



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN
POLÍTICA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL**

ESTUDIO DE CASO DE MÉXICO Y ESPAÑA.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
HÉCTOR ALEJANDRO RAMOS CHÁVEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. GERARDO TORRES SALCIDO**

CIUDAD UNIVERSITARIA,

OCTUBRE 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios, esperando que algún día las plegarias relacionadas a un mundo más justo se hagan realidad.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico que me ha permitido desarrollar esta investigación.

A mis padres Sergio Ramos y María de Lourdes Chávez por estar siempre ahí, aquí y a mi lado.

A todos mis profesores que han compartido su sabiduría conmigo, muy en especial a:

Gerardo Torres Salcido

Ricardo Uvalle Berrones

Juan Carlos León y Ramírez

Omar Guerrero Orozco

Roberto Moreno Espinosa

A todos mis compañeros, a todos mis amigos y amigas, a mi hermano y a Zoe Phillips (una cangura en México).

*A todos aquellos que de alguna manera y desde
cualquier frente intentan hacer un mundo más justo,
entendiendo que la pobreza, a diferencia
de la lluvia, no cae del cielo*

Índice

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I	
POLITICA SOCIAL Y ESTADO.	10
1. Configuración de las políticas sociales.	10
1.1. Orígenes del Estado Moderno y su papel frente al bienestar.	11
1.1.1. La travesía entre el Estado liberal y el Estado del bienestar.	14
1.1.2. Los Estados del bienestar.	16
1.1.3. La política social como herramienta para generar bienestar.	25
1.1.4. Tipologías de la política social.	28
1.2. Pobreza, tarea pendiente de la política social.	31
1.2.1. Formas de medición de la pobreza.	35
1.3. Otros factores que inciden en el desarrollo de la política social.	36
1.3.1. Procesos de Integración Regional a Bloques Económicos.	37
1.3.2. Procesos de Democratización Política.	40
CAPITULO II	
CASO DE MEXICO.	43
2.1. Contexto General.	43
2.1.1. Los postulados sociales después de la Revolución de 1910.	43
2.1.2. Lázaro Cárdenas y el inicio del Estado benefactor en México.	50
2.1.3. La política social en el modelo de sustitución de importaciones.	51
2.1.4. El bienestar social en el modelo de desarrollo estabilizador/compartido.	55
2.1.5. La crisis del sistema político y el inicio del cambio 1976-1982.	57
2.1.6 La asistencia social en el modelo del liberalismo mexicano 1982-2000.	59

2.1.6.1. La política social en el inicio del proceso del liberalismo político y económico mexicano 1982-1988.	59
2.1.6.2. Solidaridad y los nuevos mecanismos de política social 1988-1994	62
2.1.6.3. El Programa para Superar la Pobreza y otros programas sociales en época de crisis económica.	65
2.2. La democratización mexicana.	69
2.2.1. Las políticas de bienestar social en la gestión de Vicente Fox.	73
2.3. La integración mexicana en los procesos de formación de bloques económicos regionales.	80
CAPITULO III	
CASO DE ESPAÑA.	87
3.1. Contexto General.	87
3.1.1. Antecedentes Históricos de España.	92
3.2. La Democratización Española.	99
3.2.1. El periodo de estabilización política 1975-1982.	99
3.2.2. La consolidación de la democracia, el gobierno del PSOE 1982- 1996.	102
3.2.3. El cambio al gobierno liberal-conservador, el Partido Popular 1996-2004.	107
3.2.4. El regreso del Partido Socialista Obrero Español al Gobierno.	110
3.3. Integración de España a la Unión Europea.	111
3.3.1. Mecanismos que generan la elaboración de normas comunes en materia de política social.	116
CONCLUSIONES.	122
BIBLIOGRAFÍA.	131
ANEXOS.	139

Índice de cuadros

CAPÍTULO II

Cuadro 1	
Promedio de gastos federales por tipo de hincapié, 1917-1919	46
Cuadro 2	
Promedio de gastos federales por Tipo de hincapié, 1925-1928	49
Cuadro 3	
Promedio de gastos federales por Tipo de hincapié, 1947-1957	54
Cuadro 4	
Número de personas afiliadas al Seguro Popular por Entidad Federativa	79

