



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



“LA FOCALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL EN MÉXICO 1988- 2004”

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

Ángel Anselmo Inurrigarro de la Vega

Asesor: Ángel Márquez Zárate

México, D. F. 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción	3
Capítulo I. Sustento teórico de la focalización en la política social	7
1.1. Reestructuración económica y globalización	7
1.2. Pobreza	17
1.3. Política Social	25
1.4. La focalización	29
Capítulo 2. La Política Social en México: génesis y desarrollo (1917-1982)	33
2.1. Antecedentes de la política social del Estado mexicano	33
2.2. La política social posrevolucionaria: periodo 1920-1970	34
2.3. Crisis del Estado Benefactor: 1970- 1982	40
Capítulo 3. Los gobiernos del neoliberalismo: 1982-2005	44
3.1. Miguel de la Madrid: 1982 -1988	46
3.2. Carlos Salinas de Gortari: 1988 -1994	52
3.2.1 Programa Nacional de Solidaridad	62
3.3. Ernesto Zedillo Ponce de León: 1994 – 2000	66
3.3.1 Programa De Educación Salud y Alimentación	74
3.4. Vicente Fox Quesada: 2000 – 2005	78
3.4.1 Programa Oportunidades	86
Conclusiones	94
Bibliografía	102

INTRODUCCIÓN

En la década de 1980, ante el agotamiento del Estado Benefactor y las críticas sistemáticas a nivel mundial sobre su funcionamiento, tamaño de las burocracias y las crisis fiscales recurrentes, forzaron a las instituciones estatales a buscar nuevas formas de organización, replanteando el funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal.

Paralelamente, se acelera el proceso de globalización como estrategia para impulsar mayor productividad, competitividad, mejorar la calidad de vida de la población, tener formas democráticas de gobierno, y con esto fomentar el desarrollo integral y sostenido.

Así, los procesos de transición democrática y económica dieron lugar a reformas estructurales en los aparatos estatales con el fin de hacer más eficientes los procesos administrativos y permitir la consolidación de la democracia. El proceso de transformación esta ligado al fenómeno de la globalización, donde se han insertado todos los países del mundo.

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

La política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico. Amplios segmentos de la población ingresan al sector de la pobreza, durante la década de 1980, como efecto de la crisis y el ajuste neoliberal, en su mayoría se trata de trabajadores que perdieron su empleo por la recesión, las privatizaciones y la desregulación de la economía.

Bajo esta tendencia, México emprende acciones para corregir sus estrategias económicas, políticas y sociales. Los procesos de reforma estructural se orientan principalmente a aumentar la competitividad de los sistemas productivos nacionales, donde se conjugan diferentes fuerzas económicas y políticas en las regiones para enfrentar la problemática del desarrollo y contrarrestar los efectos de la magnitud de la pobreza.

En este sentido, se plantea el redimensionamiento de las dependencias encargadas de la política social, incorporando técnicas, procedimientos y diseños organizacionales, tendientes a mejorar el nivel de sectores de la población, que se han visto más afectados por el proceso de reestructuración estatal. Aunado a esto, los criterios de instrumentación de las políticas sociales en este contexto neoliberal, se presentan bajo tres características principales: i) *privatización*, ii) *descentralización* y iii) *focalización*.

El enfoque neoliberal económico, la larga crisis y los ajustes, han implicado elevadas tasas de desempleo, aumento de la economía informal, reducción de los ingresos de los asalariados, pero sobre todo han abierto más la brecha entre ricos y pobres

Ante esta problemática, los gobiernos neoliberales tienden a modificar sustancialmente la aplicación de la política social, dando un cambio a su concepción. De los programas sociales de corte universal, se crean programas gubernamentales dirigidos a los sectores de la sociedad con mayores índices de pobreza, a través de un esquema de *focalización*.

Representativo de ello es que como uno de sus primeros actos de gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari emitió un decreto el 6 de diciembre de 1988 por el cual se creaba el *Pronasol*. Este programa se manifiesta como el principal instrumento

de política social del sexenio, de la entonces Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, que a partir de 1992 se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social.

Mediante el *Pronasol* se propuso atender a la población que se hallaba en una situación de “*extrema pobreza*”; correspondiendo esto a una acción *focalizada*, como parte de esta nueva política social selectiva, que instrumentaba el nuevo gobierno de corte neoliberal.

De este modo, la política social en el contexto actual está sufriendo cambios en su accionar, considerando, también que la utilización de recursos son cada vez más restringidos, lo que implica buscar nuevas tecnologías gubernamentales tendientes a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad de manera eficiente.

México, enfrenta circunstancias que requieren de una creación de mejores políticas públicas enfocadas al desarrollo económico y social. El combate a la pobreza constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI. Un nivel digno de vida, nutrición, atención a la salud, al trabajo debe de quedar no como metas del desarrollo sino deben ser considerados como derechos fundamentales del hombre.

Bajo este orden de ideas, la presente investigación se centra en evaluar uno de los instrumentos de la política social del México moderno, en los regímenes de corte neoliberal. A partir de los gobiernos posrevolucionarios que caracterizaron a un Estado Benefactor, que a raíz de la crisis y el agotamiento de este modelo, el Estado mexicano es organizado económicamente para los mercados internacionales, donde la pobreza, la desigualdad se ha acentuado cada vez más en los últimos años.

El primer capítulo, trata el proceso de cambios estructurales económicos del nuevo orden mundial y nacional, que traen como consecuencia el aumento considerable de la población que padece pobreza y pobreza extrema. Asimismo, de manera conceptual, se ven los significados de pobreza, política social y focalización.

En el segundo capítulo, se analiza la política social en México a partir del siglo XX, donde a raíz de la revolución mexicana de 1910, la conformación del Estado mexicano se sustenta bajo gobiernos que apoyaban los principios revolucionarios plasmados en la Carta Magna, orientando acciones en el ámbito social con políticas asistencialistas hasta la década de 1980, donde la crisis del modelo del Estado Benefactor, obliga a cambiar de rumbo y ha realizar ajustes estructurales.

En el capítulo tres, se estudia la focalización de la política social, pasando por los periodos de gobierno de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, hasta Vicente Fox. Se resalta el contexto económico que da pie a los problemas que generan la pobreza así como los programas gubernamentales que se han emprendido para el combate a esta, ya que este es un tema que se ha convertido en uno de los principales puntos de prioridad nacional.

El combate a la pobreza es un tema impostergable no sólo a nivel nacional sino mundial, su tratamiento tiene relación con el ámbito social, económico, cultural y jurídico, lo que lo hace complejo. En este sentido, la pobreza en nuestros días es una tarea de la administración pública que debe ser perfeccionada, considerar criterios y lineamientos que conduzcan a la preservación del bienestar social, procurando que se generen las condiciones de equidad, donde los beneficios y las oportunidades estén en todas las capas de la sociedad.

Capítulo I. Sustento teórico de la focalización en la política social

En la actualidad, México enfrenta un problema delicado por el incremento significativo de pobreza que padecen los mexicanos. De este modo, la pobreza se ha convertido en una de las causas principales por los ajustes y reestructuración económica que exigía el desarrollo del capitalismo, caracterizada por una interrelación de los Estados-nación cada vez más estrecha, en cuanto a las relaciones de producción y de comercialización que se le conoce como globalización.

Es así, que las reformas estructurales y la globalización obedecieron a la actual integración económica mundial, estableciéndose como estrategia del desarrollo del capitalismo, que surge en las últimas décadas del siglo XX, es la recomposición del sistema de dominación sobre la explotación del trabajo vivo, que implica recomposición del aparato estatal, modificación de los espacios físicos más allá de las fronteras nacionales.

1.1. Reestructuración económica y globalización

En las últimas décadas se ha llevado a cabo un cambio en el escenario geopolítico a nivel mundial, presentándose grandes modificaciones en el sistema económico internacional. A ello se suman desarrollos tecnológicos que inciden directamente en nuestra visión del mundo y de nuestras perspectivas del futuro. Nos enfrentamos a un sistema mundial tanto a nivel político, económico como cultural cada vez más complejo e interdependiente, donde ya no existe un comportamiento aislado que no repercuta en el contexto global.

El fenómeno de la globalización se entiende como la estrategia del sistema económico para superar la crisis de la economía mundial, a través de la reorganización de las relaciones productivas y comerciales, en donde el objeto es la integración de

todos los países ha dicho proceso. De esta manera, el Estado cumple un papel determinante para entrar a esta nueva fase del desarrollo capitalista.

La función del Estado es vincular “a los sujetos en su carácter de miembros de una totalidad pública en donde deciden las formas, parámetros y contenidos de su vida en común.”¹

Al considerar a la globalización como una estrategia para solucionar la actual crisis que se está padeciendo en nivel mundial, es necesario analizar el sistema de producción capitalista a fin de comprender su dinámica con base en la forma de trabajo referente a cómo se produce el plusvalor en función del proceso de trabajo y modo de consumo, así como *al modo de regulación*, que consiste en cómo se institucionaliza la vida del ser humano de forma individual o grupal con relación al proceso de acumulación, sistema que fomentamos los seres humanos a través de las relaciones de intercambio mercantil; así como las condiciones que proporciona el Estado con base en la Administración Pública para garantizar su continua reproducción.

En este contexto, la reestructuración productiva, la recomposición de los procesos de trabajo y la flexibilización de las relaciones laborales asociadas a la intensa innovación tecnológica contribuyen a ingresar a una fase diferente en los sistemas de producción.

La política económica implantada en la mayoría de los países del orbe tiende a darle al mercado un papel preponderante. El Estado cambia su papel protagonista en la actividad económica; suprimiendo a la vez programas sociales que por mucho tiempo funcionaron como amortiguadores de conflictos sociales.

Así, el mercado, adquiere un papel importante, diferente al que tenía en el intervencionismo Estatal. Ahora el mercado no sólo se le concibe como la arena donde

¹Gerardo Ávalos, *Prólogo*, en Joachim Hirsch, *Globalización, Capital y Estado*, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1996, p. 12.

se llevan a cabo transacciones comerciales, sino como “una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y el intercambio de las mercancías. En los mercados no sólo existen precios, bienes, servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad”.²

Aunado a ello esta la revolución tecnológica, donde los procesos productivos son mecanizados, trayendo como resultado el desplazamiento de una gran cantidad de personas por las máquinas, reduciendo considerablemente la capacidad de crear fuentes de empleo.³

Por un lado, existen “avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades e incertidumbre de fondo en continentes completos, como América Latina, África, grandes zonas de Asia, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, recesiones en el mundo desarrollado, todos ellos en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político y en lo social.”⁴

Ante este nuevo escenario cabe preguntarnos lo siguiente: ¿de dónde provino la necesidad del cambio en el mundo? ¿Qué da origen al impulso de reformar el sistema comercial mundial y por qué adoptó la forma en que ahora lo conocemos?

2 José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado y límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992. p. 45.

3 "en nuestro entorno vivimos una fase de tránsito de la sociedad industrial a la postindustrial. Todas las combinaciones son observables: desde la digitalización de Telmex o la robótica en la Ford de Saltillo, hasta la rendición del trabajo de costura a domicilio pagado a destajo en ciudad Nezahualcóyotl. Sin embargo, no es posible sustraernos a la evidencia de la atracción que ejercen los polos tecnológicos más desarrollados y a su creciente influencia en el conjunto. El nivel de penetración de las nuevas tecnologías en el ámbito urbano y sus consecuencias en la organización social y del trabajo se irán haciendo cada vez más visibles e ineludibles." Luis E. Gómez, "*sociología del trabajo en la sociedad postindustrial*" en *Acta Sociológica*, Vol. III, Núm. 3 septiembre-diciembre, 1990. p. 84.

4 Bernardo Klisberg, (compilador), *El rediseño del Estado*, México, INAP-FCE, 1996. p. 23

Esta compleja situación no podría entenderse al margen de los profundos cambios que experimenta el capitalismo a nivel mundial en cuyo contexto debe situarse el proceso de reforma seguido por México, a través de una reestructuración y una serie de ajustes económicos y administrativos.

Por ello, para entender la situación por la que pasa nuestro país actualmente es necesario revisar algunos elementos que forman parte del cambio y orientación económica del capitalismo. Entre estos elementos encontramos: el cambio en el paradigma económico dominante (producción de masas vs. producción flexible); el papel desempeñado por el Estado, y las condiciones de México previas a la instrumentación del cambio del modelo económico.

El cambio del paradigma económico dominante⁵ se comienza a gestar en la década de los sesenta. Por un lado se presenta el agotamiento en el paradigma económico dominante, la *producción masificada del fordismo*, y, por otro lado, los primeros avances de un paradigma superior, *la manufactura o producción flexible*.

El capitalismo experimentó una transformación impulsada por la aplicación y perfeccionamiento de una nueva tecnología, que al generar cambios en la forma de producir, contribuye a una reconfiguración del espacio mundial

⁵ Llamaré **paradigma económico** a “...la explotación de racimos de tecnologías de las que surgen sistemas tecnológicos que producen efectos revolucionarios. Hoy en día el ejemplo más notable de paradigma tecnoeconómico lo ofrece la tecnología de información que se define como la combinación de innovaciones radicales basadas en la computación, la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones. Otros paradigmas que han aparecido recientemente como producto del explosivo incremento en el conocimiento científico y tecnológico son el de la biotecnología, la tecnología de materiales, la tecnología espacial y la nuclear. Sin embargo estos cuatro se encuentran en un estadio de desarrollo muy inferior a la tecnología de la información (TI) La amplitud de sus repercusiones determina la trayectoria de las aplicaciones de la TI: Su ámbito inicial se encuentra en el trabajo de oficina (público y privado), luego se extiende a los servicios (comercio y finanzas) y a la fábrica. En ésta se replantea la relación entre sus componentes (cómputo, informática, automatización...), lo que permite entrelazar las diferentes etapas de la producción (manufactura, diseño, distribución), pasando al predominio del *software* sobre el *hardware*. El desarrollo posterior de la informática y las telecomunicaciones le permite un impulso global a la reconfiguración del espacio productivo para dar lugar a una suerte de fábrica mundial, que tiene su expresión más concreta en los encadenamientos productivos. El advenimiento de la Internet y de la World Wide Web constituyen un paso definitivo para configurar una enorme red mundial que extiende cualitativamente las conexiones entre producción y distribución.” M. Ángel Rivera Ríos, *México en la economía global*. pp.44-45

“La flexibilización constituye la principal característica del nuevo paradigma lo que implica la fragmentación del proceso de producción en múltiples unidades, frecuentemente en empresas separadas, lo que permite una variedad de cambios en las formas de articulación horizontal y vertical de las mismas facilitando así ajustes rápidos en el producto.”⁶

Conocida como “fábrica mundial”, esta nueva organización productiva, representada por la fabricación automotriz, permite que las armadoras se encuentren en un solo lugar (ejemplo. Detroit), y los fabricantes subcontratados se localicen en otros países (hasta 16 países), produciendo partes y componentes mediante un esquema de “justo a tiempo” de entrega a la armadora.

Este nuevo tipo de organización productiva requiere de nuevas condiciones, sociales, laborales, legales, es decir institucionales, diferentes que permitan que el entorno sea propicio para su desarrollo. Por ello, “... en la medida que se agota el potencial del paradigma anterior se intensifica la presión empresarial sobre el aparato científico - tecnológico para acelerar la solución de la crisis y lograr que se revierta la caída de la rentabilidad. De hecho, la tecnología que dominará una época, determina el carácter de las instituciones facilitadoras que habrán de surgir lo que actúa como referente de la lucha por el control del Estado”.⁷

Para interpretar correctamente esta relación compleja entre tecnología y sistema institucional habría que volver la vista a la producción de masas del fordismo o paradigma keynesiano⁸. “Las bases tecno-organizativas de este paradigma quedaron

⁶ En el paradigma de la producción o manufactura flexible se combinan las innovaciones de la tecnología de la información con los principios japoneses de organización de la producción...en la tecnología de la información confluyen tres familias de innovaciones; las pertenecientes a la microelectrónica, las telecomunicaciones y la informática. Japón tomó la delantera porque fue la cuna de sistema *kanbam* cuya gestación requirió formas especiales de coordinación entre el sector público y el privado para dar origen a un capitalismo de alianza de orientación desarrollista. M. Ángel Rivera Ríos, *op.cit.* p. 22

⁷ *Ibid.*, p.14

⁸ El paradigma keynesiano “explica y establece un nuevo enfoque (el macroeconómico) y un nuevo papel del Estado en el mercado, que asienta la necesidad de que éste intervenga en el manejo de la política macroeconómica para regular los ciclos de actividad económica y recuperar el pleno empleo. Surge así el “liberalismo Keynesiano del

establecidas hacia las primeras dos décadas del siglo XX, pero su despliegue comenzó a partir de principios de los cincuenta y hubiera sido imposible sin la implantación de la intervención del Estado en gran escala junto con otras innovaciones institucionales igualmente determinantes (sistema de seguridad social, gasto deficitario, escala móvil de salarios, etc.). Incluso las innovaciones institucionales se extendieron al terreno internacional (FMI, el Banco Mundial, Plan Marshall, etc.) todo ello apuntalado por la hegemonía económica y militar de los Estados Unidos.”⁹

“La conformación y consolidación del Estado Benefactor estuvo, ligada a un ciclo de expansión y crecimiento económico excepcional, a nivel internacional, que correspondió a la recuperación de la posguerra y a la conformación de un sistema internacional cuyos circuitos financieros y comerciales se caracterizaron por una larga estabilidad”.¹⁰

Sucintamente, el liberalismo keynesiano del Estado Benefactor se caracteriza por: 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. ¹¹

Por el lado de lo político, “...se caracterizó por una amplia movilización social vinculada por mecanismos corporativos a las agencias gubernamentales.... esa institucionalización fue posible no por una actitud moral o ideológica de los funcionarios estatales y los actores sociales, sino ante todo por una configuración estructural de la economía y por políticas económicas específicas, que hicieron del consumo colectivo un ingrediente del proceso de acumulación”.¹²

Estado Benefactor”, que predomina como paradigma indiscutible durante tres décadas (1940-1970)”. René Villarreal ***Liberalismo social y reforma del Estado***, FCE-Nafin, p. 16

9 M. Ángel Rivera Ríos, ***op.cit.*** p.106

10 René Villarreal, ***op.cit.*** Pág. 17

11 Cfr. Carlos M. Vilas ***De ambulancias, bomberos y policías : la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)*** en ***Las políticas sociales de México en los años noventa*** UNAM-FLACSO-PV Editores, 1998, Pág. 113

12 ***Ídem.*** Pág.114

El modelo de acumulación y el Estado Benefactor, que tuvieron su época de auge durante más de cuatro décadas, hicieron crisis por una pluralidad de factores, entre otros: las transformaciones en el paradigma de producción a partir de las décadas de 1950 y 1960; el surgimiento de nuevos actores sociales que carecían de representación política institucional; el acotamiento del espacio de convergencia de las demandas de empresarios y trabajadores; las tensiones fiscales cada vez mayores.

“La del Estado nacional desarrollista fue una crisis fiscal sin duda, 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 públicas.

Entre 1960 y 1980, la población en condiciones de pobreza se redujo de 51% a 33%, de la población total de América Latina, y eso *sin programas de combate a la pobreza*, en virtud de la dinámica integradora del modelo. La reducción de la pobreza estuvo asociada a cuatro factores principales: i) transferencia de fuerza de trabajo desde actividades de baja productividad hacia otras de mayor productividad; ii) mejoramiento en los niveles de ocupación y de la calidad de los puestos de trabajo; iii) elevación de la masa de ingresos de los asalariados urbanos; iv) intervención del Estado con un sentido de desarrollo social y de distribución, mediante los servicios sociales y la infraestructura, así como los excedentes que el mercado no asignaba mediante la distribución primaria de ingresos”.¹³

Después de una prolongada prosperidad, resultado de la reforma institucional centrada en el llamado Estado Benefactor o de bienestar y el paradigma keynesiano, comenzó a manifestarse una desaceleración del crecimiento económico en el conjunto de países industrializados, encabezados por Estados Unidos.

13 *Ibíd.* Pág. 115

El agotamiento del paradigma de la producción de masas, evidente desde fines de los sesenta, provocó diversas repercusiones en la estructura institucional de acuerdo a las demandas de adecuación de las condiciones para el desarrollo de la producción flexible. El sistema institucional asume múltiples funciones que en conjunto tienen el propósito de procurar estabilidad y dinamismo a la acumulación de capital

Según Miguel Ángel Rivera, una de estas repercusiones fue "...la tendencia a elevar el gasto público como parte del compromiso económico y político del Estado de bienestar. Como resultado de lo anterior, la participación del Estado en el gasto total se duplicó entre fines de los cincuenta y mediados de los sesenta para experimentar otro aumento importante en los siguientes diez años".¹⁴

El aumento del gasto público tuvo efectos contraproducentes, su destino se orientaba de manera preferencial a elevar la demanda, además de que la mayor parte del gasto gubernamental fue financiado mediante déficit, agudizando la inflación y el desempleo.

