	RESULTADOS
<u>Capital de riesgo</u>	243 106.6	40.5	683 empresas 8697 empleos permanentes
<u>Primer paso productivo</u>	124 338.4	20.7	1900 proyectos 28 232 empleos temporales
<u>fondos</u>	103 531.9	17.3	23 fondos

			16 051 empleos indirectos
<u>Cajas solidarias</u>	100.0	0.02	1 caja solidaria
<u>PDPM</u>	26 936.5	4.49	682 proyectos 4761 empleos
<u>FAAFE</u>	102 144.9	17.0	15 270 acciones
TOTAL	600 158.3	100.0	

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por: FONAES

Cuadro 11

Apoyos otorgados por Fonaes durante 2001

APOYOS OTORGADOS:	
Instrumento	Ejercido
2001	
Capital de riesgo	243 106 611.50
primer paso productivo	124 338 435.04
Fondos	103 531 934.00
cajas solidarias	100 000.00
programa de desarrollo productivo de la	26 936 451.43

mujer	
fondo de apoyo al acompañamiento y formación empresarial	102 144 880.37
Total	600 158 312.34

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por: www.ifai.org.mx

Para el 2002, hubo una disminución de recursos, que repercutió en la inversión y en los resultados. Como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 12

2002	
INSTRUMENTO	EJERCIDO
capital de trabajo solidario	73 073 730.03
capital de riesgo solidario	124 003 775.13
impulso productivo de la mujer	31 319 821.88
apoyo financiero a microempresas	52 165 133.77
Impulso a empresas comercializadoras	
Y de servicios	90 562 374.94

valor agregado de insumos	1 110 121.92
cajas solidarias	34 397 729.00
Fondos	76 269 543.00
apoyo al desarrollo empresarial	107 343 862.23
Total	590 246 091.90

Fuente: elaboración propia, con datos proporcionados por: www.ifai.org.mx

El monto ejercido durante el primer semestre del 2003, fue en proporción al de 2002, mayor, lo que se refleja en un aumento en cuanto a inversión e infraestructura.

Cuadro 13

Enero-junio 2003	
INSTRUMENTO	EJERCIDO
Capital de trabajo solidario	24 423 603.60
Capital de riesgo solidario	55 848 232.99
Impulso productivo de la mujer	19 184 637.93
Apoyo financiero a microempresas	40 445 467.48
Impulso a empresas comercializadoras y	
De servicios	1 951 337.47
Promoción y difusión	37 500.00

Valor agregado de insumos	75 000.00
Cajas solidarias	1 890 000.00
Acopio y comercialización	10 897 733.50
Fondos	4 000 000.00
Apoyo al desarrollo empresarial	1 985663.85
Total	160 739 176.82

Elaboración propia, con datos proporcionados por: www.ifai.org.mx

A finales de 2003 el FONES obtuvo recursos adicionales por 300 millones de pesos para cumplir con los compromisos derivados del acuerdo nacional para el campo.

En términos generales, las principales actividades apoyadas por el Fonaes, son: Pecuaria, Pesquera, Agrícola, Acuícola, Comercialización, Extractiva, Agroindustriales, forestal, microempresas.

En suma, las aportaciones hechas por el Fonaes han coadyuvado el desarrollo de los sectores más desprotegidos de nuestro país, involucrando a los sectores sociales organizados, para que a través de iniciativas que fomenten la productividad, se hayan logrado establecer las bases de organización comunitaria.

Para el 2004, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 14

INVERSION POR MODALIDAD DE APOYO

Datos actualizados del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

<u>INSTRUMENTO</u>	INVERSION
<u>Formación de Capital Productivo</u>	
Capital de Trabajo Solidario	86'080,962.93
Capital Social de Riesgo	446'363,401.77
Apoyo para Capitalización al Comercio, la Industria y Servicios	171'047,620.90
- Empresas Sociales de Financiamiento	9'806,585.85
Comercializadora Social	109'716,640.60
Impulso Productivo de la Mujer	151'246,391.44
<u>Facultamiento Empresarial</u>	
Apoyo al Desarrollo Empresarial	148'770,209.40
PROCOMER	35'781,245.07
TOTAL	\$1,158'813,057.96

Fuente: www.fonaes.gob.mx

Cuadro 15

Presupuesto Fonaes (2004)

Original*	Ampliaciones (liquidadas)	Reducciones (liquidadas)	Modificado	Ejercido
715 000 000.00	519.700 000.00	0.00	1 234 700 000.00	1 234 700 000.00

Fuente:* presupuesto de egresos de la federación; diario oficial de la federación, p.59 (ver grafica 6)

Cuadro 16

Presupuesto Fonaes (2004)

Original *	Ampliaciones (liquidadas)	Reducciones (liquidadas)	Modificado	Ejercido
925 200 000.00	519 700 000.00	0.00	1 444 900 000.00	1 444 900 000.00

Fuente: *Secretaria de Economía; cuarto informe de labores, p.146

Como se puede observar en los cuadros anteriores el presupuesto para el año 2004 de FONAES en base al presupuesto original asignado por la Cámara de Diputados y en base al presupuesto original de la secretaria de economía representa una diferencia de 210.2 millones de pesos, por lo que no se tiene el importe del presupuesto ejercido, no existe una correspondencia en cuanto a las cifras mencionadas con la publicado ante el instituto federal de acceso a la información publica. (Cuadro 14). Ver grafica 6

El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, FONAES, rebasó sus metas programadas para el ejercicio 2004 de mil 135.2 millones de pesos, con un incremento de 2.1% para ubicarse en un monto superior a mil 158 millones de pesos, generando con ello 50 mil 497 empleos directos.