CAPÍTULO III

Cuadro 1	
Gasto de protección social en países miembros de la Comunidad Europea (1991)	88
Cuadro 2	
Seguridad Social en Europa (Siglo XIX y Siglo XX) Países europeos de desarrollo tardío (España)	90
Cuadro 3	
Tasas de analfabetismo en países europeos	93
Cuadro 4	
Principales servicios de Asistencia Social del período de apertura franquista	98
Cuadro 5	
Unión Europea. Porcentaje de gasto en protección social con relación al PIB	104
Cuadro 6	
Porcentaje de población con estudios secundarios o superiores (1996)	106
Cuadro 7	
Evolución de los gastos de protección social en los países de la Unión Europea	109
Cuadro 8	
Presupuesto de gastos por áreas de la seguridad social	111

INTRODUCCIÓN

El nacimiento y progresiva configuración de una sociedad de ámbito mundial con nuevas características y contradicciones y, a la par, con urgentes necesidades a las que hay que dar respuesta implica un necesario replanteamiento de ciertos aspectos de la atención al desarrollo y a la política social. Por lo mismo resulta oportuno reflexionar sobre el futuro inmediato de la misma y sobre las transformaciones posibles en algunos de sus ámbitos concretos de intervención.

No importando que el derecho al desarrollo tenga, en la actualidad, carácter universal, la mayor parte de estos problemas están vinculados con las dificultades existentes para hacer realidad un desarrollo humano, sostenible y participativo, para todos. La dificultad de un desarrollo social sustentable niega en estos momentos las posibilidades vitales de millones de seres humanos y es, a la par, efecto y causa de crecientes situaciones de marginación social y de inestabilidad política que, en un mundo interdependiente, afectan a la estabilidad de todo el conjunto.

Ahora bien, las diferencias y desigualdades espaciales y sociales son inherentes a cualquier agrupación humana, y la principal y peor consecuencia derivada de ellas son la manifestación de la pobreza. Los términos desigualdad y pobreza no son sinónimos, pero están muy relacionados ya que la existencia del primero suele conllevar la aparición del segundo.

El fenómeno de la pobreza así como su análisis y manejo político no se someten exclusivamente a factores y agentes únicos o invariables, por el contrario, obedecen a una multitud de variables, esos sí, interconectadas y dinámicas entre si. Por ello es importante hacer un estudio minucioso de la sociedad a analizar, teniendo en cuenta factores como el de producción, distribución y hasta del consumo de la misma.

El gobierno es la representación material del poder estatal encargado del desarrollo de las funciones, de la consecución de los fines y cumplimiento de los objetivos que son la razón de ser del Estado. Así, gobierno es un cuerpo que materializa al Estado, que enlaza a sociedad y Estado a través de diversos órganos, que tiene la capacidad de dirección, decisión, control y preservación de la sociedad ante los problemas, conflictos o carencias propias de la convivencia humana, para ello aprovecha dos medios importantes: la política y la administración pública.

Es una función inherente a la administración pública el mantener a la sociedad en una situación de bienestar, conservar la cohesión social, por lo tanto a mantener en orden a la misma. “La administración asume una función compleja, dominante por una parte y estabilizadora por la otra: se trata de reforzar las relaciones de dominación y jerarquía social, pero también de amortiguar las tensiones más vivas de tratar conflictos que amenazan poner en peligro la existencia de la sociedad” (Chevalier y Loschak, 1983).

Existen cambios de gran importancia que se están produciendo en todo el mundo, dando lugar a una revisión del papel que el gobierno mediante la administración pública tiene que hacer frente a la gestión de las políticas sociales. Ejemplo de ello es la calidad y los resultados de los procesos de integración económica y el fortalecimiento que dichos procesos pueden traer a la misma elaboración de la política social. Por tal motivo se tiene que tener en cuenta que son los Estados los que entran a formar parte de los procesos de regionalización económica, y la simetría de las relaciones con los socios dependerá del trabajo conjunto de todos los Estados integrantes por lograr un bienestar común generalizado. Es decir, los cimientos para el desarrollo económico de los países, tendrán que ser construidos tanto por los Estados que se encuentren en una desventaja económica y política, como aquellos que cuenten con mayores ventajas ya establecidas.