La búsqueda de un nuevo orden institucional, acorde a la nueva tecnología y a la necesidad de crear condiciones propicias para el desarrollo del nuevo paradigma económico, desencadenó, desde fines del sesenta, una lucha entre paradigmas teóricos que se resolvió finalmente a favor de la ortodoxia neoclásica con lo cual quedaron sentadas las bases intelectuales e ideológicas de lo que se ha dado en llamar la reforma neoliberal o de libre mercado.¹⁵

Así, "el Estado se convirtió en el blanco de una rebelión intelectual que lo presentó como el causante de la crisis del capitalismo más que como un factor concreto agravador de la misma. El neoliberalismo, o sea una amalgama de diversas corrientes antiestatistas, fue el vehículo de esta rebelión y su triunfo indisputable en el debate sobre

14 Miguel Ángel Rivera *op.cit.* pág102

15 ver Miguel Ángel Rivera *op.cit.* pág. 20

el futuro del Estado produjo en los siguientes años un cambio histórico en el papel del mismo en la reproducción del capital. Desde entonces el neoliberalismo se ha afianzado hasta convertirse en doctrina de Estado.”¹⁶

Estos cambios institucionales,”...combinados con la ideología de los nuevos encargados de la política económica, la vinculación establecida por éstos entre estabilización macroeconómica y liberalización comercial, y la identidad incierta de los ganadores y perdedores resultantes de una reforma comercial (...), permitieron la liberalización.”¹⁷

La crisis de la década de los ochenta y el modo como los gobiernos la encararon,” (...) crearon condiciones para la gestación del modelo neoliberal. De manera muy simplificada, éste se caracteriza por i) desregulación amplia de la economía; ii) apertura asimétrica; iii) desmantelamiento del sector público; iv) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. El Estado abandona sus funciones de promoción e integración social; reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero.”¹⁸

A partir de 1988, la Reforma del Estado propiamente dicha, se vuelve una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la forma anterior de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva.

“Los objetivos de esta orientación plantea problemas institucionales y políticos para ponerla en práctica. Entre éstos, dos son los objetivos prioritarios; crear una economía de mercado competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento y transformar los

16 *Ibíd.* pág.103

17 Aldo. R. Flores Quiroga, *Proteccionismo versus Librecombio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*. FCE. México, 1998, Pág. 263

18 Carlos M. Vilas, *op.cit.* pág. 115

instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación.”¹⁹

Así, la concepción neoliberal sugiere que los Estados abandonen sus funciones de supervisión y control sobre las cuestiones sociales y que pasen al control de la sociedad, ya que los Estados son incapaces de regular la economía e insertarla en el contexto internacional, tanto como financiar y supervisar lo social de manera simultánea. “...los defensores de la estrategia global neoliberal piensan que la sociedad, las fuerzas privadas, las comunidades y las familias van a ejercer una supervisión más eficaz y racional de lo social que los Estados.”²⁰

“El esquema neoliberal hace hincapié en la participación de los usuarios; se asume que dicha participación de la gente en los proyectos ofrece más perspectivas de éxito que un diseño vertical y centralista (...) abonando la idea de que promover la participación de la gente obedece no sólo a un afán democratizador, sino asimismo a la necesidad de reducir los costos operativos mediante el uso de mano de obra gratuita”.²¹

La crisis y el ajuste realizado por los gobiernos neoliberales, en la década de los años ochenta, tienen como consecuencia la incorporación de un sector de la población a la pobreza: trabajadores que perdieron su empleo por la recesión, las privatizaciones, la desregulación de la economía; sobre todo trabajadores calificados, profesionales, pequeños empresarios, que correspondían a un esquema económico que ya no existía, y, por ello, no se pueden insertar en el nuevo modelo.

En este sentido, los gobiernos neoliberales emprenden una serie de programas para el combate a la pobreza, planteado desde la perspectiva neoliberal, basado en un

19 René Millán, Francisco Valdés Ugalde, *La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social, en Las políticas sociales...*, *op.cit.*, Pág. 146

20 Bertha Lerner Sigal, *Globalización, neoliberalismo y política social, en Las políticas sociales...*, *op.cit.*, Pág. 25

21 Carlos M, Vilas, *op.cit.*, Pág. 129 “...los pobres se convierten en actores fundamentales de la política social: construyen escuelas, hospitales, obras de infraestructura en sus comunidades y se organizan para crear microempresas”. Ver Bertha Lerner, *op.cit.* Pág. 14

modelo inclinado a políticas dirigidas a grupos poblacionales pobres sin caer en el paternalismo.

1.2. Pobreza

El concepto de pobreza engloba una serie de vertientes y aristas, existen numerables estudios que le dan distintos significados, por lo que definirlo se vuelve complejo y multidimensional.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1997²², la pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades básicas: una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales; acceso a los servicios de salud; vivienda con servicios y con espacios adecuados al tamaño de la familia; educación básica; acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura; transporte público y comunicaciones; luz eléctrica en la vivienda.

Otro estudio realizado por la Organización de la Naciones Unidas²³, define a la pobreza como carencia material, relaciones sociales malas, inseguridad y precariedad, poca confianza en uno mismo e impotencia. De esta manera, la pobreza se sitúa en cuatro planos principales:

1. La pobreza de ingresos, donde éstos inferiores para la adquisición de bienes y consumos básicos.

2. La pobreza en seguridad, enfrentamiento a riesgos que pueden ser de tipo material debido a una crisis que repercute en los ingresos o por empobrecimiento y por situaciones de violencia.

²² Centro de Análisis Multidisciplinario, *Reporte de Investigación. No. 27*, abril de 1997.

²³ *Informe sobre pobreza*, ONU, 2000.

3. La pobreza educativa, hace referencia al analfabetismo, obedece a los indicadores de escolarización.

4. La pobreza en salud, donde las expectativas de salud se encuentran por debajo de la atención necesaria.

La pobreza significa carencia de lo que se necesita para obtener bienestar material, pero también negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable. En consecuencia, se propone que la pobreza debe ser enfrentada en todas sus dimensiones y no sólo en las que tienen relación con el ingreso, es decir, también deben considerarse las posibilidades de la población para contar con educación básica y agua potable, para enfrentar el hambre y la inseguridad alimentaria, para prolongar su esperanza de vida más allá de los 40 años.”²⁴

El investigador Paul Spicker²⁵ nos dice que existen once formas de interpretar la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento.

Sin embargo, para Bernardo Kliksberg²⁶, la pobreza no es sólo la carencia de recursos económicos, también se entiende como la incapacidad de un gobierno para satisfacer las demandas primordiales de su población, ya que es una de las responsabilidades principales que debe asumir un gobierno.

Para Ma. Eugenia Sánchez, "...la pobreza es un estilo de vida que atenta contra la vida misma y la dignidad de las personas y de los grupos humanos; que pone en riesgo

²⁴ Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (Coordinadores), *Los rostros de la pobreza (El debate)* Tomo III, México, UIA-LIMUSA, 2001.

²⁵ Spicker Paul, *Poverty and Social Security*, Routledge, London, 1993.

²⁶ Kliksberg, Bernardo (com.) *Pobreza, un tema impostergable*. México, FCE, PNUD, CLAD, 1993, p.432

la corporalidad, las posibilidades de producción y reproducción de la vida en comunidad".²⁷

En la actualidad estamos viviendo un mundo contradictorio, mientras unas cuantas personas disfrutan de alto nivel de ingresos, la mayoría de los habitantes del planeta padecen los estragos de este fenómeno, que no tiene visos de solución. La misma autora afirma "...en un principio se consideró a la pobreza como un problema de marginación de los beneficios del desarrollo, que se resolvería con tecnología y educación; posteriormente, el enfoque marxista reveló que no se trataba de la marginación, sino de un subproducto de dinámicas de explotación que sólo se solucionaría con la transformación de las relaciones de producción. En la actualidad se considera que la característica principal de la pobreza se debe a un fenómeno de exclusión de las mayorías y que ya no resulta ser ejército de reserva de mano de obra, sino una población sobrante".²⁸

El premio Nóbel de economía, Amartya Sen, considera que el problema de la pobreza no se debe a cuestiones de producción sino de distribución²⁹. El documento de la Academia Sueca que razona la concesión del Nóbel señala: "Sen ha enfatizado que lo

²⁷ Ma. Eugenia Sánchez Díaz de Rivera, "**La Universidad frente a la pobreza como escándalo y como bienaventuranza**" en *Ibíd.* Pág. 2

²⁸ *Ídem.*

²⁹ "Después de estudiar varias catástrofes en la India, Bangla Desh y el Sahara desde los años cuarenta, Sen descubrió que las hambrunas se han producido incluso cuando la provisión de alimentos no era diferente de años anteriores y que, en algunas áreas afectadas por el hambre, se habían exportado alimentos. Para Sen, concurren en el fenómeno factores sociales y económicos que afectan a los diferentes grupos de la sociedad, y que influyen sobre la elección de oportunidades. Comprobó que la hambruna de Bangla Desh en 1974 se debía en parte a que las inundaciones de ese año habían hecho subir los precios de alimentos, al tiempo que los obreros agrícolas carecían de trabajo, con el consiguiente descenso de su poder adquisitivo. Amartya Sen (...) consiguió esclarecer la relación entre la llamada curva de Lorentz, que mide la desigualdad en ingresos, y la distribución de diferentes activos por parte de la sociedad.

Una norma habitual para medir el bienestar de una sociedad es el porcentaje de sus habitantes que se encuentra por debajo de lo que se califica de antemano índice de pobreza, pero esta teoría ignoraba los diversos grados de pobreza entre los menos favorecidos. Para solucionar esta deficiencia, Sen elaboró un índice para medir la pobreza, teniendo en cuenta el bienestar de los individuos, que ha sido utilizado desde entonces por muchos investigadores. Uno de los problemas que se encuentran al comparar el bienestar de diferentes sociedades es que los indicadores habituales, como los ingresos per capita, sólo tienen en cuenta la "situación media" de la población. Amartya Sen ha señalado que los principios éticos bien fundados suponen la igualdad entre los individuos, pero como la habilidad para aprovechar la igualdad de oportunidades varía con cada persona, el problema de la distribución de bienestar nunca podrá resolverse del todo." <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/nobel.htm>. 28-01-03

que crea bienestar no son los bienes en sí mismos, sino la actividad para la que son adquiridos. De acuerdo con este punto de vista, el ingreso (la renta) es significativo por las oportunidades que crea. Pero las oportunidades de hoy —o capacidades, como las llama Sen— también dependen de otros factores, como la salud; estos factores deberían ser considerados cuando se mide el bienestar. Indicadores alternativos del bienestar, como el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, están justamente elaborados a partir de este espíritu".³⁰

El Banco Mundial³¹, establece que la pobreza es producto de ingresos bajos y de la vulnerabilidad que limitan las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el crecimiento económico. En concordancia, el Banco Interamericano de Desarrollo³² considera que la pobreza es el producto de una extrema desigualdad económica y la exclusión social históricamente presentes que limita las oportunidades de un crecimiento homogéneo.

Por su parte, CEPAL³³ sostiene que la pobreza es consecuencia de un crecimiento erróneo en sociedades heterogéneas signadas por marcados rezagos económicos y sociales de la población y el individuo. De esta manera, desde el punto de vista económico, se establece como la impotencia adquisitiva del acceso tanto a las mercancías de consumo como a los medios requeridos para su producción.

Entonces, la pobreza, es un obstáculo que impide al individuo y a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y a participar plenamente en la vida social. Es un fenómeno con dimensiones sociales, económicas y políticas, que se manifiestan en una constante desintegración social, con toda su secuela.

³⁰ Mildred Largaespada, *Amartya Sen tiene algo que decir*, publicado en el semanario Confidencial (Nicaragua) de la primera semana de noviembre de 1998. [Confidencial - http://www.confidencial.com.ni](http://www.confidencial.com.ni) . 28-02-03

³¹ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*, México 2004, p.288

³² Banco Interamericano de Desarrollo, *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del BID*, 20 de septiembre de 2001, p. 17

³³ ONU-CEPAL-INEGI, *"Magnitud y evolución de la pobreza en México"*, Informe metodológico, México 1993, p.286

En este contexto, la pobreza es una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida que se considera tolerable a largo plazo sin grandes sacrificios por un individuo, una familia, una comunidad local, un determinado segmento o estrato o clase de población.

Al respecto, Julio Boltvinik afirma: “si el concepto de pobreza ha de tener alguna utilidad, debemos restringirlo a expresar la insatisfacción de aquellas necesidades humanas cuya satisfacción depende de condiciones económicas. De lo contrario, la pobreza se confunde con otras dimensiones del sufrimiento (o desventaja) del ser humano”.³⁴

La pobreza ha sido tipificada por: pobreza moderada o relativa, que identifica a aquellas personas que debido al nivel de desarrollo del país no pueden satisfacer necesidades básicas, pero su nivel de alimentación y salud les permite activamente participar en el mercado de trabajo y en la educación; y por pobreza extrema, absoluta o indigente, la integran familias que aunque destinan todos sus ingresos exclusivamente para comprar alimentos, no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir.³⁵

En todos los planos que engloban al concepto de la pobreza, es evidente que es un fenómeno considerado como un problema de Estado. Los problemas estructurales con los que se enfrentan los diversos gobiernos, hacen que la mayoría de la población no encuentre los satisfactores necesarios, para tener un adecuado nivel de vida. Por lo tanto, se caracteriza por la carencia, la falta de poder para resolver las necesidades y los problemas más elementales de la vida cotidiana como son el alimento, el vestido, la

³⁴ Julio Boltvinik, “*Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología*”, en *Ibíd.* p.21

³⁵ Bernardo Kliksberg, “*La escala de la pobreza en América Latina*”, en Kliksberg, Bernardo (comp.) Pobreza, un tema impostergable, FCE, PNUD, CLAD, México, 1993, p. 7

vivienda, la salud, la educación, la protección, la seguridad personal, factores todos que definen a lo que llamamos, en su carencia, pobreza

La pobreza, trae consigo una serie de problemas sociales, que cada día se manifiestan con mayor amplitud, tales son la delincuencia, la drogadicción, la desintegración familiar. De este modo, "...la criminalidad asciende y la mayoría de los delincuentes son jóvenes. Se halla ligada a factores como la (...) desocupación juvenil, la baja escolaridad y el deterioro que está experimentando la familia bajo el embate de la pobreza".³⁶

Es entonces que la pobreza se convierte en el problema público más apremiante en la actualidad, no hay país del mundo que no sufra el embate de este flagelo. Las cifras así lo demuestran.

El Instituto Worldwatch de Washington en su informe del estado del mundo en 1992, indica que cada uno de tres niños está subalimentado, 1220 millones de personas carecen de agua segura, tres millones de infantes mueren por año de enfermedades prevenibles con vacunas, un millón de mujeres muere cada año por problemas de salud vinculadas con la reproducción (recordemos aquí que el 30% de los hogares a nivel mundial y el 40% en Latinoamérica, tienen como cabeza de familia a una mujer), mil millones de adultos no saben leer ni escribir (1/5 parte de la población mundial)".³⁷

Para el año 2000, el Secretario General de las Naciones Unidas, Koffi Anan en su informe especial para el nuevo milenio, describió la situación actual de la población mundial: "si suponemos que el mundo es una aldea de 1,000 habitantes en ella hay hoy en día 150 ricos, 780 pobres y 70 intermedios. El *ingreso per cápita* es de 6,000 dólares por

³⁶ Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate sobre el...* *Op. Cit.* Pág. XII

³⁷ Saulo Chávez Alvarado, *¿El combate a la pobreza en México? un estudio de caso: El Programa Nacional de Solidaridad en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca 1989-1994*. México, tesis de Licenciatura, FCPyS, 1996. Pág. 54

³⁸ Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate sobre el desarrollo...* *Op. Cit.* P. XI

³⁹ <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news/6481-es.html.13> junio de 2002

⁴⁰ *Ídem.*

año por habitante, pero resulta que el 86 % del mismo es apropiado por el 20 % más rico, mientras que casi la mitad de la población gana menos de dos dólares diarios. De los 1,000 habitantes 290 son analfabetos; entre los cuales, las dos terceras partes son mujeres. Menos de 60 tienen un computador y más de la mitad no han hecho ni recibido nunca una llamada telefónica”.³⁸

El informe 2002 del Programa de Naciones Unidas sobre el Índice de Desarrollo Humano, señaló que “900 millones de personas en el mundo viven bajo extrema pobreza por lo que urgió a plantear este problema como uno de los prioritarios para reducir esa cifra para el año 2015. Solamente en los países del tercer mundo hay 826 millones de personas desnutridas. Mil millones no tienen acceso a agua potable, (...) y existen 113 millones de infantes que no asisten a la escuela. En materia de salud el documento indica que aproximadamente 120 millones de personas no cuentan con información sobre servicios de salud reproductiva y el número de personas infectadas por el sida alcanza los 36 millones.”³⁹

En cuanto al problema más manifiesto de la pobreza: el hambre, los datos son abrumadores: ” 800 millones de personas siguen padeciendo hambre, y cada día la desnutrición cobra 24 mil vidas, recordó (...) el secretario general de la ONU, Kofi Annan, al inaugurar (...) la Cumbre de Alimentación convocada por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y el Agricultura (FAO)”. (En 1996), la FAO se había fijado como objetivo reducir el número de personas que padecen hambre en el mundo a la mitad, en un plazo de 20 años, de 840 millones a 400 millones de personas. Pero desde 1996 apenas 25 millones han sido borrados de la lista de hambrientos.”⁴⁰

En América Latina, las cifras sobre pobreza son alarmantes. “La pobreza afectaba en 1980 aproximadamente al 38 % de los latinoamericanos, casi 4 de cada 10 habitantes de la región estaba por debajo de la línea de la pobreza. En 1990 en la Conferencia Regional de los países de América latina sobre Pobreza, celebrada en Quito, el Proyecto

Regional ONU de superación de la pobreza, estimó que había en situación de pobreza 270 millones de latinoamericanos, lo que quiere decir, cerca del 62 % de la población”.⁴¹

El informe Estado de la Región (PNUD-Unión Europea 1999) refiere que más del 60% de los 34.6 millones de centroamericanos vive en pobreza y el 40 % de ellos en la miseria. Las cifras respectivas señalan que se hallan por debajo del umbral de la pobreza el 75 % de los guatemaltecos, el 73 % de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 53 % de los salvadoreños. Más de 10 millones de centroamericanos (29 % del total) no tienen acceso a servicios de salud y dos de cada cinco carecen de agua potable y saneamiento básico, un tercio de los habitantes son analfabetos. (...) En Venezuela, estimaciones oficiales ubican la pobreza en cerca del 80% de la población, se estima que 10 millones de personas (41.74% de la población), se halla en pobreza extrema. En Brasil se ha estimado que un 43.5 % de la población gana menos de 2 dólares diarios, 40 millones viven en pobreza absoluta. En Argentina, una estimación reciente refiere que el 45 % de la población infantil, menor de 14 años vive debajo de la línea de la pobreza”.⁴²

Para el 2000, “en América Latina, a pesar de sus inmensos recursos potenciales, casi la mitad de sus habitantes son pobres. Según cifras de la CEPAL, el 36 % de los niños menores de dos años de edad está por debajo de la línea de pobreza; la desocupación era del 9 %, acentuándose en los jóvenes casi el doble.”⁴³

“En México la apertura comercial generó un incremento muy grande del valor de las exportaciones (hasta de 170 mil millones de dólares anuales) e incluso soportó un

41 Bernardo Kliksberg, “*La escalada de la pobreza en América Latina*” en Bernardo Kliksberg (compilador), *Pobreza. Un tema impostergable*, Op. Cit. p.7

42 *Ibíd.* Pág. 132.

43 Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate...* op. Cit. P. XII

44 León Bendesky, *la jornada*, septiembre 15, 2003

crecimiento del producto entre 1996 y 2000, convirtiéndose en una potencia exportadora, estando según, entre las 10 economías más grandes. Sin embargo, cómo se explican al mismo tiempo hechos como los siguientes: que se hayan acumulado 60 millones de personas en situación de pobreza, que se registre uno de los patrones más desiguales de distribución del ingreso en el mundo, que la dinámica productiva se concentre en tres sectores (automotriz, electrónico y eléctrico) dominados por empresas extranjeras que generan poco valor agregado y empleo, y que el mercado interno se haya desarticulado prácticamente por completo.”⁴⁴

En suma, los países latinoamericanos encaran circunstancias que requieren de la instrumentación de estrategias de desarrollo que sean capaces de crear y fomentar la recuperación económica, la estabilidad institucional, para generar alternativas que fomenten relaciones equitativas y permanentes en todos los campos con otras naciones del mundo. Asimismo, es importante el diseño y ejecución de programas insertados en una política social focalizada.