Lo anterior se explica por la incorporación, en el flujo de inversión, de los recursos originalmente programados en gasto corriente para cubrir las acciones de supervisión del ejercicio de los recursos provenientes del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Del monto total ejercido, 964.4 millones de pesos se destinaron al financiamiento de 4 mil 367 empresas sociales y proyectos productivos de personas y grupos de zonas rurales y urbanas en condiciones de pobreza, que no cuentan con acceso al financiamiento de la banca comercial.

En el 2004 se otorgaron al fonaes 519.7 millones de pesos adicionales como parte del programa especial concurrente, a fin de fortalecer su participación en el apoyo de proyectos vinculados a las cadenas agroalimentaria. Con base en las disposiciones del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2004.

“Durante el periodo enero-junio de 2004 se efectuaron ampliaciones liquidadas al presupuesto de la secretaria de economía por 674.7 millones de pesos se destinaron al fondo nacional de apoyos para empresas en solidaridad FONAES 519.7 millones de pesos en el marco del programa especial concurrente de desarrollo rural.¹¹⁴”

En este periodo se canalizaron 184.5 millones de pesos para realizar 54 mil 872 acciones de formación y desarrollo, con lo que a través del instrumento Apoyo al Desarrollo Empresarial se invirtieron 148.8 millones de pesos en 43 mil 285 actividades en las modalidades de estudios, formación empresarial y acompañamiento empresarial.

“Con respecto al Estímulo y Apoyo a la Comercialización (PROCOMER), se llevaron a cabo 11 mil 587 acciones con una derrama económica de 35.8 millones de pesos, lo que

¹¹⁴ Secretaría de Economía; Cuarto informe de labores, p.145

representó un incremento de 3.0% en relación con lo programado. De enero a diciembre del año pasado se constituyeron 51 Empresas Sociales de Financiamiento (Cajas Solidarias) con recursos por más de 9 millones de pesos.¹¹⁵

Como se observa FONAES tiene una repercusión positiva para el ámbito local y regional del país ya que contribuye al desarrollo regional y local de los municipios marginados. Existen otros programas sociales que han contribuido junto con FONAES a la disminución de la pobreza y a elevar el nivel de vida de las comunidades. El programa hábitat combina acciones para mejorar la infraestructura en las zonas pobres de las ciudades mediante programas de atención social y desarrollo comunitario. En el año 2003 se aplicó en 60 ciudades y en 2004 se extenderá a 170. Además el envío de remesas de los mexicanos en el exterior particularmente en Estados Unidos contribuyen con 16 mil millones de dólares anuales.

El Banco Mundial, en su informe sobre la situación de la pobreza en México, presentado en julio de 2004, confirmó que la pobreza extrema registró una reducción de 16% entre 2000 y 2002. Esto significa que más de 3 millones de mexicanos mejoraron sus condiciones de vida, al pasar de un ingreso de (1 dólar) al día, 10 pesos a 11 pesos.

“En relación al programa FONAES se coordinó el proceso de evaluación de resultados correspondiente al ejercicio 2003 el cual se realiza con base en lo dispuesto en el artículo 54 fracción 6 inciso b) del Presupuesto de egresos de la Federación para el año 2003 el proceso de evaluación concluyó en el mes de marzo de 2004 y sus resultados confirman que el FONAES es un programa que tiene un impacto significativo en la mejora de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos que carecen de oportunidades de acceso al crédito en el sistema financiero formal.¹¹⁶”

¹¹⁵ www.fonaes.gob.mx

¹¹⁶ “la evaluación estuvo a cargo del centro de estudios, asesoría y evaluación de la universidad autónoma de Chapingo el cual está conformado por un grupo interdisciplinario de académicos adscritos a la división de ciencias económicas administrativas de esa universidad quienes cuentan con una vasta experiencia en la evaluación de impacto de programas gubernamentales de apoyo productivo” secretaría de economía; Cuarto informe de labores; p.28

Por ejemplo Fonaes contribuye a la disminución del desempleo por medio de la creación de 50 000 497 empleos en 2004. Ya que se menciona en los criterios generales de política económica que uno de los objetivos de la política de gasto para 2002 esta dirigida a favorecer la creación de empleos.

Las empresas apoyadas en su mayoría pertenecen al sector primario e industrial, y en su mayoría son empresas micro, pequeñas y medianas. Se sugiere la creación de un órgano desconcentrado fondo nacional de apoyo a las empresas micro, pequeñas y medianas para avanzar en el desarrollo económico y social del país.