1.3. Política Social

La pobreza se relaciona con el bienestar de la humanidad, por lo que es necesario formular estrategias y diseñar políticas públicas de corte social para combatir el problema de la pobreza que prevalece en toda sociedad. En este sentido, la definición de *política social*, es aquella relativa al conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.⁴⁵

⁴⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, **Glosario de Términos Administrativos**, México, 2000, p.71

La *política social* desde su origen y a lo largo de la historia ha sido identificada como aquella que debe fortalecer a la sociedad por lo que debe buscar equilibrios o relaciones más justas entre los diversos sectores sociales que la conforman. Es política porque le corresponde al Estado el desarrollo y dirección de los servicios específicos, tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, a través de un conjunto de acciones que se mueven en el ámbito de los intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular.

De acuerdo con Carlos M. Vilas, "...la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población, (...) la política social del neoliberalismo asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema."⁴⁶

El concepto de política social se inserta en distintos enfoques⁴⁷:

➤ Desde el determinismo social, se refiere a que los gobiernos son quienes se encargan de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de manera más intensa de aquellos que sufren de diversas carencias. Lo anterior por los vínculos de solidaridad social entre gobernantes y gobernados.

➤ Desde el punto de vista de la modernización, resalta que a medida que los países se van desarrollando industrial y tecnológicamente, también cambian las estructuras y las relaciones sociales, lo que contribuye al aumento de las desigualdades. Ante esta situación se comenta que los Estados deben de fortalecer los servicios que brindan, así como también crear nuevos de acuerdo al entorno de que se trate.

⁴⁶ Carlos M. Vilas, *op.cit.*, pp. 116-117

⁴⁷ Cirilo H. García, "*Algunas comparaciones entre la génesis y el desarrollo de la política social en Chile y México*", en *Políticas Sectoriales: Tendencias Actuales*, Tomo I, edit. López Estrada, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México 1999.

➤ Desde la teoría de la dependencia, donde el entorno se aprecia que los países industrializados explotan a los países subdesarrollados, por ejemplo, los primeros acuden a los segundos porque encuentran mano de obra barata, lo que disminuye los costos de producción de los diversos productos que después venden a precios considerables. Lo anterior muestra de que los países desarrollados consiguen su desarrollo en la mayoría de los casos a costa de los países en desarrollo. Bajo esta teoría el Estado diseña e implementa servicios para preservar el statu quo, en beneficio del sistema capitalista.

➤ Desde la teoría de la difusión, se refiere a la importación de ideas e instituciones de bienestar social de un país a otro, lo cual no es un proceso que brinde mejores resultados sobre todo porque la mayoría de las veces se han querido implementar políticas que fueron exitosas en el país que se generaron, sin embargo; es cierto que el que hayan tenido éxito en donde se implementaron no garantiza que su aplicación en otro país también sea benéfica, sobre todo porque se deben reconocer las diferencias sociales, políticas, económicas e incluso tecnológicas de un país a otro, se trata de copiar el modelo de un país desarrollado a uno en desarrollo.

➤ Desde el esquema neoliberal se presentan programas y acciones orientados a compensar o mitigar el efecto de la reforma de la economía y del Estado que no pueden considerarse como eslabones de la política social, esta orientación es cobijada por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, asimilada por los gobiernos neoliberales, y se concentra fundamentalmente en los grupos que se encuentran en situación de pobreza, marginados de las bondades de integración al mercado y a la educación.

A pesar que el objetivo de la política social es producir igualdad socioeconómica, calidad de vida diversificada socio culturalmente, ciudadanías y actores sociales fuertes y autónomos, capaces de negociar su representación en las esferas políticas y estatales, "...el Banco Interamericano de es Desarrollo (1997), en su evaluación de los

resultados de la reforma neoliberal en América Latina señala que pese a la superación de los desequilibrios macroeconómicos y a las ganancias de eficiencia, los logros básicos han sido insatisfactorios.

Asimismo cita como prueba, el bajo desempeño económico promedio, la persistencia de la pobreza generalizada, la concentración del ingreso y los problemas de empleo y salarios. En términos de soluciones, el citado estudio aduce que aún si se profundizara la reforma neoliberal no se alcanzarían los objetivos deseados; más bien, agrega, deben emprenderse acciones en áreas que recibieron limitada atención y que requieren una transformación radical tales como la educación y las instituciones públicas, cuya baja calidad limitó los beneficios sociales de la reforma ".⁴⁸

Podemos afirmar que el crecimiento económico de los últimos veinte años, no se ha traducido en desarrollo, la riqueza se ha concentrado en pocos y nos hemos alejado del bienestar. Por el contrario, se han acendrado la desigualdad, la polarización del ingreso, la pobreza y los riesgos de salud, la reconversión y la modernización productiva se han dado con desempleo, por lo que se necesitan nuevas políticas de empleo productivo y de combate a la pobreza.

Sin embargo, la política social tiene un papel estratégico en el futuro de las sociedades con grandes índices de pobreza. En América Latina el combate a la pobreza se ha dado en dos vertientes:

➤ Políticas de carácter universal, las cuales buscan elevar las capacidades de la población en materia de nivel y calidad de educación, salud, seguridad social, vivienda y capacitación.

⁴⁸ Miguel A. Rivera, *op.cit.* Pág. 193

➤ Políticas *focalizadas*, son acciones dirigidas a quienes no tienen acceso de manera normal a servicios sociales, ayudan a beneficiar y auxiliar a la población en pobreza extrema. Están todos los programas que han estado dirigidos al desarrollo del capital humano (salud, nutrición, educación); oportunidades de ingreso; infraestructura social básica.

Las políticas para el combate a la pobreza son parte de las políticas sociales que tienen también principios conceptuales de organización, criterios específicos de operación, indicadores de medición.

1.4. La focalización

La focalización⁴⁹ implica superar un enfoque de homogeneidad, para dirigirse a la población objetivo de un determinado programa social. La eficiencia toma gran relevancia en cuestiones como el uso óptimo del gasto social, el establecimiento de prioridades, la reducción de costos de operación, maximizar beneficios, la mayor productividad de las inversiones públicas, la calidad de los bienes y servicios, el adecuar la oferta de servicios básicos a la demanda, además de apegarse a los tiempos establecidos.

En la tendencia por la eficiencia también se encuentra el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como de los recursos humanos y materiales existentes.

⁴⁹ "...la focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; se busca ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos. Ejemplos típicos de programas focalizados son los fondos de inversión social (FIS). Los fondos de inversión social apuntan a resolver, en el corto plazo, situaciones de pobreza extrema que pueden derivar en tensiones sociales y políticas. Abarcan un espectro amplio de acciones: generación de empleos temporales, asistencias, capacitación laboral, apoyo productivo, infraestructura básica, complementos alimentarios, saneamiento, etcétera", *Ídem.*, Pág. 122

El efecto de tal medida es evitar el desarrollo de nuevas estructuras burocráticas, innecesarias para el esquema del programa, además de permitir el ahorro de recursos financieros. La focalización, a través de la participación de beneficiarios y la identificación de zonas con alta incidencia de la pobreza, permite llegar a quienes más lo necesitan sin desviarse hacia sectores, para tener un impacto directo en los pobres extremos.

Con la focalización, la identificación de la población a favorecer, y la selectividad, se busca tener un pacto positivo en la población. Adoptando ambos criterios es factible, según esta lógica, cumplir con los objetivos trazados y que los recursos asignados tengan un aprovechamiento elevado.

Para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio *potencial* per cápita”.⁵⁰

La focalización establece que cuando los recursos son escasos es necesario seleccionar aquellos grupos cuyas necesidades no son postergables. Se identifica con los sujetos, individuos o familias susceptibles de ser considerados como población objetivo, o delimitando un territorio donde las condiciones de pobreza son prevalecientes. La selección de uno u otro método depende tanto del tipo de programa como de los problemas que se desea enfrentar.

La delimitación de los sujetos se asocia a:

- Situaciones o riesgo particular (desnutrición, mujeres en situaciones de riesgo);

⁵⁰ Miguel Ángel Barreto (et. al.) *Política social, pobreza, identidad y fragmentación social*. www.unne.edu.ar/cyt/2002/01-Sociales.

- El nivel de ingreso en relación a la línea de pobreza;
- Las variables asociadas a la pobreza y
- La auto selección mediante la implementación de programas que solo interesen a los beneficiarios (programas de vivienda, de infraestructura social, empleo temporal, etc.)

Focalización e impacto son dos elementos inseparables si se quiere evaluar el efecto de la política social compensatoria. En este sentido, la CEPAL considera que “el impacto debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados, es decir, el impacto es la real mejora en las condiciones de vida de las personas que fueron beneficiadas por los programas sociales implementados”⁵¹

La reorientación en el funcionamiento del sector público en el ámbito social, identificar a los sectores más desprotegidos de la sociedad, a través del establecimiento de programas tendientes a mejorar su nivel de vida a por medio de acciones concretas, son los ejes rectores de la focalización.

“El desarrollo sostenible requiere la disponibilidad de suficiente capacidad para planificar y administrar planes de desarrollo a pequeña escala a nivel local. Para evitar que los frutos del desarrollo se desvanezcan poco después de que se retiren los grupos de trabajo del campo, será necesario dedicar atención al desarrollo de la capacidad local. Las organizaciones locales que han existido tradicionalmente en numerosas áreas rurales, son un recurso importante para el desarrollo. Los organismos gubernamentales buscan ahora cada vez más la participación de grupos locales y de sus dirigentes en actividades de desarrollo. Es muy grande el potencial de los mismos para contribuir al desarrollo, pero requieren apoyo para poder superarse en la dirección deseada.”⁵²

⁵¹ *Ibíd.*
⁵² *Ídem.*

En suma, la focalización es una de las herramientas más utilizadas por los gobiernos, a través de su administración pública, para amortiguar los efectos más perniciosos de la crisis económica. Los programas de focalización de la pobreza originalmente fueron impulsados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los gobiernos de la región, se diseñan para compensar los costos del ajuste que propicio la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, pérdida de ingresos y desempleo.

Capítulo 2. La Política Social en México: génesis y desarrollo (1917-1982)

La concepción de la política social instrumentada por el Estado Mexicano en sus diferentes momentos históricos, ha evolucionado desde el Estado Benefactor al Estado Neoliberal durante el siglo XX.

Las políticas sociales, desde los años veinte hasta la década de los años ochenta, respondían a cumplir una función legitimadora de las acciones del Estado; eran de vigencia sexenal; dispersas en sus objetos de atención y, desde luego, centralizadas.

Esta función de legitimar, asignada a las políticas sociales, nos dice Tomás Pérez, "...se apoyaba en que los actos del gobierno eran la prueba fidedigna de que la Revolución mexicana se encontraba vigente y permanente, encabezada por el presidente del país, comprometida ante todo con los grupos más necesitados. Por lo menos en el discurso. A partir de la década de los sesenta, la imagen del presidente del país, la pieza principal del sistema político mexicano, se diluyó debido al desarrollo del sistema y el presidente de la República no podía dar atención personal a todos los problemas del país, que cada día se multiplicaban; el presidente del país dejó de tener el control absoluto de los estados de la República".¹

2.1. Antecedentes de la política social del Estado mexicano

A finales del siglo XIX, los criterios de concepción de las políticas sociales, tenían que ver con "...una política social paternalista-patriarcal (basada en la idea de ayuda del principio *noblesse oblige*); buscaba fundar la conformación de la clase trabajadora asalariada, fabril y agrícola con la lealtad al Estado jerárquico de la época. Los primeros

¹ Tomás Pérez, *op.cit.*, Pág. 143

programas de política social en su concepción moderna surgieron en Alemania durante el gobierno de Bismark”.²

En México, durante el gobierno de Porfirio Díaz, “...imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos y...si bien se mantuvo la misma legislación emanada de la Constitución de 1857, no siempre se aplicó, aunque se realizaron acciones decididas mediante subsidios o impuestos que contribuyeron a mejorar en forma sustancial la salubridad y la educación”.³

La intervención del Estado en el “porfiriato” buscaba mitigar, de alguna forma, la inconformidad manifiesta por las desigualdades que privaron en este tiempo, aunque las acciones tomadas no fueron suficientes. Hira de Gortari y Alicia Ziccardi nos mencionan que “...la persistencia de profundas desigualdades sociales en un contexto en el que se dieron importantes transformaciones económicas y sociales de la sociedad mexicana, llevó...al enfrentamiento y la destrucción del régimen porfirista”.⁴

La participación de diferentes actores sociales, durante el conflicto armado de 1910, así como las corrientes de pensamiento más avanzadas del momento, son plasmadas en la normatividad que va regular la vida social y política del país en los años por venir: la Constitución de 1917.

2.2. La política social posrevolucionaria: periodo 1920-1970

La política social del Estado mexicano en el siglo XX, tiene sus cimientos en el movimiento revolucionario de 1910, sus fundamentos, así como las acciones

² Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., “Política Social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores” en *Las políticas sociales de México en los años noventa* ., UNAM-FLACSO-PV Editores, 1998, Pág. 66

³ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994” en *Las políticas sociales de México en...op.cit.*, Pág. 204

⁴ *Ídem.*, Pág. 206

implantadas a partir de ese periodo hasta los años ochenta, fueron articuladas por un Estado, con la característica de orientarse principalmente a lo social.

Con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el cual integró a cuatro sectores (obrero, campesino, militar y popular) en tres centrales: Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC) y Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la política social del Estado se liga al funcionamiento y control de éste partido político. Así con el decreto presidencial de Emilio Portes Gil en 1930 que establecía los fondos recaudados de las contribuciones de los servidores públicos se destinarían a la beneficencia, seguro de vida, fondo de reserva y acción social.⁵

Como producto de la estructura institucional, contenida en este nuevo esquema normativo, la Constitución de 1917, "...se producen cambios en la dimensión económica, política y social del país. Un aspecto fundamental fue proporcionar al Estado instrumentos importantes para participar en la economía y la sociedad. Esta concepción, distinta de la que imperaba anteriormente, convirtió el Estado en un agente cada vez más activo, particularmente en cuanto a medida que beneficiaran a la colectividad, lo cual tuvo su expresión más activa en el régimen de Lázaro Cárdenas."⁶

Con Lázaro Cárdenas al frente del gobierno mexicano la filosofía política se orientaba en que la solución de la marginación económica y social es de interés nacional. De ahí, que el concepto de asistencia sustituyó al de beneficencia, lo que implicó que dentro de las obligaciones del Estado esta el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población.

⁵ La beneficencia comprendía la obligación del PNR de atender en sus enfermedades a todos los hubiere miembros, empleados y funcionarios de la Federación, que estuvieran al corriente en el pago de sus cuotas. El seguro de vida consistía en el derecho de los familiares del empleado o funcionario para recibir, en caso de muerte de éste, una cantidad conforme a lo que aportado a dicho fondo; el fondo de reserva era destinado para fines electorales y la acción social se concentraba en una labor educativa intensa entre las comunidades campesinas y obreras.

⁶ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, *op.cit.*, Pág. 206

Para la década de los años treinta, el Estado contaba con dos piezas centrales: la presidencia y el partido oficial. En torno de estas instituciones, se ordenaba la estructura del poder en México. Así, las políticas sociales estaban dentro de su área de influencia: “...más que buscar mejorar el nivel de vida de toda la población mediante una serie de estrategias coordinadas, las políticas sociales fueron ante todo, un valioso instrumento de control político, cuyo diseño e instrumentación obedeció más a criterios políticos que a las necesidades reales de la población.”⁷

Los primeros gobiernos posrevolucionarios se orientaron a la consolidación del Estado mexicano, la estrategia económica se centró en el establecimiento para la industrialización y la modernización del país, a través de una política redistributiva, protectora y asistencial, tal como la reforma agraria (el uso de la tierra de los campesinos); las garantías laborales de los trabajadores, la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales de los obreros. Así, el gobierno se hizo cargo de la educación, salud, seguridad social, protección de los trabajadores y campesinos.

De esta manera, comienzan a surgir instituciones para garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios. Entre éstas se destaca el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1942, organismo que encabeza la seguridad social de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía. En el rubro de educación, esta la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) para cubrir mayor cobertura al acceso a la educación media superior y superior.

Las políticas sociales reprodujeron las características del sistema político mexicano, llevando el sello del sistema que las creó: “Los aspectos sociales se reducían a derechos plasmados en la Constitución, que en un sistema de alianzas políticas entre el Estado y

⁷ Tomás Pérez Alvarado, *op.cit.*, Pág.141

los sectores organizados de la sociedad (sindicatos, burocracia, ejército y clase media) se habían negociado.”⁸ Esto no significaba un tratamiento equitativo de la distribución de los beneficios. Los mecanismos de distribución de la riqueza no alcanzaban a los sectores de la población, dando como resultado que se fueran generando pobreza, desempleo y falta de acceso a la infraestructura sanitaria.

Es decir, el Estado posrevolucionario ubica a la política social en el centro del control estatal, donde el Estado fue el actor único para definir, generar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios del bienestar social de los ciudadanos mexicanos.

Según Eli Evangelista, “... el pacto social del Estado social posrevolucionario fue extensivo, ya que buscó beneficios estratificados para los sectores de la sociedad, fundamentalmente para los más necesitados, pero sin dejar de lado la obligatoriedad de reconocer; jurídica y discursivamente, los derechos sociales de todos los sectores de la sociedad nacional. Aunque es importante mencionar que el protagonismo dentro del pacto social posrevolucionario fue principalmente de actores estatales, centrales y organizaciones de obreros, campesinos y del sector popular corporativizados, en detrimento de los sectores socio-civiles y privados.”⁹

“El modelo de gestión social del Estado social posrevolucionario, está marcado por una fuerte tendencia centralizadora, que dejará a los actores estatales centrales la mayor parte del proceso de diseño de políticas sociales, en detrimento de los actores estatales del nivel local (entidades federativas y municipios). En ese sentido los programas sociales eran formulados a nivel central, la ejecución quedaba a cargo de las instituciones federales y cada entidad federativa actuaba como garante de los programas para su aprobación y en su caso, como promotores de los mismos, dejando a los actores locales una participación marginal.”¹⁰

⁸ Silvia Solís San Vicente, “El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social.” en *La política social...op.cit.*, Pág. 40

⁹ Eli Evangelista, *op.cit.*, Pág. 162

¹⁰ Eli Evangelista, *op.cit.*, pág. 163

La etapa que comprende de 1940-1970 se define por una mayor intervención económica del Estado, impulsó el desarrollo y estableció el derrotero económico del país ya que sus acciones estaban orientadas a generar la industrialización interna.

Las bases económicas y políticas sobre las que se dio mayor énfasis al desarrollo industrial, se formulan durante los años de posguerra. "...la industria se convierte en el eje principal del desarrollo económico, mientras que la agricultura cumple una función complementaria basada en proveer de materias primas y alimentos —a bajos precios— a la industria nacional, con el fin de reducir los costos de mano de obra y de obtener divisas mediante la exportación. Para ejemplificar, durante el primer periodo de intensa industrialización —entre 1940 y 1954— este sector llegó a representar más de 50% de la inversión pública productiva, dirigida fundamentalmente al desarrollo de los energéticos, la industria estatal de fertilizantes y la construcción de carros de ferrocarril".¹¹

"La industrialización de los años cincuenta y sesenta ocurrió en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. La proporción de las importaciones que requerían permiso previos aumentó del 28% en 1956 a más de 60% en promedio durante los años sesenta, y alrededor de 70% en los años setenta. La mayor contribución de la sustitución de importaciones y la demanda interna al crecimiento del sector manufacturero de 1950 a 1980 confirma la orientación "hacia adentro" del sector industrial de México, sobre todo cuando se le compara con las economías orientadas hacia el mercado internacional como las de Corea y Taiwán en los años sesenta".¹²

¹¹ Rene Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*. FCE., México, 1976, Pág.86

¹² Nora Lustig. *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. El Colegio de México-FCE, México, 1994, pp.31

De acuerdo a Nora Lustig, "...los cambios en la composición del producto reflejan que el desarrollo de México se concentró en el sector industrial. En 1950 éste representaba 21.5% del producto total y esa cifra aumentó a 24% en 1960 y a 29.4% en 1970. En cambio, la participación de la agricultura y de otras actividades primarias bajó, mientras que la de los servicios permaneció relativamente constante. El desarrollo industrial conllevó una rápida urbanización. La población urbana, o sea la que vive en ciudades de más de 2,500 habitantes, creció 42.6% en 1950 a 58.7% de la población total en 1970 y el empleo se desplazó de la agricultura a los servicios y el sector industrial".¹³

"Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, en muchos países latinoamericanos, la industrialización vía sustitución de importaciones, se adoptó como política de desarrollo oficial. Esta sustitución se llevó a efecto no sólo a través de aranceles proteccionistas y disposiciones de política fiscal y crediticia, sino también ejerciendo presión sobre compañías importadoras extranjeras para que instalasen plantas. En aras de este mismo propósito, el Estado también utilizó la acción directa al crear nuevas empresas, unas con sus propios recursos, y otras con el apoyo y la cooperación de las instituciones de fomento industrial y de los bancos... Aunado a lo anterior, el incremento de las reservas en los países en desarrollo, durante la segunda Guerra Mundial, provocó un deseo de autosuficiencia, de independencia económica y, por tanto, de industrialización. Otros argumentos en favor de la industrialización fueron los beneficios de la innovación y del progreso técnico, así como de las expectativas de que mejorase el nivel de vida de la población."¹⁴

En suma, el modelo de desarrollo adoptado por nuestro país hasta fines de los años setenta, se caracterizó por un proceso de industrialización basado en la sustitución

¹³ Nora Lustig, *op.cit.* Págs. 32

¹⁴ Leopoldo Solís Manjares, *La realidad económica mexicana: reprovición y perspectivas*, FCE, México, 2000, pp.183

de importaciones que, aunado a toda una serie de fomentos fiscales y crediticios a los industriales nacionales, les aseguraba un mercado cautivo en el cual invertir. La industrialización mediante la sustitución de importaciones se puede ver como un proceso parcial y cerrado de industrialización que, reaccionando a las restricciones del comercio exterior, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricas diferentes, la experiencia de la industrialización de los países desarrollados, conformando una estructura de relaciones cuya articulación favoreció la subordinación del resto de la economía al desarrollo del sector industrial.