En suma Fonaes se convierte en un instrumento básico del gobierno federal para apoyar a sectores desprotegidos de la sociedad mexicana.

V. CONCLUSIONES

En México, a partir de la década de 1950 la sociedad en proceso de industrialización requería de un Estado más interventor en la economía por lo tanto se consolida el Estado de bienestar.

La administración pública en México en sus inicios fue federal aunque las funciones se fueron centralizando y a finales del siglo XX se fueron descentralizando.

La administración pública en sus tres niveles de gobierno federal estatal y municipal debe de adecuarse a los cambios que se están dando a nivel mundial como la globalización y liberalización comercial en esta era de la información, además se requiere una administración pública más eficiente.

La política social ha venido transformándose desde finales del siglo XIX, ya que las funciones de asistencia y ayuda a los pobres las venía ejerciendo la iglesia y con las reformas liberales fueron traspasadas al Estado.

A partir de la primera mitad del siglo XX, el Estado lleva una política social universal, dado que los derechos sociales fueron consagrados en la constitución de 1917, (art. 3 Constitucional) educación, (art. 4 Salud) y (art. 123) derechos de los trabajadores. Estos derechos humanos se consagraron en la Constitución debido a los movimientos sociales anteriores a la revolución.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, el Estado realizó una política social más amplia, abarcando a varios sectores de la sociedad y ampliando la cobertura de estos servicios a más población.

Después de la revolución mexicana, en el marco de un Estado de bienestar, los ejes de la política social son la salud, educación y vivienda a partir de 1950.

El Estado de bienestar, en México a partir de la década de 1940, origino que se promoviera un modelo económico basado en la industrialización del país y en la sustitución de importaciones (desarrollo nacional) y promover el desarrollo económico nacional.

Después de 1940, la sociedad industrial requería, caminos, carreteras, electricidad y educación y salud, esta política se mantuvo durante treinta años, pero debido ala crisis en los años 70, el Estado de bienestar no pudo mantenerse y entro en crisis debido a problemas en las finanzas publicas y endeudamiento (déficit fiscal) y las políticas sociales se fueron haciendo mas selectivas.

La política social en los años 80 y 90 estuvo enfocada hacia las regiones consideradas en pobreza. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el Estado neoliberal, emprendió una política social con otro enfoque (Pronasol) con el propósito de combatir la pobreza y pobreza extrema.

Debido a la falta de recursos por parte de los Estados y municipios, la política social se ha venido ejecutando con programas federales y debido también a la falta de planeación de los estados y municipios, debido a esto la política social no ha sido suficiente, y debido a una centralización de recursos y falta de descentralización de funciones en materia de educación y salud. A partir de 1982 los programas sociales federales: Pronasol, Progresá y oportunidades, han mantenido una continuidad, pero se sugiere sean descentralizados estos programas en el ámbito de salud y educación principalmente.

Las Fonaes creadas en 1991 en el marco del pronasol, han propiciado que las personas emprendedoras de bajos recursos sean apoyadas en sus empresas sociales y proyectos productivos viables, con lo cual se disminuye el desempleo en las zonas marginadas y municipios marginados, beneficiando a las familias de bajos ingresos. Esto hace que las personas se arraiguen en sus comunidades.

Una de las conclusiones de este estudio es que la Administración Pública en sus tres órdenes de gobierno deben de coordinarse para un mejor desempeño del ejecutivo federal, con una mejor distribución de competencias entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Además de que el Ejecutivo Federal pueda colaborar con el Poder Judicial y el Congreso Federal.

Dentro de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, su organización interna y la profesionalización de sus Recursos Humanos harán posible un mejor funcionamiento internamente. Para que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública sean más eficientes y eficaces es indispensable que los programas que realiza y lleva acabo se ejecuten de manera responsable y honesta, ya que al servir a la persona se sirve a la sociedad, además de la instauración del servicio civil de Carrera y los procesos de certificación como ISO-9001-2000.

Además de que se otorgue un mayor porcentaje ala educación publica a nivel nacional, además de aumentar también el gasto publico destinado a desarrollo social y al desarrollo económico, de esta manera se podría aumentar el ingreso per capita del país en comparación con otros países miembros de la OCDE. Y a su vez se aumente el bienestar social a nivel nacional, en el que la nación cuente con hospitales y escuelas, para satisfacer el bienestar social de las personas. Ya que al servir a la sociedad se sirva a la persona.

Las políticas publicas llevadas acabo en los tres últimos sexenios han venido definiendo el sentido del Estado, ya que durante el sexenio de Miguel de la Madrid las políticas publicas estaban mejor compaginadas entre política económica y política social.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari las políticas públicas se enfocaron más hacia la política económica.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, las políticas públicas se equilibraron entre la política económica y la política social.

Durante estos últimos tres sexenios la política social ha sido condicionada de alguna manera por la política económica y a su vez esta ha sido condicionada por la política política.