2.3. Crisis del Estado Benefactor: 1970- 1982

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones se fue desgastando desde la segunda mitad de los años sesenta y entró en crisis en los años setenta. En este periodo, el Estado eleva su participación en la actividad económica, reflejando un mayor gasto y una creciente generación pública de bienes y servicios aunque hubo una inversión considerable de proyectos de infraestructura, servicios educativos y de salud pública, también hubo gran desperdicio, que se reflejó en el aumento de déficit fiscal, desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo.

Durante estos años, se instrumentaron programas sociales para el combate a la pobreza tales como: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) instituido en 1973; la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) creada en 1977, teniendo como tarea analizar y promover la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, además coordinaba las dependencias y entidades de la Administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas y grupos humanos; en 1980 se implantó el

programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con duración de dos años, teniendo como objetivo alcanzar la autosuficiencia alimentaria de los productos: maíz, frijol, arroz, aceites comestibles.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos emprendidos por el gobierno, -bajo el criterio de ampliación de la participación de los actores sociales y de los beneficios sociales otorgados por el Estado-, comenzó a gastar más de lo que recaudaba, en tanto que amplió la base de beneficiarios, y recurrió a los préstamos de la banca internacional buscando cumplir, de entre otros objetivos, con los definidos en la política social de los regímenes posrevolucionarios. No se puede afirmar que esta es la causa por la cual la orientación del Estado cambia hacia una posición neoliberal, pero si uno de los elementos que pesaron más en los discursos neoliberales que promovieron el cambio.

El agotamiento del modelo fue dando señas importantes a finales de los años setenta. Kliksberg señala que "...detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el papel deficiente del Estado, así como la falta de articulación de las políticas económicas y sociales."¹⁵

Por otro lado, Nora Lustig acota que "...el déficit fiscal, medido como los requerimientos de préstamo del sector público consolidado, aumentó de 2.5% del PIB en 1971 en 1975. Durante el mismo período, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos brincó de 900 a 4 400 millones de dólares. La deuda pública externa aumentó de 6 700 a 15 700 millones de dólares. Por último, la tasa de inflación, el orgullo de México en los dos decenios anteriores, alcanzó en forma crónica niveles de dos dígitos, aumentando de 3.4% en 1969 a un promedio de 17.0% en 1973-1975".¹⁶

¹⁵ Silvia Solís San Vicente, *op.cit.*, Pág.42

¹⁶ Nora Lustig. *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. El Colegio de México-FCE, México, 1994. Pág. 37

De este modo, a mediados de los años setentas la estrategia impulsada por el gobierno mexicano mediante la expansión del gasto público, así como las fricciones entre la iniciativa privada y el gobierno en turno, no solamente por las acciones de retórica populista y de expansionismo estatal, generaron fuga de capitales. A fin de evitar una devaluación del peso, el gobierno mediante préstamos y reservas del banco central, financiaron la fuga de capitales. Para finales de 1976 el peso se devaluó frente al dólar casi en 40%, entrando en un periodo de crisis la economía mexicana¹⁷

Para finales de la década de los años setenta, el descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras¹⁸ propició un cambio drástico en la política económica, el gobierno se disponía a “administrar la abundancia”, frase usada a menudo por el presidente en turno, mediante la presencia de un sector público activo. Aunque existía la intención de utilizar las reservas para promover el crecimiento, se sobrestimó la oportunidad del buen uso de los recursos petroleros y estos ingresos no fueron bien utilizados.

El auge petrolero no produjo la transformación de la economía, de manera sustantiva, ni el mejoramiento permanente de los niveles de vida. Por el contrario, el país quedó más vulnerable y el gobierno con menor margen de maniobra, el auge acabó en una crisis y la pobreza aumentó. De este modo, la crisis fiscal y la deuda de 1982 es un punto de partida del cambio de las políticas económica y social, orientadas al ajuste, cambio estructural y modernización económica que sustentarían la conformación del Estado neoliberal mexicano.

¹⁷ **Cfr.** Nora Lustig, *op.cit.* Págs. 36-37

¹⁸ Las reservas probadas de petróleo aumentaron de casi 6,000 millones de barriles en 1975 a 40,000 millones en 1978. Para 1982 se estimaban las reservas probadas en un poco más de 70,000 millones. Véase Nora Lustig, *op.cit.* Pág. 39

Capítulo 3. Los gobiernos del neoliberalismo: 1982-2005

A partir del comienzo de los años ochenta, el Estado mexicano da importancia a la formulación de planes y programas para el combate a la pobreza, en el contexto de un presupuesto reducido, comprometido con la deuda externa por la crisis del petróleo. Es a partir de este momento que se comienza a plantear la eficiencia del gasto público, mediante una política económica de estabilización.¹

Durante estos años el centro del debate se situó en un escenario crítico sobre el funcionamiento y participación del Estado, a raíz de una serie de sucesos que inició con la crisis financiera estatal y termina con el derrumbe de los regímenes comunistas. En la década de los ochenta se vivió el predominio de un discurso que identificaba al Estado, - casi exclusivamente- como un sistema político-administrativo y como un Estado autoritario e ineficiente. De tal manera que se convirtió en un discurso antiautoritario, antiestatal, que expresaba las voces que pedían el alejamiento del Estado de los asuntos sociales. Así, el Estado en su nuevo papel, pasaba de tutelar y proveedor a regulador y supervisor de la calidad de los servicios.

Al mismo tiempo, los años 80 significaron el comienzo de una transformación en el rol y las funciones del Estado a través de dos objetivos generales: a) se buscaba un Estado más eficiente, reducido, vía reestructuración del sector estatal y paraestatal y de una reorientación del gasto público; y b) en cuanto al bienestar social, se desplaza parte de la responsabilidad del Estado.²

¹ La política económica de estabilización es un conjunto de medidas económicas que tiene por objetivo reorientar al comportamiento estable a las variables macroeconómicas y recuperar el crecimiento económico. Las medidas y los instrumentos aplicados de orden monetario, fiscal, comercial, financiero y laboral buscan estabilizar los precios, el tipo de cambio, las tasas de interés, los salarios, modificar el gasto público su estructura, la orientación del financiamiento y la reducción paulatina de los aranceles... es acompañada de la estrategia de reforma estructural, con el objetivo central de estabilizar el comportamiento macroeconómico para recuperar el crecimiento y modificar el sistema económico para reencauzar el crecimiento y consolidar su comportamiento sostenido de largo plazo. Edgar Salinas Callejas, María Elena Tavera Cortés, *La Transición de la Economía Mexicana 1982-2000*, en www.redcelsofurtado.edu.mx/archivospdf/riosalinas.pdf

² *Ídem*, Pág. 146

Es a partir de este momento que la política social se inscribe en la redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad ³ Sin embargo, con la integración mundial, las estrategias del gobierno se modificaron. El eje de la economía dejó de ser el mercado interno, y su lugar pasó a ser ocupado por la economía orientada al exterior y a la instrumentación de libre mercado.⁴

Miguel Ángel Rivera nos dice que si "...la reforma de libre mercado comenzó como un fenómeno anglosajón, concluyó por convertirse en mundial, básicamente debido a la combinación de dos factores.

a) La austeridad fiscal y el encarecimiento del crédito en el mundo industrializado afectaron adversamente a las regiones atrasadas como América Latina (cuya modalidad de desarrollo basada en la sustitución de importaciones se había agotado) y a los países del bloque socialista que habían comenzado a chocar contra límites tecnológicos al crecimiento.

b) La nueva ortodoxia tendió a convertirse en el credo de una joven tecnocracia en cuyas manos quedó la implementación de la reforma a costos sociales exorbitantes".⁵

La concepción de la nueva forma de participar del Estado durante la década de los ochenta, se ve reflejada en el pensamiento de uno de los instrumentadores, en México, del modelo económico que mantenemos hasta nuestros días, a saber: "A partir de la evidencia proporcionada por los años de crisis,...sabemos que un Estado grande no es siempre un Estado más capaz. En realidad, en el caso de México, un Estado más grande significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales de nuestros compatriotas y finalmente resultó en un Estado más débil. Mientras que la actividad productiva del sector público aumentó, la atención hacia

³ Cfr. Teresa Incháustegui Y Alicia Martínez, *op.cit.*, Pág. 62

⁴ Cfr. Miguel García Reyes, MA. Mercedes Agudelo de Latapí, **AJUSTE ESTRUCTURAL Y POBREZA. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea.** ITESM-FCE., México, 1997, Pág. 360

⁵ Miguel Ángel Rivera, *op.cit.*, Pág.29

problemas de agua potable, salud, inversiones agrícolas, nutrición, vivienda, medio ambiente e impartición de justicia se deterioró rápidamente. La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es el nuevo camino con el que el pueblo de México y su gobierno están llevando a cabo una ambiciosa Reforma del Estado. Estamos enfrentando el reto de la transición hacia una economía y una sociedad abiertas. Al abandonar su papel de propietario, el Estado ha asumido una mayor solidaridad con las necesidades de los que menos tienen."⁶

3.1. Miguel de la Madrid: 1982- 1988

Después de cuatro décadas, en las cuales el PIB alcanzó un rápido y sostenido incremento (6.5% aproximadamente), sobrevino una crisis en el país que estuvo determinada, entre otras causas,"... por los profundos desequilibrios macroeconómicos, el elevado servicio de la deuda externa, la ausencia de crédito externo y el descenso de 40% en los términos de intercambio (derivados en buena medida del desplome en los precios del petróleo,...)⁷.En esta situación de adversidad, en una de las mayores crisis que ha tenido nuestro país, inicia su período presidencial Miguel de la Madrid.

De acuerdo a Leopoldo Solís, al iniciarse "...la crisis en 1982, la economía se caracterizaba por: a) un déficit fiscal del sector público que llegó a 17.6%, como proporción del producto interno bruto; b) una tasa de inflación de casi 60.0%, y c) un déficit en cuenta corriente que representó 4% del PIB. Estos indicadores, fueron el

⁶Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE, México, 2005, Pp. 10-11(el subrayado es mío)

⁷ Leopoldo Solís Manjares, *La realidad económica mexicana: reprovición y perspectivas*, FCE, México, 2000, Pág.388

resultado de una compleja combinación de factores estructurales, tales como el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro (apoyado en la sustitución de importaciones), el abandono de la sana y prudente disciplina fiscal,...así como el creciente papel intervencionista del Estado en casi todas las actividades de la vida económica”.⁸

La estrategia de crecimiento previa, basada en la exportación de petróleo y la demanda promovida por el Estado, mediante el gasto público, llega a su límite cuando los precios internacionales del petróleo caen (de 40 dólares el barril en 1979, cayó a menos de 10 dólares en 1983) y repuntan las tasas mundiales de interés. Los ingresos generados del sector externo se ven afectados, en tanto que era la principal fuente de divisas del país, ocasionando con ello un fuerte déficit y disminuyendo las reservas internacionales. La voluminosa deuda externa, desarrollada por los gobiernos previos, es impactada por el incremento en las tasas de interés y ambos aspectos generan devaluaciones recurrentes, inflación sostenida, fuga de capitales e insolvencia financiera y estos habrían sido factores desencadenantes de la crisis, pero no sus últimas causas.

“A principios de 1982 los precios internacionales del petróleo mantuvieron su tendencia a la baja iniciada en 1981 y la fuga de capitales continuó. A esto se sumó el hecho de que casi la mitad de la deuda externa del país debía pagarse durante los próximos 12 meses o refinanciarse. A mediados de febrero de 1982 el gobierno no pudo continuar endeudándose para mantener el peso de modo que éste tuvo que devaluarse. Para marzo, el tipo cambio había pasado de 26.35 pesos por dólar (en enero de 1982) a más de 45 pesos por dólar”.⁹

78 *Ídem.*, Pág. 388

⁹ Nora Lustig., *op.cit.*, Pág.44

El gasto gubernamental superaba de manera dramática sus ingresos, la deuda externa se había disparado de menos de 2,000 millones de dólares en 1970 a más de 82,000 millones a finales de 1982.¹⁰

Sumado a lo anterior, el "...gobierno de De la Madrid creía que la crisis se debía también a factores estructurales, es decir, a la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y un gran activismo económico por parte del Estado".¹¹ Es por ello que desde el principio, ese gobierno se comprometió a cumplir las medidas de ajuste propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) con las cuales se buscaba revertir los efectos del modelo económico anterior. Estas medidas estuvieron contenidas en cuatro cartas de intención que México firmó con ambas organizaciones financieras desde finales de 1982 hasta 1986. Con la firma de estas cartas, el Gobierno se comprometió a adoptar medidas que buscaban la estabilización económica y el ajuste macroeconómico.¹²

Es a partir de este momento cuando el gobierno considera a la pobreza como protagonista indiscutible en los programas gubernamentales. En los primeros discursos de Miguel de la Madrid, las promesas de bienestar social merecieron la mayor importancia. Y esa importancia se mantuvo, en el discurso, a lo largo de todo el sexenio. La prioridad real no estuvo en la atención directa a la pobreza, sino en la instrumentación de programas de ajuste estructural, caracterizados por: austeridad, estabilización, racionalización, liberación.¹³ Estos programas intentaban mitigar los efectos creados por la crisis tratando de incidir en la generación de pobreza.

¹⁰ Ver Luis Rubio, Edna Jaime. *Los 25 años que transformaron a México*, Nexos, No. 302, México, febrero, 2003, Pág.8

¹¹ Nora Lustig, *op.cit.*, Pág. 49

¹² *Cfr.*, Miguel García Reyes, *op.cit.* Págs. 337-338

¹³ *Cfr.*, Tomás Pérez, *op.cit.* "...es importante señalar que los programas de estabilización que tienen por objeto superar la crisis originan por sí mismos un aumento de la pobreza del país. Según cálculos del Consejo Consultivo de Solidaridad (1989), el número de habitantes en extrema pobreza entre 1981 y 1987 aumentó 3.6 millones, pasando de 19.2 a 21.3% del total de la población. Asimismo, hubo un aumento de 5.6 millones de habitantes en pobreza moderada, pasando de 25.8 a 29.6% de la población total del país. Alejandro Guevara Sangines, *Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación* en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, *op.cit.*, Pág. 222

“Es importante señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, la política de ajuste va a cambiar del PIRE al PAC y al PSE, los tres programas de política de estabilización diseñados y aplicados en el sexenio de su gobierno. En efecto, el PIRE (1983-1986) mantiene una doble estrategia estructuralista y monetarista, en su declaración de principios conserva la idea de rectoría del Estado en la economía y de economía mixta, las dificultades para solventar este programa y las limitaciones del control monetario de la inflación obligaron a pasar al PAC (1986-1987), donde la política monetarista de ajuste se adueñó de todo el escenario, finalmente con el PSE (1987-1988) alcanza la doble meta de reducir la inflación y recuperar el crecimiento, aunque la contraparte fue la pérdida de 10 millones de empleos en el sexenio.”¹⁴

Así mismo, la colaboración entre el gobierno de México y el Banco Mundial llevó al país a adherirse al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, considerado esto como una medida de ajuste estructural, lo que causó la eliminación de muchos requisitos de licencias y controles cuantitativos en las importaciones y exportaciones del país, orillando a que en el año de 1987, el gobierno instrumentara un programa de liberalización comercial que iba más allá de los requisitos propuestos por el GATT. Finalmente estas colaboraciones culminan en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), llevado a cabo durante el régimen del Presidente Carlos Salinas.

De acuerdo con Sarah Babb “...el Banco Mundial otorgó a México el primer ‘Préstamo de política comercial’ en la historia del banco, que benefició a México con una serie de préstamos a cambio de una amplia liberalización comercial. En marzo de 1985, una carta de Silva Herzog y Mancera dirigida al FMI acordó ‘una completa revisión de las políticas comerciales’, empezando por el reemplazo de los controles cuantitativos a las importaciones por tarifas. En 1986, el gobierno de Reagan endureció aún más la mano de las instituciones financieras internacionales —también de los defensores del libre comercio dentro del gobierno mexicano— al anunciar que no intercedería por México con

¹⁴ Sarah Babb. *Proyecto México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. FCE, México, 2003. Pág. 251

los bancos internacionales a menos que éste llevara a cabo reformas estructurales sustantivas y llegara a un nuevo acuerdo con el FMI.”¹⁵

Bajo la influencia del nuevo paradigma económico, se planteó como primer objetivo de la política social el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios. Para ello, “...el énfasis estaba en garantizar el acceso a través de la acción pública pero no presupone que los servicios se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos (...) La prestación de los servicios puede darse en muchas modalidades y por diversos agentes sociales o privados, sin descartar a las instituciones públicas.”¹⁶ Es decir, que mientras que en el antiguo modelo, el Estado era el principal proveedor de la política social, en el nuevo modelo, podría estar incluido, pero no necesariamente.

Pero, no obstante el afán del gobierno del presidente De la Madrid, la instrumentación de medidas de estabilización económica y de ajuste macroeconómico, no tuvieron los efectos esperados en nuestra economía; la aparición de otros factores adversos, naturales y económicos, dieron al traste con la ansiada recuperación. Pero los malos resultados económicos que entregó el gobierno del presidente De la Madrid a su sucesor, no se comparaban con los que éste recibió de manos de su antecesor.¹⁷

Los resultados durante este gobierno fueron devastadores para México: la actividad económica creció a una tasa de 0.2%, las manufacturas tuvieron un incremento de tan sólo 0.6%. Para finales de 1988, el tipo de cambio, con referencia al dólar, llegó a 2 257 pesos (viejos) por un dólar estadounidense, evidenciando una devaluación de 78.4 % anual a partir de 1982. Por otro lado, el déficit acumulado de la balanza de pagos, como resultado básicamente de un aumento considerable en la importación de mercancías y de pago al exterior por intereses, sumó 9 252 millones de dólares, contrastando con una exportación casi sin incrementos. Aunado a lo anterior, la creación

¹⁵ *Idem.*, Pág. 253

¹⁶ Tomás Pérez, *op.cit.* Pág.147

¹⁷ *Cfr.* Miguel García Reyes, *op.cit.*, Pág. 338

de fuentes de trabajo resultó estar por debajo del aumento de la población económicamente activa. De 1983 a 1988 los salarios cayeron aproximadamente hasta el 49 % (el salario mínimo general sufrió una reducción de 44.6%, en términos reales, mientras que los salarios contractuales, incluyendo prestaciones, descendieron 40.5%) y la inflación (el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores y la incertidumbre provocada por este, sumada a una inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una intensa fuga de capitales que culminó rápidamente con la devaluación de noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación) fue de 159% entre diciembre de 1986 y 1987, registrando una tasa de inflación promedio anual de 91.1%. A esta situación podemos sumar los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986, que afectaron seriamente el desarrollo macroeconómico del país. La falta de financiamiento externo, pues esos años los mercados capitales permanecieron cerrados para México, agravó esta crítica situación.¹⁸

En este gobierno el gasto social cayó en general el 33 %, el gasto en salud bajó 23% y en educación casi el 30 %. Los subsidios generalizados comenzaron a ser sustituidos por programas emergentes destinados a sectores definidos. Sólo alimentos como maíz, frijol, arroz y aceites comestibles, pudieron mantener subsidio general. La pobreza extrema creció del 13 % al 17 % del total de la población.¹⁹ Para finales de los ochenta, en cifras reconocidas internacionalmente, uno de cada cinco mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema.

En los hechos, es en ese momento que ocurrió una devaluación de la política social, guiada por la austeridad, siendo anunciada como un remedio temporal, que a la larga parece convertirse en la cura de un mal perpetuo.