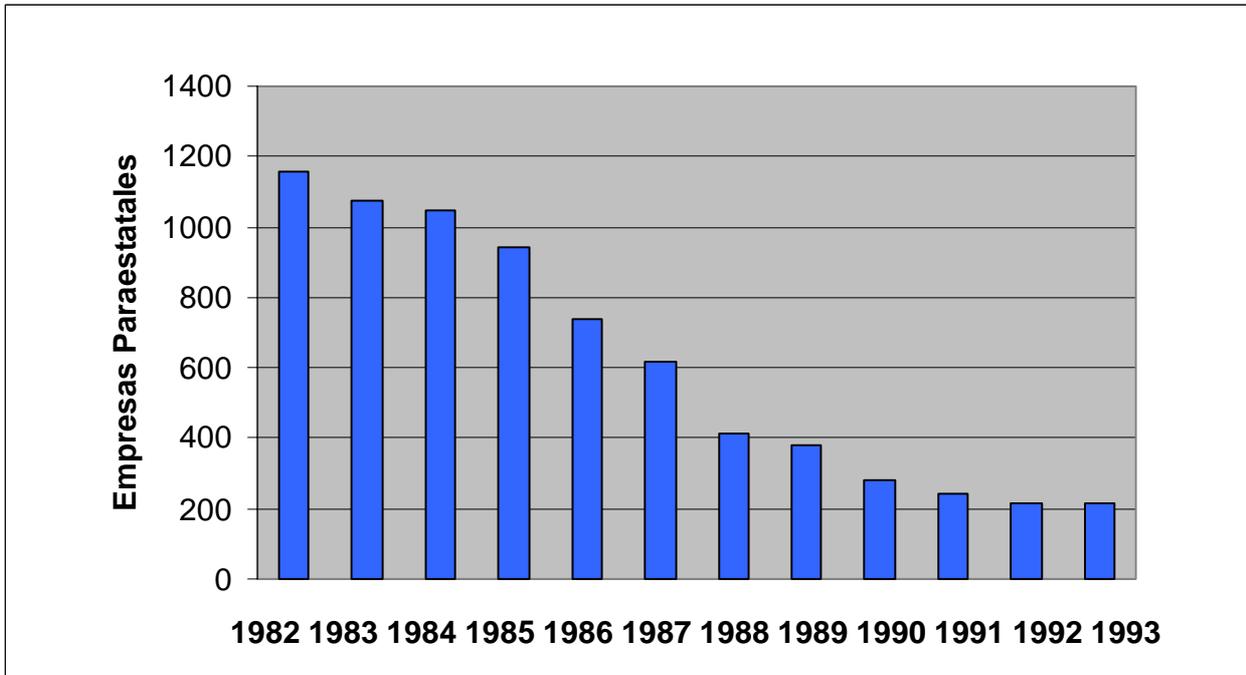
Otra conclusión es que durante el periodo 1982-1997, la política social ha sido condicionada por las elecciones presidenciales y las elecciones intermedias, por lo que en años de elecciones presidenciales principalmente, el presupuesto asignado a desarrollo social aumenta, disminuyendo en los años posteriores a las elecciones presidenciales. Debido a esto la política social se orientaba a favorecer a un partido político: P.R.I.

La atención integral al desarrollo social del país se podría mejorar sustancialmente con empleo y educación pública, debido a que la atención a las personas y la sociedad en el aspecto social es indispensable, el gobierno debería promover programas sociales más duraderos y estables.

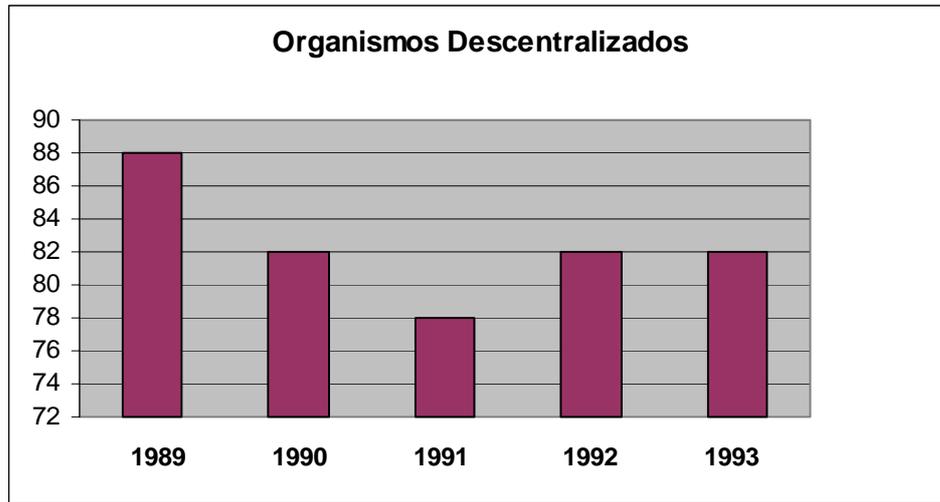
Se pretende que FONAES brinde un mejor servicio a los beneficiarios y a su vez se mejore el servicio público en las dependencias que participan en los apoyos otorgados a las personas que solicitan el apoyo, ya que al servir a la sociedad se sirve a la persona.