¹⁸ Cfr. Leopoldo Solís, *op.cit.* Pp. 391-395. Rosario Green. *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces.* Fundación Colosio-FCE, México, 1998. Pág. 325. Pedro Aspe Armella, *op.cit.*, Pp. 22-27

¹⁹ *Ídem*

3.2. Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994

La idea de continuar con el redimensionamiento del sector público y la desregulación de algunas actividades económicas, tiene lugar en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari quién conceptualiza estas transformaciones, englobándolas en lo que denominó la "reforma del Estado" en su discurso al recibir el doctorado Honoris Causa por la Universidad de Brown, el 5 de octubre de 1989 y casi un mes después en su primer informe de gobierno. Según su planteamiento "un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo".²⁰

Este gobierno encuentra una economía en un proceso de estabilización y busca mantener los lineamientos de la política estabilizadora y emprende la reforma estructural, continúa con la estrategia de desincorporación de las empresas públicas y reduce la gestión económica del Estado, liberaliza el comercio y el sector financiero, le da un mayor impulso a la profundización la apertura comercial, buscando la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, básicamente con Canadá y Estados Unidos de América.

El 15 de diciembre de 1987 los representantes de los diferentes sectores productivos (obrerros, campesinos e industriales) suscriben lo que sería el programa de estabilización mexicano, conocido como Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Este fue creado de tal manera que en la primera etapa de su instrumentación se mantuvieron los subsidios y controles de precios en algunos bienes de consumo básico y en algunos servicios públicos. Con esto se buscaba minimizar la caída de la calidad de vida de los grupos de menores ingresos. Pero, no es sino hasta finales de 1988 cuando fue lanzado el programa en apoyo a la población en pobreza extrema, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Dicho "... programa tenía varias de las características de un fondo social de "urgencia", aunque continuó vigente mucho

²⁰ *Cfr.* Miguel García Reyes, et. al., Pág. 335

después del periodo de urgencia, formando parte de las políticas globales del ajuste. Su presupuesto se duplicó en términos reales en dos años y fue un elemento fundamental en la redefinición de las prioridades de gasto. De hecho se convirtió en el núcleo del esfuerzo del gobierno mexicano para abatir la extrema pobreza en el país. Dicho proceso continuó, y en 1992 su cobertura se amplió cobrando el Pronasol el rango de subsecretaría. ²¹

Si bien la estrategia instrumentada por el gobierno del presidente Salinas buscaba la reactivación de la economía y la superación de los rezagos sociales dejados por las políticas de los sexenios anteriores, esta no dejaba de ser "...una estrategia dolorosa porque algunos de los servicios y subsidios eliminados son un componente importante en el consumo total de la gente. Esto, aunado a la reducción de la demanda por trabajo calificado y a la imposibilidad de cambiar de actividad, no sólo incrementa el número de pobres sino que profundiza la pobreza en la que viven. Por ello, es importante señalar que los programas de estabilización que tienen por objeto superar la crisis originan por sí mismos un aumento de la pobreza del país. Según cálculos del Consejo Consultivo de Solidaridad (1989), el número de habitantes en extrema pobreza entre 1981 y 1987 aumentó 3.6 millones, pasando de 19.2 a 21.3% del total de la población. Asimismo, hubo un aumento de 5.6 millones de habitantes en pobreza moderada, pasando de 25.8 a 29.6% de la población total del país". ²²

Mediante este acuerdo se demandaron sacrificios a todos los sectores de la población: el sector obrero moderó sus peticiones de incremento salarial, los campesinos aceptaron mantener sus precios de garantía al valor real de ese año y los empresarios enfrentaron el reto de aumentar la productividad y eficiencia para competir en el mercado mundial ante la política de apertura comercial, moderando el aumento en precios y márgenes de utilidad. El sector público se comprometió a una mayor reducción de su gasto y de las empresas paraestatales.

²¹ Alejandro Guevara, *op.cit.* Pág., 219

²² *Ídem.*, Pág. 222

Leopoldo Solís comenta que de acuerdo con este compromiso, "... fue necesario delimitar objetivos básicos para procurar la estabilidad interna, entre los que destacan la disminución de la inflación, que se redujo en 1988 a 52%, el crecimiento de la actividad económica y la recuperación de la capacidad real de compra del salario, así como la erradicación de la pobreza extrema y el mejoramiento de la distribución de oportunidades. Sin embargo, el propósito central del gobierno era reducir la dinámica de los precios, toda vez que su crecimiento anual seguía siendo tres veces superior al de nuestros principales socios comerciales."²³

Los resultados obtenidos por el PSE llevaron a la suscripción, en diciembre de 1988 el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), el mismo esquema de concertación previo en el que de nueva cuenta participan el sector obrero, el empresarial y el gobierno. Entre sus objetivos se pretendía alcanzar una inflación de un dígito, lo que se logró cumplir como reflejo de la consolidación de una serie de medidas puestas en marcha desde 1987.

A su vez, continuaron liquidándose o privatizándose empresas estatales y se avanzó en la desregulación, lo que significó un ambiente más favorable para la inversión privada y la del exterior.

Bajo el marco de este pacto, se acordó proseguir con la introducción de las siguientes mejoras a la administración tributaria: ajustar los precios y tarifas del sector público para recuperar el rezago que habían acumulado; garantizar el control del gasto público; apoyar la reducción de la inflación y mejorar la competitividad de la planta productiva con un deslizamiento flexible del tipo de cambio (en 1991 se eliminó el control de cambio y se introdujo la banda de flotación con el deslizamiento preanunciado) e incrementar, sobre todo, los salarios mínimos.

²³ Leopoldo Solís, *op.cit.*, Pág. 399

“Esta política continuó bajo el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, también conocido como PECE, instrumentado en octubre de 1992, cuyo objetivo era encauzar la estabilidad y el crecimiento económico del país, pacto sustentado en la notable baja de la inflación, la evolución favorable de las finanzas públicas y el inicio de una recomposición de las cuentas externas, ante la baja de los precios internacionales del petróleo y el incremento que registran los de los productos agropecuarios. Establecía además una serie de lineamientos a fin de elevar la productividad y mejorar la posición competitiva de los sectores económicos, hasta 1994 se renovó la estrategia concertadora, que consiguió establecer un clima de confianza y encauzamiento del crecimiento y la recuperación. Esto condujo a generar expectativas y fuerte especulación principalmente por parte de los capitales extranjeros, lo que propició una crisis más severa que la de 1982.”²⁴

En plena aplicación del proyecto de modernización económica, en el año de 1989 el gobierno del presidente Salinas, tuvo que acudir de nuevo al FMI y al BM. “En esta ocasión el gobierno salinista se comprometió a aplicar el siguiente programa de reformas económicas como requisito para obtener recursos frescos que le permitieran continuar con la modernización de las estructuras económico-administrativas del país: 1) buscar hasta 1994 un crecimiento de 6%; 2) reducir los requerimientos financieros del sector público en 9% del PIB e incrementar el ahorro mediante la vía fiscal; 3) lograr una inflación menor a 18% en 1989 y entre 4 y 5% en años posteriores; 4) disminuir las tasas de interés nominal y real; 5) llevar a cabo una liberalización del crédito, y 6) propiciar la integración de México a la economía mundial, con la reducción de los aranceles de importación.”²⁵

En este período la tendencia descendente de la inflación es muy marcada²⁶. Los efectos de la estabilización macroeconómica y cambio estructural se reflejaron de manera positiva sobre casi todas las variables macro-económicas. La inflación

²⁴ *Ídem.*, Pp. 403-404

²⁵ Miguel García Reyes, MA. Mercedes Agudelo de Latapí, *op.cit.* Pp. 338-339

²⁶ *Cfr.*, Edgar Salinas Callejas, María Elena Tavera Cortés, *op.cit*

“...disminuyó de alrededor de 160% anual en 1987 a cerca de 8% en 1993, y el déficit público, que alcanzó niveles de más de 16% del PIB en 1982, había desaparecido y era un pequeño superávit en 1993”.²⁷

Entre 1988 y junio de 1991 se vendieron 147 empresas. No obstante que las entidades privatizadas —excluidas la Compañía Minera de Cananea y Teléfonos de México— no aportaban una porción significativa al PIB, sí recibían un porcentaje importante de las transferencias del gobierno federal. “...mientras que en 1982 el Estado contaba con 1 155 entidades paraestatales, para mayo de 1993 se había desprendido de 977, conservaba sólo 264; 51 en proceso de desincorporación.³⁴⁵ Mientras que las privatizaciones de De la Madrid habían sido relativamente modestas y parecían más un asunto de conveniencia fiscal que de compromiso ideológico, Carlos Salinas hizo una virtud de la privatización de algunas de las industrias paraestatales grandes e importantes del gobierno, entre ellas el monopolio telefónico, la estación de televisión y la aerolínea estatales. El sistema bancario, que había sido nacionalizado en 1982, fue reprivatizado y se liberalizó el sistema financiero; las tasas de interés y los depósitos ya no fueron regulados por el gobierno y se eliminaron los requisitos de reserva. Las políticas hacia los inversionistas extranjeros se liberalizaron de tal modo que las empresas extranjeras podían adquirir hasta el 100% de la propiedad de las empresas mexicanas públicamente en venta. En 1993, se le otorgó al banco central independencia formal del gobierno.”²⁸

. En este contexto en el que era evidente que el gobierno estaba dedicado a crear condiciones favorables para la reproducción del capital y buscando revertir la oposición que la sociedad tenía a su gobierno como producto de su ilegítima autoridad, adoptó medidas necesarias para reorientar la política social, a través de la instauración del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

²⁷ Leopoldo Solís, *op.cit.* Pág. 399

²⁸ Sarah Babb., *op.cit.*, Pág. 241

Las condiciones políticas y sociales no eran favorables cuando asumió la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, como consecuencia de uno de los mayores fraudes electorales que han existido en este país. “Por ello, como uno de los primeros actos de gobierno, 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 política social del sexenio, en la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), la que a partir de 1992 se rebautizó como Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)”.²⁹

Alejandro Guevara nos dice que “...resulta de fundamental importancia entender el contexto económico en el que el Pronasol fue concebido. Surge en el contexto de un ambiente de estabilización y ajuste estructural; una severa estrategia de largo plazo para reiniciar el crecimiento económico. Los programas de estabilización tienen ciertas características, como el surgimiento inevitable de la recesión económica y la reducción en la inversión, los subsidios y servicios públicos.”³⁰

Este Programa tuvo como objetivos: coordinar y supervisar las acciones de alivio de la pobreza en México; mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado, creando las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de organismos sociales y las autoridades locales; y constituir a la *Solidaridad* de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil.³¹

Los objetivos se fundamentaron bajo los siguientes criterios: a) la erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad de los grandes grupos sociales no es una tarea exclusiva del Estado, sino de la sociedad en su conjunto; 2) movilizara a la

²⁹ *Ídem.*, Pág., 225

³⁰ Alejandro Guevara Sangines, *op.cit.*, Pág. 221

³¹ *Programa Nacional de Solidaridad*, Gobierno Federal, 1991, pp. 75-83

nación en un trabajo conjunto bajo la promoción de una cultura de solidaridad y participación social de los mexicanos. Estos dos supuestos se basaron en la idea de que las acciones de bienestar no son sustitutas del trabajo productivo de los grupos más favorecidos, sino detonantes de un proceso hacia la autosuficiencia de los grupos en la generación de satisfactores.³²

Bajo estos planteamientos, este Programa fue considerado como innovador toda vez que el gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que la población más pobre, se procuren el bienestar individualmente.

El Programa de Solidaridad intentó afianzar las experiencias de los programas antecesores a través de la operación de una política de combate a la pobreza dirigida a campesinos, indígenas y colonos urbano-populares en tres vertientes:

1. Solidaridad para el bienestar social; se incluyeron programas de fomento a la educación y apoyo a la infraestructura educativa, se introdujeron servicio (electrificación rural y urbana, agua potable, alcantarillado), de apoyo el fomento a la vivienda y tenencia de la tierra, alimentación, abasto y salud.

2. Solidaridad para la producción; se crearon fondos como: Fondo de Solidaridad para la Producción; Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas en Solidaridad (FONAES), Fondos de Mujeres en Solidaridad; Programa de apoyo a Cafeticultores, etc.

3. Solidaridad para el desarrollo regional; se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, ya que con ellos se apoyaba a los municipios en la dotación de infraestructura carretera y caminos en comunidades pobres.

La innovación fundamental del PRONASOL fue su método de trabajo, que consistió principalmente en la organización de la comunidad para participar en algún programa. De

³² *Ibíd.*, p. 77-78

esta manera, los Fondos operaban cuando las demandas de la comunidad eran presentadas por los comités de solidaridad. Abarcó los aspectos de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y algunos proyectos productivos enfocados a la población que padecía pobreza extrema.

Este Programa de política social, generó múltiples controversias, caracterizándolo por ser un “programa electorero” del PRI. No obstante, su aplicación de 1989-1994, trajo consigo una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, basado en la suma de esfuerzos por parte de la población; se establece como un primer intento de organización social donde se hizo presente la coordinación de las tres esferas de gobierno y se ganó el reconocimiento por ser una nueva forma de combatir la pobreza extrema de los mexicanos.

Asimismo, cabe destacar la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, que concretó en una sola dependencia del Poder Ejecutivo para concretar la responsabilidad de las diversas áreas sociales para desarrollar las tareas de formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social, regional y urbana, con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal.

El gobierno federal a través de la SEDESOL empezó a designar recursos a los estados y municipios, principalmente a través del Ramo 26 que consideraba de manera total al PRONASOL con metas globales para que de manera explícita éstos contribuyeran a lograr las metas trazadas, buscando siempre dar respuesta a las zonas más desprotegidas de acuerdo a las demandas que eran planteadas en los diversos Comités de Solidaridad y en las Delegaciones Estatales de la SEDESOL.

En el sexenio del presidente Salinas los intereses populares organizados no desempeñaron un papel importante en la negociación y formulación de las políticas gubernamentales. De manera similar, se impidió eficazmente que las demandas de las empresas mexicanas de tamaño pequeño y mediano interfirieran con las negociaciones

que culminaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un acuerdo que iba directamente en contra de los intereses de muchas de esas empresas.³³

Durante este gobierno, "...las políticas liberalizadoras de México fueron recompensadas con préstamos generosos de las instituciones financieras internacionales. Al mismo tiempo, las negociaciones Brady de 1989 llevaron a una reducción efectiva de la deuda externa pública que México tenía con los bancos comerciales de 5 260 millones de dólares a aproximadamente 4800. No es de sorprender que las políticas de Salinas en pro de las empresas restauraran la confianza de los inversionistas: entre 1987 y 1994, la inversión externa en México alcanzó un total mayor a diez mil millones de dólares."³⁴

Para diciembre de 1994, como costumbre de los gobiernos previos, se agravó la situación económica de México. Esto sucedió una vez que se llevó a cabo la transición del mando presidencial, el gobierno saliente culpaba al gobierno entrante de ello." Una de las razones por las que se derrumbó el trabajo económico que realizó la administración salinista, fue la presencia desmedida de inversiones foráneas especulativas, que dieron un falso sustento a la economía interna. Aunque estos desequilibrios existían desde algún tiempo antes, el gobierno de Salinas no los atacó de frente: la depreciación de la tasa de cambio se mantenía dentro de la banda establecida y se habían emitido Tesobonos —valores gubernamentales indexados al dólar— a fin de aumentar el flujo de capitales extranjeros hacia México. Por consiguiente, se pretendió financiar el enorme déficit en cuenta corriente por medio de la inversión extranjera. Sin embargo, ciertos hechos delictivos, suscitados entre 1993 y 1994, ahuyentaron al capital foráneo y las reservas internacionales sufrieron un grave deterioro.³⁵

Pero para el 1º de enero de 1994, día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio, un movimiento social denominado el Ejército Zapatista de Liberación Nacio-

³³ Cfr. Sarah Babb., *op.cit.*, Pp. 244-245

³⁴ *Idem.*, Pág., 255

³⁵ Miguel García Reyes, MA. Mercedes Agudelo de Latapí, *op.cit.*, Pág. 339

nal(EZLN), tomó San Cristóbal de las Casas, Ocosingo y las Margaritas; todos ellos poblados aledaños a la Selva Lacandona, en donde las condiciones naturales de pobreza y marginación se habían agravado con la caída de los precios del café, el plátano y la veda de la madera, aparte de que con las reformas constitucionales al artículo 27 se daba por terminado el reparto agrario, manifestando que se alzaba, entre otras cosas, contra un "Tratado de muerte". Es claro que la fecha está relacionada con el tlan,"... que para los indios es una condena de muerte. La entrada en vigor del Tratado representa el inicio de una masacre internacional". Será la respuesta del Subcomandante Marcos a entrevistas que le hicieron en ese momento y que representaban el sentir de varios sectores de la población que habían sido desplazados de sus trabajos y de sus empresas al momento de instrumentar el programa de ajuste de corte neoliberal en el sexenio previo y durante este gobierno.

Rosario Green comenta, ya para cierre de sexenio que"... en medio del auge económico, la administración del presidente Salinas empezaba en el ámbito político, sin embargo, a enfrentar una oleada de violencia de la que difícilmente se podría ya desprender. El 23 de marzo de 1994, fue asesinado Luis Donaldo Colosio, hecho que generó una importante baja en la bolsa de valores. Unos días antes de la muerte del que fuera candidato del PRI a la presidencia, las reservas se situaban en alrededor de 30 000 millones de dólares. Las cinco semanas que siguieron al magnicidio y que los inversionistas extranjeros percibieron como la continuidad de una espiral de violencia que había tenido como punto de partida el levantamiento armado en Chiapas y, aún antes, la muerte del cardenal Posadas Ocampo, salieron del país 12 500 millones de dólares."³⁶

Los graves acontecimientos políticos y financieros que caracterizaron el último año del gobierno del presidente Salinas habrían de asestar un severo golpe a la administración del presidente Ernesto Zedillo, a las pocas semanas de su toma de posesión. Este proceso se iniciaría con una devaluación que se traduciría en una

³⁶ Rosario Green, *op.cit.*, Pág., 361

importante caída de la tasa de crecimiento de la economía, con todo que ello implicó: desempleo, marginación y mayor pobreza.

3.2.1 Programa Nacional de Solidaridad. (PRONASOL)³⁷

- Conceptuación de la problemática Social

No obstante el crecimiento económico prolongado y sostenido, durante los años previos a la crisis de 1982, combinado con las políticas, instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno, no sacaron de la pobreza extrema, a muchos millones de mexicanos, no consiguieron reducir la desigualdad en la distribución del ingreso ni tampoco atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso, y provocaron un importante deterioro en la base material del desarrollo la naturaleza.

- Población Objetivo

Pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños (40 millones de personas en condición de pobreza extrema

- Objetivos Generales

El combate a la pobreza y la elevación del nivel de vida de los mexicanos por vías productivas.

Consolidar logros sociales y avanzar hacia nuevos ámbitos de acción.

³⁷ Tomado de Gerardo Manuel Ordoñez Barba. *La política social y el combate a la pobreza en México.*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM-SEDESOL, México, 2002

- Programas que aplica.

A) Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos indígenas y colonos populares. El gobierno de la República y la sociedad en conjunto se sumarán esfuerzos para llevar a cabo acciones en materia de bienestar social y de apoyo al trabajo productivo con el propósito de elevar los niveles de vida de los grupos sociales de menores recursos.

B) Crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional.

Para el impulso al trabajo productivo se apoyan las actividades que libremente deciden los indígenas, los campesinos y los colonos urbanos. Asimismo, se crea la infraestructura productiva y social tomando en cuenta la diversidad de características de orden cultural, político, económico y geográfico de cada región y cada estado. La base son las necesidades, los recursos, formas de organización de vida de cada comunidad, municipio y estado.

C) Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales la participación de las organizaciones sociales y de las autoridades municipales constituye el mecanismo de operación que le da viabilidad a la realización de las acciones de programa. La gestión concertada será la base para impulsar las acciones que tienen que ver con el bienestar social de sus habitantes y para promover el desarrollo de de proyectos de Solidaridad para la Producción en su entorno geográfico.

D) Constituir a la Solidaridad en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil. El programa de incluye a todos los sectores de la sociedad, porque es responsabilidad de toda la nación

- Participación social

La participación social en las comunidades se canaliza por medio de los Comités de Solidaridad. Estos Comités están integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general y son responsables directos ante la comunidad.

Regularmente, los comités se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control de vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decida elegir.

Las tareas de los comités consisten en promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa de convocar a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar y, finalmente coordinar los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad. Adicionalmente, se busca que las comunidades extiendan el impulso de su organización y sus lazos de unión a nuevos aspectos que no eran considerados como de interés común.

- Instrumentos de gestión

En Solidaridad confluyen desde sus respectivos ámbitos de competencia todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno.