ANEXO

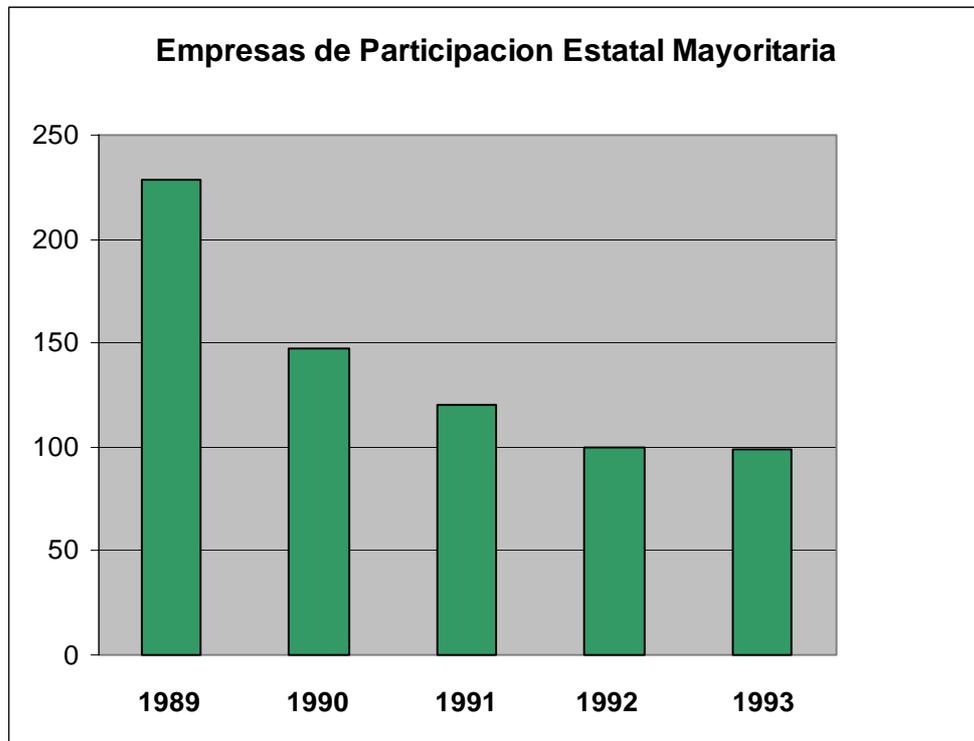
Grafica 1



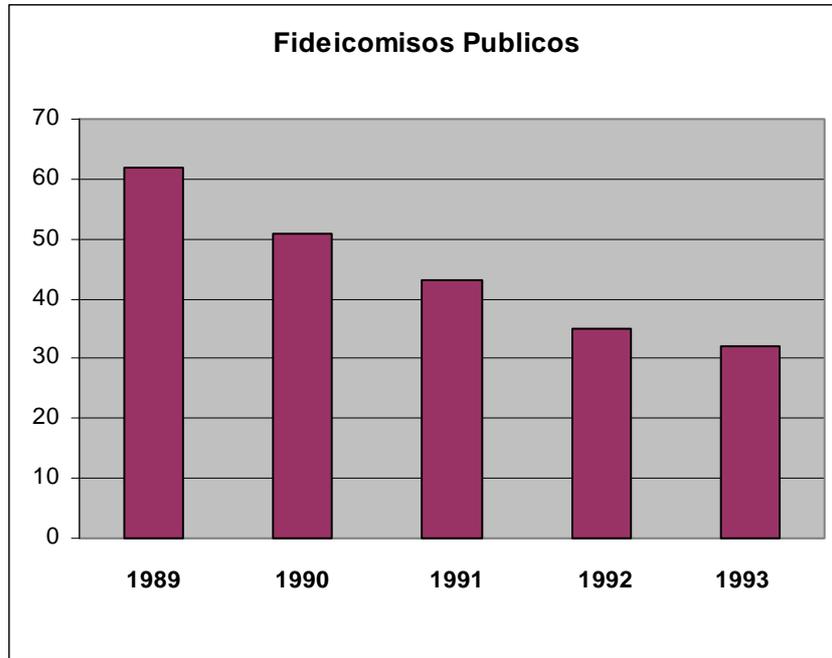
Grafica 2



Grafica 3

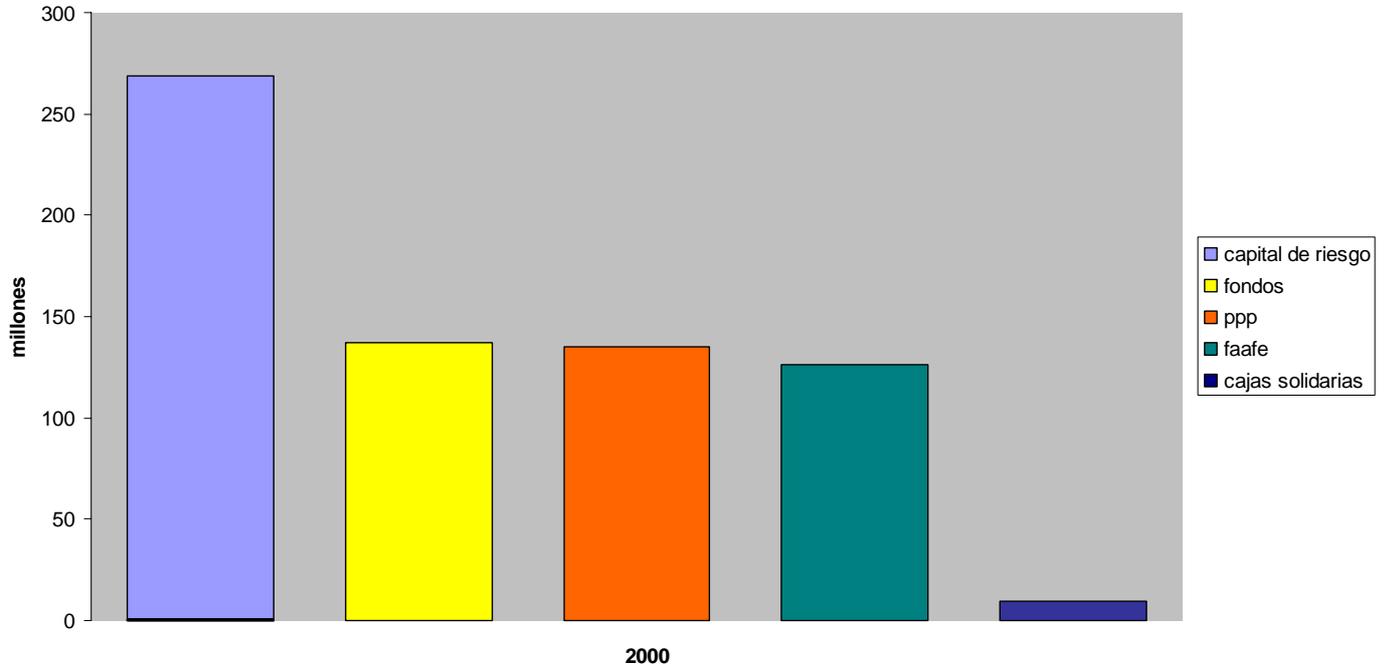


Grafica 4

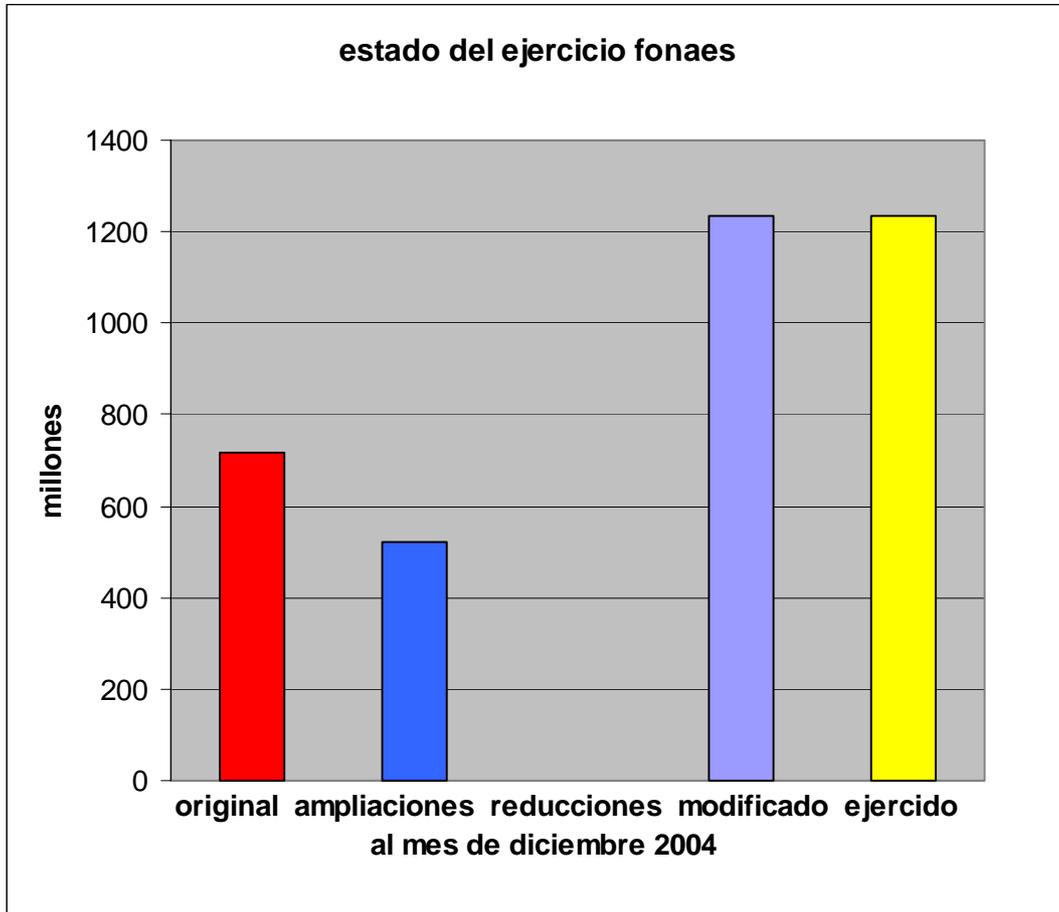


Grafica 5

monto ejercido (fonaes)