- El Gobierno Federal Suscribe anualmente con cada uno de los gobernadores de las entidades federativas el Convenio Único de Desarrollo (CUD), que es el instrumento de planeación y de coordinación para extender los beneficios del programa a todos los municipios del país.

-En el nivel municipal se procuran los apoyos que permitan al ayuntamiento ser la instancia de coordinación cuando las características técnicas requieran de procesos financieros o técnicos más complejos, se busca que el gobierno estatal apoye a estos proyectos.

-El gobierno Federal Contribuye cuando es requerido por los gobiernos estatal o municipal, pero lo hace en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico. El gobierno municipal tiene una participación importante en la operación de los programas de Solidaridad. Los municipios establecen contacto directo y permanente con sus comunidades para definir las obras sociales a realizar, su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado.

- Financiamiento

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios, hecho por el que los recursos asignados al programa son totalmente aplicados a las prioridades y grupos de población a favor de los cuales fue creado. Los gobiernos estatales y municipales canalizan también importantes asignaciones presupuestales.

- Sistema de evaluación

El programa considera cinco vertientes de evaluación:

- La auto-evaluación que realizan los propios beneficiarios.
- La evaluación estatal desarrollada por los responsables de la operación en cada entidad federativa
- La evaluación interna es realizada por los órganos de la dirección central del programa, las coordinaciones de cada programa en particular y el Comité Técnico de Evaluación.

-La evaluación externa que involucra la participación de diversos grupos de intelectuales centros de investigación, instituciones de educación superior y consultores privados.

-El debate público que se da en los medios de comunicación y en la opinión pública.

3.3. Ernesto Zedillo Ponce de León: 1994-2000

Cuando Ernesto Zedillo asume la presidencia en diciembre de 1994, recibió un país convulsionado: Chiapas, sin resolverse, aunaba sus presiones a las de los asesinatos políticos, los fraudes financieros, el problema del narcotráfico, la enorme inseguridad pública, la crisis de la economía y sus expresiones de falta de crecimiento, la inflación, el desempleo, los magros salarios y un peligroso déficit en cuenta corriente, la devaluación del peso; crímenes políticos (Luis Donaldo Colosio y Ruiz Massieu); partidos políticos de oposición más fuertes que abanderaban las necesidades sociales insatisfechas. De ahí que, desde el principio, como se verá a continuación, el gobierno del presidente Zedillo se planteara, como metas, la recuperación económica y la justicia social.

“En medio de la turbulencia financiera, el descrédito internacional y ante el riesgo de perder el control de la economía que México convocaba, el 20 de diciembre de 1994 en una reunión del Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (Pabec), que junto con la crisis que el gobierno del presidente Zedillo heredara de la anterior administración, el nuevo jefe de Estado dio a conocer su decisión de ampliar la banda de fluctuación del tipo de cambio, permitiendo al peso mexicano devaluarse en un 15% respecto del dólar. Esta medida llevó a la liquidación masiva de acciones y bonos por parte de inversionistas extranjeros que se encontraban alarmados por el hecho de que las reservas mexicanas habían caído de 27 000 a 10 500 millones de dólares entre enero y finales de diciembre de 1994. “³⁸

³⁸ *Ídem.*, Pág.,364

La crisis mexicana se había producido luego de un periodo de auge y de significativos ingresos netos de capitales en América Latina, los cuales pasaron de cerca de 8 000 millones de dólares anuales entre 1983 y 1989 a más de 57 000 millones en 1993.³⁹

Asimismo, ponía de manifiesto la fragilidad de un modelo económico en el que la escasez de ahorro interno y el considerable déficit en cuenta corriente se financiaban con flujos de capital extranjero de naturaleza especulativa y gran volatilidad, que no garantizaban su permanencia en territorio mexicano.

Rosario Green nos dice que “...para principios de 1995 ya se sabía que el déficit comercial de México había aumentado sensiblemente —de 23 000 millones de dólares, en 1993, pasó a 28 000 millones, en 1994—, las importaciones habían crecido muy por encima de las exportaciones, lo que aunado a factores políticos como la tensa situación en Chiapas, había provocado una excesiva demanda de dólares que había obligado al gobierno federal a utilizar parte importante de sus reservas, generándose la crisis que tan certeramente describía el presidente Zedillo.”⁴⁰

En el llamado Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), que firmaron ese 3 de enero de 1995 los representantes de los sectores empresarial, obrero y campesino, teniendo al presidente Zedillo como testigo de honor, el gobierno estimaba que para 1995 el déficit de la cuenta corriente no debería ser mayor a 14 000 millones de dólares. El programa que se puso en marcha tuvo los siguientes objetivos: a) evitar la quiebra del sistema financiero y el desmantelamiento del aparato productivo; b) reestructurar el perfil de la deuda para reducir la vulnerabilidad de la economía y estabilizar los mercados financieros; c) contener los efectos inflacionarios de la devaluación, evitando caer en una espiral precios-tipo de cambio; d) procurar un ajuste ordenado de la cuenta corriente; e) mitigar los efectos de la crisis sobre el empleo, y f) sentar las bases para una pronta recuperación. Por otra parte, en el AUSEE se aceptaba

³⁹ *Ídem.*, Pág.,368

⁴⁰ *Ibid.*, Pág. 375

que la devaluación tendría efectos inflacionarios, pero que éstos serían controlados mediante el compromiso de obreros y campesinos de mantener congelados los salarios y la reducción de las ganancias de los empresarios.⁴¹

La devaluación de 1994 terminó por impactar irremediablemente a la economía mexicana: devaluación, elevación desmedida de las tasas de interés, incertidumbre, desconfianza, inflación, desempleo, quiebras, crecimiento de la pobreza, colapso de la planta productiva, caída del PIB. De tal suerte que en 1995, la economía mexicana sufría la crisis más severa ocurrida desde la década de los años treinta. Algunos economistas se refieren a este año como el de la gran atonía de la economía mexicana.

“Un factor que contribuyó a la fuerte caída de la actividad económica en 1995, fue la elevada posición deudora neta tanto de las empresas como de las familias. Como es sabido, durante el periodo comprendido entre 1989 y 1994, las empresas y las unidades familiares aumentaron su endeudamiento, en particular con el sistema financiero nacional. Las empresas también habían incrementado significativamente sus pasivos con el exterior. Lo anterior colocó a esos grupos en una situación vulnerable, ante factores como el aumento de las tasas de interés, las fluctuaciones en la actividad económica o una depreciación abrupta del tipo de cambio. El incremento en las tasas de interés, reales y nominales, la contracción sin precedente de la actividad económica y el ajuste cambiario de finales de 1994 e inicios de 1995, produjeron un gran aumento en la carga de la deuda del sector privado medida en relación con su ingreso. Lo anterior, además de generar un notable incremento de la cartera vencida de las instituciones financieras, indujo una seria contracción tanto de los gastos de inversión de las empresas como del consumo de las unidades familiares.”⁴²

En 1995 el gobierno consigue “... un préstamo de contingencia con EEUU de 50 mil millones de dólares que será refinanciado con las exportaciones petroleras del sexenio,

⁴¹ Cfr. Leopoldo Solís, *op.cit.*, Pág. 407 y Rosario Green, *op.cit.*, Pág. 388

⁴² Ramales Osorio, M.C.: “*El Sexenio Zedillista (1994-2000): El Agotamiento del Sistema*” en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 51, noviembre 2005 en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

reprograma el pago y el servicio de la deuda externa y consigue en el curso del sexenio reducir su participación relativa en el PIB, sin embargo, el endeudamiento interno crece y los pasivos acumulados en la banca comercial en el curso del sexenio anterior estallan la crisis de 1998, situación que es solventada con la estrategia del blindaje financiero, que consiste en enfrentar los pasivos internos con los fondos de pensiones y préstamos de contingencia, aplazando la crisis de insolvencia para los años de 2004 y 2005, además de asumir el gobierno la responsabilidad de estos pasivos a través de un programa denominado FOBAPROA primero y la constitución del organismo gubernamental denominado IPAB. ⁴³

En marzo de 1995, el gobierno anunció el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (parausee), que constaba, principalmente, de las siguientes medidas: "... 1. Una contracción en el gasto público — adicional a la anunciada en enero de este año— de 1.6% del PIB. 2. Una disminución en el gasto programable equivalente a 9.8% en términos reales respecto al de 1994, concentrado tanto en la reducción de cuadros administrativos como en la eliminación de programas no prioritarios y duplicación de funciones. 3. Un paquete que otorgarían los organismos multilaterales con el fin de estabilizar los mercados financieros por 51 000 millones de dólares. 4. En cuanto a la política cambiaria, mantener el esquema de flotación de la moneda. 5. Incremento en los precios y tarifas del sector público, así como un aumento de 10 a 15% en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) 6. Contracción del crédito interno, a fin de fortalecer el tipo de cambio y disminuir la tasa de interés. 7. Profundizar el programa de privatizaciones, ahora en las áreas de ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos."⁴⁴

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la pobreza ascendió en 1996 a 65.2 millones de pobres; aun cuando la economía se recuperó en 1997, existía un rezago del empleo formal, aumentó el empleo precario y el subempleo, así como se presentó una

⁴³ Edgar Salinas Callejas, María Elena Tavera Cortés, *op.cit.*, Pág. 9

⁴⁴ Leopoldo Solís, *op.cit.*, Pp. 347-348

pérdida en los salarios reales, contribuyendo a que se elevará la suma de pobres a 70.9 millones en 1999.⁴⁵

En septiembre de 1998 el peso se devaluó 7.3 por ciento y se cotizó en 10 pesos con 73 centavos por dólar. En adición a este golpe, el 7 de octubre el pleno de la Suprema Corte dictaminó que era legal el pago de intereses sobre intereses bancarios. La economía creció en promedio al 3.6 por ciento anual y la inflación al 22.1 por ciento, no obstante, dicho crecimiento fue insuficiente para absorber a todo el incremento de la Población Económicamente Activa (PEA) que aumentó en 7.5 millones de personas y sólo se generaron 3.1 millones de plazas, por lo que el desempleo acumulado ascendió a 4.4 millones, que se sumaron a la larga fila de desempleados arrojados durante 1983-1994.⁴⁶

Uno de los primeros Programas para combatir la pobreza fue el de Subsidio a la Tortilla (FIDELIST), que consistía en la aplicación de subsidios selectivos y dirigidos a familias de escasos recursos, el ingreso tenía que ser menor a dos salarios mínimos para ser inscritas en un padrón de beneficios, a estas familias se les otorgaba un kilogramo diario de tortillas sin costo. También se tenía el Programa Social de Abasto (DICONSA) cuyo propósito fundamental era garantizar el abasto oportuno y suficiente de productos básicos como maíz, harina de maíz, frijol, azúcar, leche subsidiada, despensas y abarrotes.⁴⁷

Otro aspecto relevante de la política social zedillista fue llevar a cabo una estrategia de descentralización de atribuciones y recursos a estados y municipios a través del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos, incrementándose al 50% la transferencia de recursos entre 1990-1994 y para 1996 la descentralización de recursos se incrementó al 65%.

⁴⁵ *El Financiero*, 11 de enero de 2000,

⁴⁶ Ramales Osorio, M.C. *op.cit.*, Pág., 8

⁴⁷ *El Financiero*, 14 de enero de 1992.

Asimismo, durante este sexenio arranca el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, siendo éste una adecuación del PRONASOL del gobierno del presidente Salinas. El nuevo Programa se enfocó principalmente en los factores que inciden en el círculo de la pobreza extrema, que son: educación, salud, alimentación, vivienda y empleo; por ello, se diseñaron acciones y estrategias a emprender para tratar de combatir los problemas de marginación y pobreza.

POGRESA, buscaba atender a regiones con mayores desventajas económica y social, teniendo como línea de acción la provisión de servicios básicos, apoyo al empleo, la producción, la productividad y el ingreso, considerando como punto de partida, la alimentación, salud, educación, vivienda y servicios; así como proyectos productivos y fortalecimiento de la infraestructura productiva.

La idea central del Programa era contribuir a reducir la desigualdad social concentrando el mayor esfuerzo posible la participación del gobierno y la sociedad a fin de integrar de manera productiva y social al grupo poblacional que padece marginación y pobreza. Sin embargo, PROGRESA no generó las condiciones necesarias que permitieran romper con el círculo de la pobreza extrema, ni pretendía servir como instrumento para atacar los problemas estructurales de distribución del ingreso.

Los recursos asignados a este programa, al cierre de diciembre de 1998, sumaron un total de 13 888.8 millones de pesos, de los cuales cerca de 44% se concentró en sólo siete de los estados con mayor rezago: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Estado de México e Hidalgo. Si bien estos recursos se antojan suficientes para instrumentar soluciones a los problemas de pobreza que se generaron en los últimos sexenios, en la realidad podemos decir que no fue así. Las elecciones del año 2000 reflejarían el sentir de la sociedad ante el manejo de la economía por parte de los gobiernos neoliberales.

Leopoldo Solís nos dice que: “La principal estrategia de desarrollo social la constituye el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que atendiendo al enfoque integral se vincula y complementa con una serie de más de 50 programas de combate a la pobreza, entre los que destacan: por parte de la Sedesol y sus órganos desconcentrados, los programas del ramo 26, con 11 de los programas; Abasto Social de Leche, Liconsa; Tortilla sin Costo, del Fideicomiso de Liquidación del Subsidio a la Tortilla (FIDELIST); diversos programas del Instituto Nacional Indigenista (INI), dirigidos a comunidades indígenas; Atención a Zonas Áridas, de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y Vivienda Progresiva; de otras dependencias se aplican Programas de Desayunos Escolares, Asistencia Social a Familias, Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPÜSI) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Cursos Comunitarios y Programas Compensatorios de la SEP (Conafe-SEP); Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE); Programa para Abatir el Rezago de Educación Básica (PAREE); Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE); Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei); Proyecto de Atención Educativa a la Población Infantil Agrícola Migrante (PAEPIAM) y Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED); Aula Abierta en Oaxaca, Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), de la SSA; IMSS-Solidaridad; Programa de la Mujer Campesina; Desarrollo Forestal; Equipamiento Rural; Infraestructura Hidroagrícola en Zonas Marginadas, de Sagar; Acuacultura Rural; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y Urbanas Marginadas, de Semarnap, y Telefonía Rural y Caminos Rurales, de la SCT.”⁴⁸ Pero a pesar del esfuerzo por atender las necesidades sociales mediante tantos programas, el gobierno en turno se enfrentaría a la evaluación que la sociedad le haría en las elecciones del año 2000.

Las acciones realizadas por el gobierno del presidente Zedillo así como la disciplina con que se instrumentaron llevaron a que los resultados al final del sexenio le fueran favorables a su gestión, superando las expectativas de esta ante un arranque de sexenio tan problemático.

⁴⁸ Leopoldo Solís, *op.cit.*, Pág. 387

Los resultados macroeconómicos observados en 2000, especialmente los relativos a inflación y crecimiento, excedieron aún las proyecciones más optimistas: "... el crecimiento real del PIB alcanzó 6,9 por ciento, muy por encima de la meta de 4,5 por ciento que se estableció al fin de 1999, y la inflación fue de 9 por ciento, por debajo de la meta de 10 por ciento. En contraste con 1999, en el crecimiento en 2000 destacó la dinámica del mercado interno. En 1999, amparadas en el dinámico mercado de Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC), las exportaciones explicaron más de la mitad del crecimiento de la economía, a pesar de que entonces representaban menos de 20 por ciento del PIB. En cambio, en 2000, la rápida recuperación de la demanda interna del sector privado, tanto consumo como inversión, habrían permitido que ésta explicara alrededor de las tres cuartas partes del crecimiento. Los trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano de Seguridad Social en las actividades industrial, comercial, y de servicios aumentaron 2,9 por ciento, 5,8 por ciento y 4,6 por ciento respectivamente. El aumento del empleo permitió que la tasa de desempleo abierto mantuviera su tendencia declinante, bajando a 2,2 por ciento en promedio en el período enero-diciembre, la cifra más baja desde 1985, cuando se empezó a publicar este indicador. ”⁴⁹

El Gobierno entrante, de naturaleza política diferente, enfrentará problemas adicionales, administrativa y políticamente. Puesto que por primera vez en más de 70 años cambió el partido del Presidente de la República, por ello era razonable esperar que la "curva de aprendizaje" correspondiente a la nueva administración fuera algo más lenta que en casos anteriores. Pero, por primera vez en varios sexenios no se entregaba un país en crisis económica ni el cambio la generaría.

3.3.1 Programa De Educación Salud y Alimentación (PROGRESA) ⁵⁰

⁴⁹ Alan F. Carrasco Dávila: *Situación económica de México año 2000*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 48, septiembre 2005 en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>
⁵⁰ Tomado de Gerardo Manuel Ordoñez Barba. *La política social y el combate a la pobreza en México.*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM-SEDESOL, México, 2002

- Conceptuación de la problemática Social

Para 1997 se inicia el programa de Educación, Salud y Alimentación, con el fin de superar los obstáculos que impiden a las familias tener acceso a niveles adecuados de nutrición, así como también el cuidado de la salud y beneficiarse de la formación y capacidades que adquieren a través de la educación.

- Población Objetivo

Población en pobreza extrema tanto en el campo como en el sector urbano

- Objetivos Generales

Mejorar las condiciones de educación salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema. Particularmente las de la población más vulnerable: niños, niñas, mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Integrar acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

Que los padres de familia dispongan de los medios y recursos para que sus hijos complementen la educación básica.

Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de los integrantes de las familias, para mejorar su salud, alimentación y educación.

Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progres a para que los servicios de salud y educación beneficien a las familias de las localidades donde opera.

- Programas que aplica.

El Programa opera a partir de sus componentes, a saber.

Educativo otorgaba beca y apoyos en especie o dinero para útiles escolares a niños y jóvenes siempre y cuando comprobarán la asistencia regular a la escuela.

Salud: Se brindaba un paquete básico de salud, que integra pláticas para el cuidado de la salud hasta elementos preventivos para las enfermedades.

Adicionalmente se entregaban suplementos alimenticios a niños de entre 4 meses y menores de 2 años de edad, así como niños de 2 a 4 años que presentaban algún grado de desnutrición y a las mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Alimentario: se otorgaban apoyos monetarios a las familias beneficiarias. Dicha entrega suponía que los miembros de las familias adquirieran los alimentos que necesitaban para elevar su nivel nutricional.

- Participación social.

La participación social se canaliza a través de la celebración de asambleas comunitarias a las que asisten las titulares beneficiarias.

En la asambleas, las titulares beneficiarias debe de elegir de entre ellas a una promotora comunitaria que es el enlace entre las familias beneficiarias y el programa, esta se eligen en localidades con un mínimo de 10 familias beneficiadas y en las localidades de mayor tamaño, se elige una promotora por cada 100 familias la importancia de las promotoras

es que ayudan en la orientación a las titulares beneficiarias para que cuenten con la información para cumplir su corresponsabilidad dentro de Progresá y el personal de los servicios de salud y educación

- Instrumentos de gestión

En la operación del programa participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y Salud, también participa el Instituto Mexicano de Seguro Social, a través del Programa de IMSS-Solidaridad. A nivel estatal los gobiernos de las entidades federativas las cuales son responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta. También se cuenta con el apoyo de autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar, con el fin de apoyar en la verificación de que cuentan con acceso adecuado a los servicios de educación y salud, entre otras cosas.

- Programación y presupuestación de obras y proyectos

Para el ejercicio de los recursos destinados a Progresá, cada uno de los participantes deberá elaborar su Programa Operativo anual, que contenga las previsiones de gasto público que habrán de realizar para el desarrollo del Programa, considerando los objetivos y metas, y en su oportunidad el anteproyecto de Presupuesto, que se someterá a la aprobación de la H. Cámara de Diputados.

- Financiamiento

Los recursos asignados al Programa son con cargo al presupuesto general del gobierno Federal

- Sistema de evaluación

La evaluación permite valorar los resultados de la intervención y cuantificar la magnitud de sus impactos, así como proponer medidas de reorientación de las acciones mejorar la funcionalidad de los procesos y, en general aumentar la efectividad y eficiencia del uso de los recursos para el logro de los objetivos del programa.

La evaluación utiliza información sobre la operación misma del programa sobre los cambios que las beneficiarias perciben a nivel individual, familiar y comunitario, así como el conocimiento y opinión que tienen del Progreso.

El propósito de la evolución de los mismos.

-Precisar las interrelaciones que se establecen entre los componentes.

-La forma en que dichos vínculos se potencian entre sí, así como definir la forma en que conjuntamente estos resultados redundan en oportunidades para que las familias pobres puedan superar su condición

3.4. Vicente Fox Quesada: 2000- 2005

El 2 de julio del 2000, alrededor del 62% de los ciudadanos mexicanos que decidieron ir a las urnas se pronunciaron no sólo por un cambio de partido en el poder,

sino por algo más hondo: por una transformación del sistema político mismo. El primero de diciembre de 2000, Vicente Fox asumió la Presidencia de la República que, durante siete décadas, habían ocupado los candidatos del Partido Revolucionario Institucional.