Grafica 6



Fuente: Secretaría de Economía; Cuarto Informe de Labores, 1º de septiembre de 2004.p.145

Cuadro 6

	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos descentralizados	88	82	78	82	82
Empresas de participación estatal mayoritaria	229	147	120	100	99
Fideicomisos públicos	62	51	43	35	32
Empresas de participación estatal minoritaria	0	0	0	0	0
total	379	280	241	217	213

Fuente: Rogozinsky, Jack; la privatización de empresas paraestatales; F.C.E. 1993

sexenio	criterio	ingreso
Ernesto Zedillo Ponce de León	Índice de marginación (* siete indicadores)	
Vicente Fox Quezada	Ingreso diario	1 dólar
conapo	Índice de marginación	Hasta dos salarios mínimos**

*Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más

Porcentaje de viviendas sin agua

Porcentaje de viviendas sin drenaje

Porcentaje de viviendas sin electricidad

Numero promedio de ocupantes por cuarto

Porcentaje de viviendas con piso de tierra

Porcentaje de población ocupada en el sector primario

** De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, la población con un ingreso de 1 a 2 salarios mínimos era de 10 227 473 millones de personas. Dentro de la población ocupada de 33 730 210 millones de personas, comprendidas dentro la población económicamente activa de un total de 34 154 854 millones de personas. Las personas con un ingreso de 1 a 2 salarios mínimos representaban en el año 2000 el 51.0% de la población ocupada.

Fuente: tabulados básicos, Estados Unidos Mexicanos, tomo II y III, XII Censo General de población y vivienda 2000.p.1131

Capital de Trabajo Solidario.

Autorización directa del representante estatal, previa aprobación del Comité de Aprobación y Dictaminación

Cuadro 1

Vertiente Productiva	Por Integrante o Socio (*)	Por Proyecto (*)	Plazo de Recuperación (**)
Pecuaria	7.0	220.0	2
Acuícola	7.0	220.0	2
Forestal	7.0	220.0	2
Pesquera	7.0	220.0	2
Agrícola y Agroindustrial	7.0	500.0	2
Extractiva	15.0	500.0	2

(*) Miles de pesos (**) Años

Fuente: reglas de operación Fonaes 2002

Capital de Riesgo Solidario.

Autorización directa del representante estatal, previa aprobación del Comité de Aprobación y Dictaminación

Cuadro 2

Vertiente productiva	Por socio (*)	Por proyecto (*)	Plazo de Recuperación (**)
Pecuaría	50.0	550.0	8
Forestal	30.0	400.0	8
Pesquera	30.0	550.0	5
Acuícola	100.0	550.0	6
Agrícola	50.0	400.0	8
Agroindustria Rural	100.0	650.0	8
Extractiva	100.0	1,000.0	8

(*) Miles de pesos (**) Años

Fuente: reglas de operación Fonaes 2002

Autorización directa del representante estatal, previa aprobación del Comité de Aprobación y Dictaminación

Cuadro 3

Vertiente	Monto máximo por integrante o socia (*)	Monto máximo por proyecto(*)	Plazo máximo de recuperación (**)
Pecuario	30.0	200.0	4
Forestal	30.0	200.0	4
Pesquero	30.0	200.0	4
Acuícola	30.0	200.0	4
Agrícola	30.0	200.0	4
Agroindustria Rural	30.0	200.0	4
Extractiva	30.0	200.0	4
Comercio	40.0	200.0	4
Industria	30.0	300.0	4
Servicio	30.0	300.0	4

(*) Miles de pesos (**) Años

Fuente: reglas de operación Fonaes 2002

Apoyo Financiero a Microempresas.

Montos Máximos por Empleado, Proyecto y Plazos de Recuperación

Cuadro 4

Persona física o moral	Monto máximo por empleado	Monto máximo por proyecto	Plazo máximo de recuperación para activos fijos*	Plazo máximo de recuperación para capital de trabajo*
Comercio	\$40,000.00	\$ 200,000.00	4 años	2 años
Industria	\$30,000.00	\$ 300,000.00	4 años	2 años
Servicio	\$30,000.00	\$ 300,000.00	4 años	2 años

Fuente: reglas de operación Fonaes 2002

Niveles de Aprobación, Validación y Autorización

Cuadro 5

Autorización de la Representación Estatal con:								
MODALIDAD	Aprobación del CAD.			Validación de la Dirección General de Comercialización			Aprobación del CINA	
	Monto*	Recuperación**		Monto*	Recuperación*		Monto*	Recuperación**
		A.F.	C.T.		A.F.	C.T.		
COMERCIO	80	4	2	200	4	2	-	5
INDUSTRIA	120	4	2	300	4	2	-	5
SERVICIOS	120	4	2	300	4	2	-	5

- Miles de pesos m.n. ** Años
A.F. Activos fijos.
C.T. Capital de trabajo

Fuente: reglas de operación Fonaes 2002

BIBLIOGRAFIA.