Vicente Fox no provenía del medio político, su formación educativa y profesional había estado en el ámbito de lo privado, de lo empresarial y de formación religiosa católica; desbordaba energía y optimismo, y su discurso era directo y sencillo, al punto que podía ser comprendido por casi todos los que lo escucharan.

El eje de su campaña y la bandera que finalmente lo llevó al triunfo, se basaba en la promesa del cambio, de lograr una tasa sostenida de crecimiento económico ofreciendo empleo para todos los mexicanos.

La oferta central era la siguiente: una reforma del Estado; un gabinete seleccionado con base en la alta calidad moral, profesional, de quienes conformarían la nueva cúpula dirigente; un crecimiento económico de alrededor del 7% anual, que redundaría en una creación significativa de empleo; honradez en el manejo del gasto público, combate a la corrupción, al narcotráfico y al crimen organizado, fin de la impunidad, lucha contra la pobreza y en favor de un reparto equitativo de la riqueza, educación de calidad, apoyo al campo y a los trabajadores mexicanos en el extranjero, solución política al problema de la rebelión indígena en Chiapas (“..en 15 minutos), independencia de los poderes federales y estatales, transformación del sistema de impartición de justicia hasta lograr que apareciera en México el Estado de Derecho, respeto a la crítica, a la libertad de expresión y a la libertad sindical. Creando con ellas demasiadas expectativas de la sociedad mexicana.

El Gobierno de Vicente Fox recibió una economía en crecimiento, el último año de la gestión del presidente Zedillo el crecimiento registrado fue superior al 6.5. En el primer año del gobierno (2001) la economía retrocedió 0.2 por ciento, en 2002 se incrementó 0.8, en 2003 aumentó 1.4 y en 2004 se elevó 4.4. El crecimiento acumulado es apenas

del 1.9 por ciento, un promedio anual de 0.63 por ciento, ni siquiera una décima parte de la promesa electoral que había sido del 7 por ciento y menos de un tercio de la tasa de crecimiento de la población del país, lo que significa una continua disminución del PIB per cápita.

El hoy presidente de la República se comprometió a dar a las pequeñas y medianas empresas los mismos instrumentos financieros que tienen los grandes corporativos, propuso fortalecer las cadenas productivas, elevar la calidad de las pequeñas firmas. Más aún, la promesa de la instrumentación de una política industrial. Pero esto contrasta con que el modelo económico está orientado hacia las exportaciones sin preocupar el mercado interno.

“El ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos ha sido superior al promedio de las procedentes del resto del mundo. Sin embargo, durante 2003, China superó a México en participación en las importaciones estadounidenses, con lo cual México pasó de ser el tercer proveedor de EUA, a ser el cuarto. Como resultado de este crecimiento, México ha incrementado su participación en el total de las importaciones estadounidenses de 6.9% en 1993 a 11% en 2003. Así, más de uno de cada diez dólares que EUA gasta en el exterior, lo hace comprando productos mexicanos.

En cuanto a las importaciones provenientes de Estados Unidos, la Secretaría de Economía registra lo siguiente: en 2003, las importaciones mexicanas procedentes de Estados Unidos superaron los 105 mil 600 millones de dólares, 2.3 veces la cantidad registrada en 1993

De esa manera se han roto eslabones completos de las cadenas productivas; y las exportaciones manufactureras han reducido progresivamente su efecto de arrastre sobre la industria nacional, aumentando en cambio sus efectos multiplicadores sobre la

producción, la inversión y el empleo fuera del país”.⁵¹ De ahí, el escaso impacto sobre el crecimiento y la generación de empleos.

En efecto, las condiciones de vida de la mayoría de la población no han mejorado significativamente. La evolución de la economía en los últimos cinco años no ha sido favorable.

“La administración del presidente Fox recibió al país con una Tasa de Desempleo Abierto (TDA) de 1.90 por ciento, variable que creció hasta alcanzar en la actualidad 4 puntos porcentuales. Lo anterior se debe al rezago de plazas de trabajo no generadas en los años anteriores, que se suma a la llegada de nuevos demandantes de trabajo al mercado laboral. Los estudiosos no se ponen de acuerdo sobre el atraso acumulado desde 2001, pero aseguran que asciende a cientos de miles de puestos.”⁵²

De acuerdo a un estudio sobre el mercado laboral presentado por el periódico la Jornada, en “...los primeros cuatro años del gobierno del presidente Vicente Fox la economía no logró crear un solo empleo formal en términos netos y por el contrario se perdieron plazas. En cambio, el empleo informal no dejó de crecer. Las calles de las ciudades mexicanas, saturadas de vendedores ambulantes que no encuentran otro tipo de ocupación, se han convertido en la válvula de escape a la frustración social por falta de oportunidades económicas, pero al mismo tiempo el fenómeno amenaza la viabilidad del aparato productivo, reveló una investigación de Economist Intelligence Unit (EIU).

El reporte, entregado en exclusiva a La Jornada, establece que en cuatro años el número de vendedores callejeros aumentó 40 por ciento, en más de 1.6 millones de personas. Esto ocurrió mientras, según cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, el número de personas aseguradas y por tanto con un empleo fijo decreció de 11 millones 26 mil 370 en diciembre de 2000 a 10 millones 881 mil 160 en marzo pasado. En ese

⁵¹ Ramales Osorio, M.C.: **APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO El impacto del TLCAN sobre México**, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 43, mayo 2005 en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/index.htm>

⁵² **El Financiero**, 1 septiembre 2005

periodo se incorporaron a la población económicamente activa al menos 6 millones de jóvenes.

Según cifras oficiales citadas por EIU, alrededor de 11 millones de mexicanos, una cuarta parte de la fuerza de trabajo del país, está en el sector informal; sin embargo, varios académicos coinciden en que es la mitad de la población económicamente activa (PEA), que es de 43 millones de personas.⁵³

Datos del periódico El Financiero destacan "... que en 2000 se estimaba que había unos 500 mil ambulantes sólo en el Distrito Federal, cifra que ha aumentado entre 30 y 40 por ciento en los cinco años de administración foxista. 179 mil unidades económicas en el Distrito Federal, y actualmente son 181 mil 200, es decir que la creación de comercios formales prácticamente ha sido nula, México se encuentra inmerso en una crisis de empleo, para la cual no halla posibilidades de solución a corto plazo; dado que el ritmo de crecimiento, de 1.6 por ciento promedio anual en los últimos cinco años, ha sido más bajo que el de la población, de 2 por ciento anual. Entre 2001-04, el PIB agropecuario, silvícola y pesquero se elevó en promedio apenas 1.9 por ciento anual, arriba del 1.3 en el cuatrienio anterior (1997-2000), y en los primeros dos trimestres del presente año, el indicador ha sido negativo, de menos 2.4 en promedio, con motivo de la reducción de superficies de siembra, por retraso en las lluvias.

El PIB de alimentos y bebidas presenta una situación peor que el agroalimentario en términos comparativos. En promedio en 2001-04 registró un crecimiento de 2.1, mientras que en 1997-00 fue de 4.4.⁵⁴

Detrás de la marginación social, el problema de fondo radica en el crecimiento económico, ya que durante los últimos 25 años el país ha tenido dificultades para mantener una tendencia de crecimiento sostenido, la reducción de la pobreza requiere de tasas de incremento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional superiores a 5.0 por ciento y al menos 2.9 por ciento en el PIB per cápita.

⁵³ *La Jornada*, 21 de mayo de 2005

⁵⁴ *El Financiero*, 1º de septiembre de 2005

Sin embargo, en términos macroeconómicos y financieros, la gestión de Fox es calificada como impecable y ha sido su mayor logro. El tipo de cambio se ha mantenido estable, la inflación bajo control, las finanzas públicas sanas y las cuentas externas en equilibrio; además, se han reunido las divisas necesarias para hacer frente a los vencimientos de mercado de la deuda externa programados para 2006 y 2007, lo cual garantiza que al menos el próximo año no habrá contingencias en este renglón.⁵⁵

Incluso el mismo Banco Mundial ha elogiado uno de los programas que este gobierno magnifica como uno de sus mayores logros para la erradicación de la pobreza: Oportunidades. “Isabel Guerrero, directora del Banco Mundial para Colombia y México, destacó que Oportunidades se muestra al resto del mundo como uno de los programas que deben multiplicarse en otros países, por el éxito alcanzado en familias de escasos recursos en las vertientes de salud, nutrición y educación.

La estrategia de combate a la pobreza, que ya cumplió tres años de haber entrado en vigor, fue evaluada positivamente por 70 países debido a que su cobertura beneficia a 20 millones de personas, tanto del medio rural como del medio urbano.”⁵⁶

De acuerdo con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que combatió la pobreza extrema en áreas focalizadas, atendió a 2,5 millones de familias, 30 por ciento más que en igual lapso en 1999. El Programa de Ampliación de Cobertura, a través del cual se otorgan servicios de salud a las comunidades más pobres y postergadas del país, alcanzó una cobertura de más de 8.1 millones de personas de escasos recursos al final de 2000.

⁵⁵ Cfr. *El Financiero*, 1º de septiembre de 2005

⁵⁶ *El Financiero*. 31 de mayo de 2004

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se plantea alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social, mejorar el nivel de vida, así como aplicar medidas que disminuyan los elementos de pobreza extrema con resultados a corto plazo.

La política social que emprende el gobierno del presidente Fox contemplada en el Plan de Nacional de Desarrollo, son una serie de estrategias enfocadas a erradicar la pobreza imperante en el país, privilegiando la atención a comunidades, grupos y zonas geográficas con menores oportunidades de desarrollo. Así, la política de desarrollo social debería aplicarse a nivel nacional, sería integral, incluyente, participativa y federalista.⁵⁷

En este contexto, la Secretaría de Desarrollo Social⁵⁸ en 2002 redefinió la pobreza en tres tipos de acuerdo al ingreso de la población:

- Pobreza de capacidades: 31.9 millones de personas cuentan con un salario de 24 pesos diarios de la población.
- Pobreza de patrimonio: 57.7 millones de personas con un salario de 20 pesos diarios en zonas urbanas y 28 pesos en zonas rurales.
- Pobreza alimentaría: 24.2 millones de personas con un salario de 20 pesos diarios en áreas urbanas y 15 pesos en el campo.

Con esta clasificación de la pobreza se identificó que uno de cada cinco hogares tenía pobreza alimentaría; uno de cada cuatro se encuentra en pobreza de capacidades y aproximadamente cinco de cada diez hogares enfrentan pobreza de patrimonio.

⁵⁷ Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006**.

⁵⁸ La SEDESOL identificó estos tres tipos de pobreza, de acuerdo a la metodología establecida por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

Así, el gobierno del presidente Fox reconoció el grado de avance en la superación de la pobreza mediante PROGRESA puesto en marcha en la administración anterior, considerado como un programa focalizado y dirigido a quienes se encuentran en pobreza extrema en zonas urbanas y rurales; de tal manera que decidió continuar con dicho Programa haciendo modificaciones, integrando acciones distintas y cambiando algunos mecanismos de operación.

Así, la política social del gobierno federal, siendo congruente con su esquema político-ideológico, ha venido impulsando la creación de la capacidad en la sociedad misma, la subsidiariedad, la creación de capital humano y social como principios de las relaciones con la sociedad. Para ello ha substituido PROGRESA por el proyecto denominado OPORTUNIDADES, cuyas acciones son:

- Ampliación de las capacidades
- Protección social
- Formación de patrimonio.

También como parte de la política social durante este gobierno esta el impulso a la vivienda en la presente administración, "... al cierre de 2000 este instituto tuvo un pico en el otorgamiento de créditos de 246 mil viviendas, el verdadero despegue comenzó después. En 2001 la cifra de créditos hipotecarios que otorgó este instituto ascendió a 205 mil 346, y en 2004 alcanzó la cifra récord de 305 mil 975. También se creó, en 2001, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). La función de la SHF es proporcionar hipotecas a hogares con ingresos de entre dos a 50 salarios mínimos. También se asegura de que las hipotecas estén disponibles para la población y de crear un mercado para títulos hipotecarios. El número de créditos del Infonavit creció y se diversificó, las constructoras ampliaron el número de unidades edificadas, la banca comercial compite por el financiamiento, en general, más familias tienen una vivienda."⁵⁹

⁵⁹ *El Financiero*, 1º de septiembre de 2005

A pesar de que las finanzas públicas han logrado un superávit mayor a 50 mil millones de pesos y excedentes de ingresos por más de 22 mil millones, algunos programas del Plan Nacional de Desarrollo incumplieron las metas programadas para el periodo de acuerdo a información del periódico *la Jornada*:” En materia de educación, el programa de becas para el nivel superior a cargo de la SEP entregó sólo 128 mil 599 becas, cuando tenía proyectadas 168 mil 602, lo que representa un rezago de más de 40 mil becas.

En la rama de salud, el Programa IMSS-Oportunidades dejó de dar 216 mil 678 consultas de detección de cáncer cérvico uterino, en tanto que en el ISSSTE las acciones de medicina preventiva fueron inferiores en 691 mil 200 con respecto a las programadas.

De igual manera, el Programa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) sólo apoyó la venta de 502 mil 452 toneladas, cuando tenía planeado comercializar 2 millones 198 mil 721.”⁶⁰

Al día de hoy podemos decir que es difícil explicar cómo, reconociendo el gobierno el nivel de pobreza existente, se ha dedicado a mantener los índices de la macroeconomía y el control de la inflación a costa del bienestar de la población sin disminuir la magnitud de la pobreza, a pesar de sus anuncios de los resultados de la política social de este gobierno.

De acuerdo con Julio Boltvinik “...Entre 2000 Y 2004 la pobreza integrada... en México pasó de **79.167 a 85.016** millones de personas, un aumento de 5.850 millones que equivale a un aumento porcentual de 7.4 por ciento. Durante el mismo periodo, la población total del país aumentó en 6.506 millones de personas, la mayor parte de la cual se tradujo en crecimiento de la pobreza, ya que los no pobres aumentaron en sólo 657 mil personas....En pocas palabras, en el periodo 2000-2004 la pobreza en el país aumentó, lo que refuta la afirmación insistente del gobierno de Fox y del Banco Mundial de que la pobreza ha descendido fuertemente en el periodo...En el medio urbano

⁶⁰ *La Jornada*, 16 de mayo de 2004

(localidades de 2 mil 500 o más habitantes), los pobres aumentaron de 55.077 millones a 61.237 millones, un incremento de 6.16 millones experimentado en una población que creció en sólo 6.11 millones. Es decir, una incidencia marginal de la pobreza superior a 100 por ciento: (100.8 por ciento), lo cual nos indica que la incidencia de la pobreza urbana aumentó. En efecto, pasó de 75.7 por ciento a 77.6 por ciento entre 2000 y 2004.

El modelo de desarrollo hacia afuera, que los neoliberales han implantado en el país, está centrado en la expansión de las actividades industriales que son casi exclusivamente de carácter urbano. Por tanto, el incremento observado en la pobreza urbana demuestra que, al menos durante el gobierno de Fox, este modelo está fracasando, lo que se corrobora con el hecho de que el empleo en la industria manufacturera a todo lo largo del gobierno de Fox ha venido cayendo.⁶¹

Cabe hacerse la pregunta si se debe seguir asignando un presupuesto gigantesco (35 mil millones de pesos para 2006) a un programa para erradicar la pobreza, cuando las acciones que se instrumentan para el funcionamiento de la economía son tan erráticas. En consecuencia, el gran gasto para combatir la pobreza ha quedado en un esfuerzo que de tan débil resulta no sólo ridículo sino insultante.

3.4.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2006

En 2002 surge el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con una visión ampliada, formando parte de la estrategia Contigo, que integra las políticas sociales del Gobierno Federal, y se vincula a dos de sus cuatro vertientes: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias.

Oportunidades tiene como objetivo general, “apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir

⁶¹ Cfr. Julio Boltvinik, *La Jornada*, 11, 18 y 25 de noviembre de 2005 y 9 de diciembre de 2005

a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.”⁶² Los objetivos específicos son:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante su acceso a estos servicios; integrar acciones de educación y entrega de apoyos monetarios.
- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de los niños mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda comunidad.

Este Programa implicó una transformación de los subsidios generalizados y de acciones aisladas de salud, alimentación y educación, a través del esfuerzo integral,

⁶² Secretaría de Desarrollo Social, *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.*, 2004.

coordinado, continuo y de largo alcance, dirigido de manera focalizada a las familias en condiciones de pobreza de capacidades.

Se sustenta en el reconocimiento de familias que están inmersas en un círculo vicioso que implica niveles altos de enfermedad, fecundidad y mortalidad infantil; incapacidad para tomar riesgos; incapacidad para aprovechar los servicios educativos; pocos recursos dispersos entre familias numerosas, y la transmisión de esas condiciones de una generación a otra.

Así, las características del Programa Oportunidades son la corresponsabilidad que cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad, en el ámbito educativo, a partir del primero de secundaria el monto de las becas es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado; en el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben su atención especial con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo.

Las transferencias monetarias a las familias beneficiarias se realizan directamente a través de instituciones liquidadoras, para acercar más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la entrega vía el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), lo que abre la posibilidad de ahorrar y tener acceso al crédito popular.

La operación del Programa se realiza a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la SEDESOL. Asimismo, en la operación de las acciones participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

- Programa Hábitat

En 2003 inicia su operación, contempla la necesidad de que sean los municipios los que coordinen los proyectos aprobados, liberando de la responsabilidad a éstos últimos que según lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, les corresponde el otorgamiento del equipamiento urbano básico.

Este Programa se divide en tres vertientes cada una con una zona geográfica específica y diferenciada:

➤ *Hábitat Vertiente Fronteriza*: atiende las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en las fronteras Norte y Sur del país. Estas franjas se definen a partir de los límites municipales y abarcan varios contornos de los municipios, considerando el área que se extiende desde la línea de demarcación internacional hacia una línea paralela ubicada aproximadamente a 105 kilómetros en el interior del país.

➤ *Hábitat Vertiente General*: con cobertura en las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en el resto del territorio nacional.

➤ *Hábitat Vertiente Centros históricos*: atiende la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO y de aquellos que forman parte de la llamada Lista Indicativa y tienen posibilidades de ser incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial.

- Programa Empleo Temporal

El programa aplica recursos de cuatro ramos administrativos diferentes que son el ramo 20 de Desarrollo Social; el 16 de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el 08 referente a la agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; y la del ramo 09 correspondiente a Comunicaciones y Transportes, siendo su órgano rector el Comité

Técnico integrado por los subsecretarios de cada una de las dependencias que administra los remos, donde el representante de la SEDESOL es el Secretario Técnico.

- Atención a Jornaleros Agrícolas

En el diseño del Programa se considera a la población jornalera agrícola, como el núcleo familiar rural en pobreza extrema cuyo jefe de familia es asalariado en actividades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de esa fuente. Este Programa cuenta con diversas líneas de acción y división de zonas de atención. Atiende a los grupos de expulsión y de atracción, además de los jornaleros de la zona intermedia, los jornaleros migrantes que descansan. Las acciones que aplica van desde la aportación para la construcción de infraestructura en los sectores de vivienda, salud, agua potable, educación, cultura, condicionadas en las zonas de recepción a la aportación del productor y en las zonas de expulsión por las autoridades locales.

- Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales

El Programa tiene su origen en el Acuerdo para el Campo firmado en abril de 2003, donde se evidencia el cambio demográfico en la estructura social del campo, donde más de la mitad de ejidatarios son adultos mayores de ambos sexos, lo que es causa del fenómenos de la migración en municipios expulsores de mano de obra juvenil, debido a la descapitalización del campo.

- Programa Iniciativa Ciudadana 3X1

Este Programa tiene como objetivo incentivar la participación y aportación tanto de ciudadanos organizados preferentemente del extranjero como los gobiernos estatales y municipales, se utiliza la mayoría de los recursos para la creación de infraestructura y beneficios para sus localidades de origen. La Federación aporta un porcentaje a través del Programa de acuerdo a una evaluación que contenga información sobre cada tipo de

proyecto y su impacto en la población de la localidad ya sea de construcción de infraestructura básica, de servicios o de proyectos que generen fuentes de ingresos y ocupación para la población.

- Programas Administrados por las entidades federativas

Programas de Vivienda Rural a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO): este programa permite el acceso de la gente no asalariada y con escasos ingresos a créditos para adquirir o mejorar su vivienda. Opera dos programas, "TU CASA", con cobertura nacional y su población objetivo son: los jefes de hogar mexicanos cuyo ingreso familiar no exceda de tres veces el salario mínimo del Distrito Federal; los derechohabientes del INFONAVIT, FOVISSSTE o de los organismos de seguridad social estatales y municipales; y los solicitantes que obtengan un crédito a través de un intermediario financiero con fondos de la Sociedad Hipotecaria Federal cuyo ingreso familiar no exceda 5 veces al salario mínimo vigente del Distrito Federal.

El otro programa se le denomina Financiamiento a la vivienda del FONAHPO. Su objetivo es atender la demanda de financiamiento para construir, mejorar o adquirir vivienda social de la población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 salarios mínimos vigentes en el Distrito federal y en familias de hasta cuatro salarios a través de acreditados o agentes operadores, que son las entidades federativas, municipios, instituciones financieras privadas.

Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.: Es un programa a cargo de una empresa de participación estatal mayoritaria, su cobertura la incluyen colonias urbanas, semiurbanas y rurales de las 32 entidades federativas del país. Busca desarrollar capacidades y mejorar el déficit nutricional, por lo que otorga a precio subsidiado leche fortificada con vitaminas y minerales.

Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V.: Este programa tiene el propósito de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, o de difícil acceso, y sin un proceso de abasto consistente, en situación de pobreza alimentaria, a precios que transfieren un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local, con suficiencia y alto valor nutricional, además busca incorporar servicios adicionales y brindar apoyo comercial a productores para impulsar los circuitos regionales de producción-consumo.

Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C.V.: este programa busca cubrir a la población que queda fuera de atención de los demás programas sociales de alimentación. Opera en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del gobierno federal.

La creación de diversos Programas sociales en la presente administración gubernamental responden a la deficiencia de atención de los Programas establecidos inicialmente, la mayoría son diseñados para corregir errores o falta de cobertura e instrumentación en la administración de desarrollo social.

- Programa de Conversión Social

Este Programa es administrado por INDESOL, busca aprobar proyectos provenientes de actores sociales y maximizar su impacto a través de su participación a través de recursos humanos, financieros y materiales que complementan los apoyos con cobertura nacional. Se entienden como actores sociales a las Organizaciones de la Sociedad Civil, (OSC), gobiernos municipales y a las instituciones académicas de educación superior o de investigación. Los proyectos se orientan a los siguientes ámbitos: a) social, de asistencia, promoción humana y desarrollo comunitario; b) económico, que abarca proyectos productivos, de comercialización que promuevan

beneficios económicos, empleo, sustentabilidad y fortalezcan el patrimonio de la población objetivo.

- Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías

Es un Programa para incentivar la producción artesanal, tiene como objetivo apoyar tanto a los artesanos que preservan colores, formas y técnicas tradicionales de producción y a los que desarrollan nuevas técnicas mediante apoyos económicos, capacitación técnica y estrategias comerciales, para mejorar, aumentar y diversificar la producción.

Conclusiones.

En los últimos cuatro gobiernos, el de Miguel de la Madrid (1982-1988), el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el de Ernesto Zedillo y el de Vicente Fox (2000- 2006), el país ha transitado por un proceso de ajuste estructural, así como de adaptación al fenómeno de globalización. Mediante este proceso se ha buscado transformar la orientación de la economía, pasando de una economía predominantemente estatista a una economía de mercado, y de un modelo de sustitución de importaciones a uno de industrialización abierto a la competencia internacional.

Esta situación corresponde a los cambios realizados por las presiones internas y externas que vivió el país para reconfigurar su modelo de desarrollo y adecuarlo a la dinámica del capitalismo mundial durante los años 80, pero fundamentalmente a los profundos cambios que ha experimentado el capitalismo a nivel mundial en cuyo contexto debe situarse el proceso de reformas realizado en México.

El país se encuentra en una situación paradójica ya que después de más de dos décadas de reformas de libre mercado el modelo de desarrollo anterior quedó atrás, pero no se consolida el pasaje a otra nueva, por lo que coexisten cambios parciales con pobreza y atraso. Junto al avance de las exportaciones manufactureras y al aumento de la eficiencia de la producción, más de la mitad de la población sigue viviendo en condiciones de pobreza, ampliándose la brecha entre los ricos y pobres de forma insultante.

Los logros macroeconómicos y la consolidación presupuestaria obtenida durante estos gobiernos se ven opacados por el poco dinamismo de crecimiento de la economía mexicana, no sólo en comparación con otros países exitosos, sino también respecto a la experiencia de los años sesenta – setenta, que sigue siendo el punto obligado de referencia, no solamente en aspectos de orden económico sino de orden social. El

Estado fue el actor único para definir, generar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios del bienestar social de los ciudadanos mexicanos.

Las políticas sociales durante el periodo posrevolucionario, se sustentaban por un compromiso social surgido de los principios de la revolución de 1910, plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Hasta la década de los años ochenta, respondían a cumplir una función legitimadora de las acciones del Estado; las políticas eran de vigencia sexenal; dispersas en sus objetos de atención y totalmente centralizadas.

La vigencia sexenal de las políticas sociales fue producto de la apariencia o sensación de que cada seis años la vida política nacional parecía transformarse, reinventarse. Cada nuevo presidente reconocía las carencias del país y daba instrucciones y recursos para atender los problemas sociales de acuerdo a su forma de percibir la situación del país en sus viajes de “campaña electoral”.

Pocos programas tuvieron vida más allá de seis años, los proyectos de seguridad social se cristalizaron en los institutos de seguridad social del Estado, con criterios de asignación de orden político. El Estado buscó beneficios para los sectores de la sociedad, fundamentalmente para los más necesitados, pero sin dejar de lado la obligatoriedad de reconocer los derechos sociales de todos los sectores de la sociedad nacional.

A pesar de la importancia, política, a favor de los más desfavorecidos y del crecimiento económico prolongado y sostenido, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por los gobiernos posrevolucionarios no lograron sacar de la pobreza a millones de mexicanos; no se redujo la desigualdad en la distribución del ingreso, ni se atempero la desigual distribución regional de los beneficios del progreso. La ciudad de México era la entidad que concentraba mayor número de

subsidios y apoyos. Sin olvidar que era el asiento de los poderes federales y que las decisiones sobre el país allí se tomaban.

La combinación de la caída del producto per capita, la disminución del salario real, la caída en los precios de garantía de los productos agrícolas, el aumento del desempleo, la reducción del gasto social del gobierno y el deterioro de la naturaleza, obligaron a los indicadores de bienestar de la población a revertir su tendencia.

Desgastado el modelo que prevaleció durante más de cuarenta años y frente a una profunda crisis, la insuficiencia del Estado para cumplir con sus responsabilidades sociales se evidenció en la década de los ochenta.

Es por ello que el modelo de bienestar social, instrumentado por los gobiernos posrevolucionarios, era insostenible, y el concepto de desarrollo social como responsabilidad de la política social, no respondía a la creciente desigualdad social ni a los elevados niveles de pobreza, consecuencia de la crisis de los años ochenta y resultado de los programas de ajuste instrumentados por los gobiernos neoliberales.

Los gobiernos neoliberales buscaban una nueva forma de concebir el bienestar social, tomando en consideración menor participación del Estado en el campo de las políticas sociales, lo que implicaba, con menos recursos, responder a las crecientes necesidades sociales.

En este contexto, el bienestar social será identificado como logro individual y como responsabilidad personal y familiar, entendiendo al Estado como el garante social de protección mínima a sectores sociales que no pueden solventar su bienestar social.

De este modo, la política social es atendida como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población. Los años de crisis, por su parte, además de ser

inequitativos, han sido empobrecedores, el número de pobres aumentó en términos absolutos y relativos.

En materia de bienestar social, el neoliberalismo contribuye a que el Estado abandone paulatinamente sus responsabilidades y deja a los sectores privados y no gubernamentales el impulso de los programas y proyectos encaminados a atender la asistencia social.

Dentro de las características con las cuales se instrumenta la política social neoliberal esta la *focalización*, esta es un criterio con el cual el Estado responde al enfrentamiento de los problemas sociales con fondos recortados y limitados. La *focalización* contribuye a racionalizar con mayor eficacia la asignación de recurso, y busca aplicar un requisito básico de cualquier política pública: llegar a quienes se dirige optimizando el uso de los recursos.

Dentro de la concepción neoliberal, las políticas focalizadas o dirigidas, adquieren una importancia cada vez mayor, se busca compensar, los efectos de las políticas económicas neoliberales instrumentadas, en los diferentes sectores de la población. El objetivo central de éstas va dirigido a lograr la contención social.

Las políticas selectivas o focalizadas son consideradas temporales. Bajo este criterio, en la medida en que los costos sociales de la transición disminuyan y que se logre mayor desarrollo social con crecimiento económico, tales políticas sociales deberán de ir disminuyendo ya que el mercado se encargará, mediante el empleo, de hacer los ajustes correspondientes.

Pero a pesar de que durante los últimos veinte años se han instrumentado programas específicos de atención a la pobreza y como instrumentos de la política social como son el PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES, así como la responsabilidad de la política social recae exclusivamente en un órgano de gobierno y

que se cuenta con un presupuesto específico para la atención de la política social y esta se atiende en forma específica, no podemos decir que se hayan logrado niveles de mejoría en la población del país, mediante la aplicación de los criterios de política social de los gobiernos neoliberales.

Hoy persiste el debate acerca de la conveniencia de ese modelo de política social. Sus detractores declaran que han sido mayores las desventajas que las soluciones, y argumentan que durante la vigencia del antiguo modelo, entre 1960 y 1980, sin programas de combate a la pobreza, la población de América Latina en condiciones de pobreza se redujo del 51 al 33%, mientras que bajo el nuevo modelo la población en condiciones de precariedad ha aumentado hasta más del 50 %.

Desde esta perspectiva, las políticas sociales neoliberales no ayudan a que la población salga de pobreza; sólo impiden que ciertos sectores se hundan más.

En suma se puede decir que:

➤ La política social en México ha sido manejada con una dinámica muy particular durante el último siglo. De ser concebida con un criterio asistencial fue pasando por un concepto clientelar y corporativo, hasta llegar, en los últimos tiempos, a tener una visión de ser aplicada como una instrumentación de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. Asimismo, ha abarcado rubros y áreas que van desde el empleo, pasando por programas de financiamiento y estímulo económico hasta la vivienda pero, fundamentalmente, las políticas sociales han venido desempeñando dos funciones básicas: apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y legitimar el orden político.

➤ En la actualidad la búsqueda de nuevos enfoques que buscan contrarrestar los índices tan altos de la pobreza en nuestro país se traduce en una serie de programas que son diseñados de forma aislada, y que en algunos casos se presentan como

enmiendas para cubrir errores. Sin embargo, existe una concepción de la política social que cobra fuerza, la tendencia a la *focalización* como una estrategia de aplicar las políticas para el desarrollo social.

➤ Si bien se han incrementado los recursos destinados al desarrollo social y se han desarrollado una serie de programas integrales de educación, salud y alimentación en las regiones de mayor marginación, estas medidas sólo mejoran transitoriamente las condiciones de vida de las familias pobres, pero no ayudan a elevar su capacidad de inserción en el mercado laboral que les permita tener un ingreso permanente.

➤ Las condiciones de vida de la mayoría de la población no han mejorado significativamente. La evolución de la economía en los últimos años no ha sido favorable. El crecimiento promedio del producto total de la economía se ubica en 2 por ciento anual, aproximadamente, durante el periodo de 1982 a 2004, lo cual implica que el ingreso per capita promedio de la población del país se ha reducido, durante los últimos veintidós años.

➤ El empleo no ha crecido de acuerdo a la demanda. La disminución de los ingresos salariales de los trabajadores y el pobre desempeño del conjunto de la actividad económica, han tenido efectos negativos en las condiciones de vida de los trabajadores de menores ingresos. En el ámbito de la salud, por citar un ejemplo, se ha incrementado el número de fallecimientos por causa de diabetes. En el caso de la educación, tampoco se aprecia aumento en el promedio de escolaridad que en 1996 era de séptimo grado y en 2004 se ubicó en octavo grado, muy lejos de la educación promedio de la fuerza laboral en los países afiliados a la OCDE, que es de 11.1 años.

➤ Se debe plantear una reestructuración de la política social que se base en una estrategia integral de largo plazo con un enfoque universal de los principales programas sociales. También es importante impulsar la investigación en ciencia y tecnología como un factor fundamental en el diseño de la política de los sectores de salud y educación. Es

necesario mejorar los mecanismos de asignación de los recursos públicos y la vigilancia de su ejercicio. Pero si no existe una mejora en las condiciones de empleo y un crecimiento sostenido del mercado interno, las perspectivas de mejoría en las condiciones de vida no mostrarán avance en el futuro.

➤ La cantidad de recursos dirigidos, a abatir la pobreza, son insuficientes, sobre todo teniendo en cuenta la magnitud del problema que se enfrenta. Existe una importante escasez de datos y cifras oficiales y por tanto de evaluaciones independientes acerca de los programas contra la pobreza. Los informes proporcionados no dan una respuesta adecuada respecto a como los programas han reducido la magnitud y las secuelas de la pobreza en el país. El enorme costo social, de la instrumentación de un régimen neoliberal, no puede ser compensado con la garantía de que el sacrificio de hoy es por un mañana mejor.

➤ Finalmente, el reto del país para los próximos años estará en la necesidad de encontrar nuevas formas de interlocución, organización y representación entre el gobierno y los actores sociales; nuevos criterios y perspectivas para el debate, que se basen en nuevas concepciones del quehacer gubernamental en sociedad, y viceversa. Si no existe una mejora en las condiciones de empleo y un crecimiento sostenido del mercado interno, las perspectivas de mejoría en las condiciones de vida no mostrarán avance en el futuro, por mucho presupuesto que se tenga para atender los problemas de la pobreza.

➤ El problema de la pobreza en México, es un punto crucial para los gobiernos de la República, algunas fuentes nos muestran que de 100 millones de mexicanos, el 52% vive en pobreza, mientras para otros llega al 60%. También se asegura que el 70% de la población rural vive en la pobreza y de ella el 36% en pobreza extrema. El propio Banco Mundial reconoce que la indigencia en el campo es mayor que hace diez años. Así, independiente de las fuentes, es evidente que los datos nos muestran que la pobreza es un asunto que urge atender de manera eficaz y mientras no se logre colocar

en el centro de la política económica la necesidad de mejorar las condiciones de la mayoría de la población, cualquier acción focalizada, selectiva, exclusiva u orientada a mejorar los niveles de pobreza se convertirá en un fracaso.

Bibliografía

Aspe Armella, Pedro. ***El camino mexicano de la transformación económica***. FCE, México, 2005

Ávalos, Gerardo. ***Prólogo***, en Joachim Hirsch, ***Globalización, Capital y Estado***, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Ayala Espino, José Luis, ***Límites del mercado y límites del Estado***, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.

Babb, Sarah. ***Proyecto México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo***. FCE, México, 2003

Basurto, Carlos y Solís San Vicente, Silvia (coordinadores) ***La política social en la transición***, ENTS-UNAM- Plaza y Valdés, México, 2001

Bendesky, León. Periódico ***La jornada***, México, 15 de septiembre de 2003

Boltvinik, Julio. ***“Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología”***

Centro de Análisis Multidisciplinario, Reporte de Investigación. No. 27, abril de 1997

Chávez Alvarado, Saulo. ***¿El combate a la pobreza en México? un estudio de caso El Programa Nacional de Solidaridad en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca. 1989-1994***. tesis de Licenciatura, FCPyS, México, 1996.

De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia ***“Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994”*** en ***Las políticas sociales de México en los años noventa*** UNAM-FLACSO-PV Editores, México, 1998.

Flores Quiroga, Aldo ***Proteccionismo versus Librecambio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994.*** FCE. México, 1998.

García Reyes, Miguel y MA. Mercedes Agudelo de Latapí, ***AJUSTE ESTRUCTURAL Y POBREZA. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea.*** ITESM-FCE., México, 1997

Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coordinadores), ***Los rostros de la pobreza (El debate)*** Tomo III, UIA-LIMUSA, México, 2001.

Gómez, Luis E. "***sociología del trabajo en la sociedad postindustrial***" en ***Acta Sociológica***, Vol. III, Núm. 3 septiembre-diciembre, México, 1990.

Green, Rosario. ***Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces.*** Fundación Colosio-FCE, México, 1998

Guevara Sangines, Alejandro. ***Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación*** en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas

Incháustegui, Teresa y Alicia Martínez F., "***Política Social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores***" en ***Las políticas sociales de México en los años noventa.*** UNAM-FLACSO-PV Editores, México, 1998,

Kliksberg, Bernardo, ***El nuevo Rol del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.***

----- ***Rediseñando al Estado en América Latina, Caracas,***
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992.

----- **Pobreza, un tema impostergable**, Fondo de Cultura Económica México, 1994.

----- (comp.), **El rediseño del Estado**, INAP-FCE, México, 1996.

-----“**La escalada de la pobreza en América Latina**”en Bernardo Kliksberg (compilador), **Pobreza, un tema impostergable**, F C E, México, 1994.

Lerner Sigal, Bertha, “**Globalización, neoliberalismo y política social**”, en **Las políticas sociales de México en los años noventa** UNAM-FLACSO-PV Editores, México, 1998.

Lustig. Nora. **México. Hacia la reconstrucción de una economía**. El Colegio de México-FCE, México, 1994.

Millán, René y Francisco Valdés Ugalde, **La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social**, en **Las políticas sociales de México en los años noventa**. UNAM-FLACSO-PV Editores, México, 1998.

Ordóñez Barba, Gerardo Manuel. **La política social y el combate a la pobreza en México**. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM-SEDESOL, México, 2002

Pérez Alvarado, Tomás, “**Las estrategias del Gobierno Federal**” en **La política social en la transición**, ENTS-UNAM- Plaza y Valdés, México, 2001

Rivera Ríos, Miguel Ángel. **México en la economía global. Tecnología, Espacio e Instituciones (en búsqueda de opciones al neoliberalismo)**, UNAM-Editorial Jus , México, 2000

Rubio, Luis y Edna Jaime. **Los 25 años que transformaron a México**, Nexos, No. 302, México, febrero, 2003

Solís Manjares, Leopoldo. **La realidad económica mexicana: reprovisión y perspectivas**, FCE, México, 2000.

Solís San Vicente, Silvia. “El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social.” en **La política social en la transición**, ENTS-UNAM- Plaza y Valdés, México. 2001

Spicker, Paul, **Poverty and Social Security**, Routledge, London, 1993.

Torres González, Ana. **Hacia un nuevo enfoque de la política social**, en Revista de Expresión Política, Año 1, Abril-Mayo, México.

Vilas, Carlos M. “**De ambulancias, bomberos y policía: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)**” en **Las políticas sociales de México en los años noventa**, UNAM-FLACSO-PV Editores, México, 1998.

Villarreal, René, **El desequilibrio externo en la industrialización de México (1925-1975)**. FCE., México, 1976,

Villarreal, René. **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del Capitalismo Postmoderno**, FCE-Nafin, México, 1993

Organismos Internacionales y Gobierno Federal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos,
Glosario de Términos Administrativos, México, 2000

Secretaría de Desarrollo Social, ***Reglas de Operación***.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2004.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006**.

Programa Nacional de Solidaridad, Gobierno Federal, 1991

Poder Ejecutivo Federal, ***Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006***.

Secretaría de Desarrollo Social,
Reglas de Operación.
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades., 2004.

ONU-CEPAL-INEGI, ***Magnitud y evolución de la pobreza en México***,
Informe metodológico, México 1993

Informe sobre pobreza, ONU, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo, ***Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del BID***, 20 de septiembre de 2001

Banco Mundial, ***La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno***, México, 2004

Páginas electrónicas

<http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news/6481-es.html>.13

junio de 2002

<http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/nobel.htm>.

Barreto, Miguel Ángel (et. al.) ***Política social, pobreza, identidad y fragmentación social***. www.unne.edu.ar/cyt/2002/01-Sociales.

Largaespada, Mildred. ***Amartya Sen tiene algo que decir***, publicado en el semanario Confidencial (Nicaragua) de la primera semana de noviembre de 1998. [Confidencial - http://www.confidencial.com.ni](http://www.confidencial.com.ni)

Carrasco Dávila, Alan F. ***Situación económica de México año 2000***, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 48, septiembre 2005 en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

Ramales Osorio, M.C. ***APERTURA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. El impacto del TLCAN sobre México***, en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 43, mayo 2005 en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

Ramales Osorio, M.C.: ***"El Sexenio Zedillista (1994-2000): El Agotamiento del Sistema"*** en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 51, noviembre 2005 en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>

Salinas Callejas, Edgar., María Elena Tavera Cortés,
La Transición de la Economía Mexicana 1982-2000,
en www.redcelsofurtado.edu.mx/archivospdf/riosalinas.pdf

Periódicos

El Financiero, 14 de enero de 1992.

El Financiero, 11 de enero de 2000

El Financiero. 31 de mayo de 2004

El Financiero, 1 septiembre 2005

La Jornada, 21 de mayo de 2005

La Jornada, 16 de mayo de 2004

La Jornada, 11,18 y 25 de noviembre de 2005 y 9 de diciembre de 2005