- 1.-Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política; México, Siglo XXI, 1983.
- 2.- Correa Eugenia y Otros; Consecuencias financieras de la globalización; México, UNAM, I.I.E., Porrúa, 1ª. ed. Marzo de 2005.
- 3.-De la Madrid Hurtado, Miguel; planeacion democrática; México, INAP, 1983.
- 4.- Faure, Christine., Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789., Mexico., F.C.E. 2ª. Reimpresión. 1999
- 5.-Guerrero Orozco; Omar; La secretaria de justicia y el Estado de derecho en México, México, UNAM, 1996,
- 6.-Gutiérrez Garza, Esthela; El Debate Nacional, la política social, México, universidad de Guadalajara, 1997.
- 7.-Héller, Herman; Teoría del Estado; México, F.C.E 1ª, reimpresión, 2000.
- 8.-Jacques, Rogozinsky, La privatización de empresas paraestatales, México, F.C.E.; 1993
- 9.-Jellinek, Georg; Teoría General del Estado; Mexico., F.C.E. 1ª ed. 2000
- 10.-Kelsen, Hans; Teoría General del Estado y del Derecho; México, UNAM, 5a reimpresión Trad. Eduardo García Maynes, 1995
- 11.-Meyer, Lorenzo, Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934; el conflicto social y los gobiernos del maximato, México, El Colegio de México, 2ª. Reimpresión, 1995
- 12.- Mintzberg Henry, Brian Quinn James; El proceso estratégico, conceptos, contextos y casos, México, Prentice hall 2ª. ed., 1991
- 13.-Ontza, Juan; Enciclopedia de las ciencias sociales; Política; Bilbao, España, ASURI, de ediciones. s.a., 1981
- 14.- Osborne, David y Gaebler ted; Un nuevo modelo de gobierno, como transforma el espíritu empresarial al sector publico, México, Gernika, s.a.1994

- 15.-Tocqueville, Alexis, La Democracia en América, México, F.C.E., 11ª. Reimpresión, 2001.
- 16.-Uvalle Berrones, Ricardo; El Gobierno en Acción; la formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública; México, F.C.E. ,1984
- 17.-Uvalle Berrones, Ricardo; Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas; México, Plaza y Valdez, 1ª ed., 2000.

HEMEROGRAFIA

Anglade Christian; El estado del banco mundial; revista de ciencia política; estudios políticos, sexta época., F.C.P.y S., UNAM, No. 25 septiembre-diciembre 2000

Brenna Becerril Jorge E; Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México; revista de las especialidades de ciencia política y administración pública., 4ª época, F.C.P.y S., UNAM, numero 6, enero –marzo,1995

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, la fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política, propuestas para una reforma fiscal integral I; el mercado de valores; nacional financiera, julio de 1999

DOCUMENTOS

De la Madrid Hurtado, Miguel; Plan Nacional de Desarrollo; 1982-1988; Secretaria de Programación y Presupuesto;

Salinas de Gortari, Carlos; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Secretaria de Programación y Presupuesto

Zedillo Ponce de León, Ernesto; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Fox Quezada, Vicente; Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006; Presidencia de la Republica

Zedillo Ponce de León Ernesto, sexto informe de gobierno; Presidencia de la Republica, septiembre de 2000.

Salinas de Gortari, Carlos; El Liberalismo Social, Nuestro Camino; Presidencia de la Republica; 4 de marzo de 1992.

Secretaria de Economía, Cuarto informe de labores 2003-2004; 1º de septiembre de 2004.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública federal 2002, resultados generales, Subsecretaria de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Publica

Diario Oficial de la Federación; Sedesol, Progresas, 26 de febrero de 1999,

Diario oficial de la federación, Acuerdo por el que se establecen las unidades administrativas de la Presidencia de la Republica, 13 diciembre de 2004,

Diario Oficial de la Federación, SEDESOL, Reglas de Operación FONAES 2000, 15 de Febrero, 2000. 1ª ed. 2000

Diario Oficial de la Federación; Secretaria de Economía, Acuerdo por el que se determinan las reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad para el ejercicio Fiscal de 2002; 14 de marzo de 2002.

Informe metodológico; magnitud y evolución de la pobreza en México; INEGI, ONU, CEPAL, diciembre de 1993

Tabulados básicos Estados Unidos Mexicanos tomo II y III, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; INEGI

TESIS

Márquez Zarate, Miguel Angel, la crisis del Estado social de Derecho y el neoliberalismo, tesis de licenciatura en administración pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 1988

Estrella Chávez, Juan Jesús, las políticas sociales del gobierno del distrito federal y las demandas de la ciudadanía, el caso de la delegación iztapalapa, 1994-1998, tesis de maestría en sociología, Instituto de Investigaciones, Dr. José Maria Luis Mora, México.1999

Sanchez Ildfonso, Luis Alfredo; los programas de atención a la pobreza en México, 1989-2000, tesis de licenciatura en administración pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; 2001

Iliana Soto, y Leobardo Pedro; la política económica del régimen actual en materia de desarrollo industrial, tesis de licenciatura en economía, México, Facultad de Economía, UNAM.