Otro punto de gran importancia en el análisis de la configuración de la política social, es el grado democrático con que cuente un país. Apartándonos

de la democracia concebida exclusivamente como la emisión del voto. Se pueden obtener mejores resultados en materia de bienestar social si tomamos en cuenta los debates actuales referentes a la calidad democrática, incluidos actualmente en las agendas gubernamentales de muchos países. Estos debates se inscriben en los razonamientos de que el arribo y afianzamiento democrático es percibido como un cúmulo de circunstancias que puedan generar la solución de otros problemas sociales.

Para entender mejor la importancia de estos elementos en la elaboración de políticas sociales, se realizarán dos estudios de caso. El primero de ellos será el de México y el segundo de España. La razón del análisis del caso de estos dos países, radica en que los dos han atravesado por procesos de integración económica regional, el primero con América del Norte y el segundo con Europa, y ambos han vivido procesos de democratización política, el primero partiendo de la existencia de un “partido oficial” y un presidencialismo fuerte y el segundo partiendo de una dictadura militar. Los objetivos alcanzados son muy diferentes en ambos casos, por lo cual, resulta importante conocer los factores determinantes que originaron el éxito y mejoramiento o la continuación, de los problemas de marginación y exclusión social. Con lo anterior se pretende dar cuenta de en qué medida influyen los procesos de democratización política e integración económica regional a la formulación y éxito de políticas sociales implementadas en los países que han entrado de alguna forma a dichos procesos.

CAPITULO I

POLITICA SOCIAL Y ESTADO.

1. La configuración de las políticas sociales.

En un primer momento es importante precisar algunos conceptos y categorías teóricas utilizadas en esta investigación, tales como; Estado capitalista, Estado de bienestar, política social, derecho social, pobreza, democratización política, globalización y procesos de integración económica regional, gobernabilidad y modernidad.

Ejemplo de la necesidad de lo anterior, es que muchas veces se utilizan los términos “política social” y “Estado de bienestar” como si su significado fuera el mismo, sin embargo existe una clara diferencia entre estos términos. Se puede hacer y formular políticas sociales en un Estado que no necesariamente sea de bienestar, sin embargo, no podemos entender a un Estado de bienestar sin políticas sociales.

Por tal motivo resulta interesante conocer, en primer lugar, los orígenes del Estado Moderno así como su papel frente a las políticas referentes al bienestar, posteriormente se dará cuenta del cambio surgido a partir del Estado Liberal para dar origen al Estado de Bienestar y la actuación y papel de éste frente al bienestar de la población. Después se entrará al análisis del papel y las características de la política social para hacer frente, entre otras cosas, a la pobreza y a las desigualdades sociales, por tal motivo, se explicará brevemente las discusiones y debates más significativos de la pobreza así como las formas para realizar su medición.

Por último, en este capítulo, se hará referencia a otros factores o procesos que en cierta medida, fortalecen la hechura de políticas sociales o complican su desarrollo. Se dará cuenta del efecto que produce, en la política social, la entrada a bloques económicos regionales y los procesos de democratización política.

1.1. Orígenes del Estado Moderno y su papel frente al bienestar.

A lo largo de la historia se ha necesitado solucionar problemas relacionados a la producción y a la distribución de los recursos. De esta forma encontramos economías que son guiadas por la tradición, por el mando o por el mercado. El mercado es entendido como un modo para organizar la producción y la distribución, por otro lado la idea del capitalismo es más extensa que la del mercado. El capitalismo es un sistema social o forma de organización social con reglas, límites, estructuras, instituciones e interrelaciones específicas que le dan legitimación.

Según H. See la palabra “capital” empieza a tomar el mismo sentido con el cual la conocemos hoy, en el siglo XVIII. Francia, por ejemplo, utiliza el término *interés* y en Inglaterra se usa *stock* para referirse al capital como lo conocemos en nuestros días (H. See, 1961). Por tanto el capital es una riqueza que obtiene su valor en su utilidad y capacidad para generar mayor capital y riqueza.

Algunos autores al usar el término capital en su referencia al capitalismo, indican que el capital pasa a ser usado con el objeto o intento primario de su autoexpansión (Wallerstein, 1988). De esta manera el capital puede denominarse como un conjunto de medios de producción que se expande por si mismo, con la característica de ser de propiedad privada. Por tanto la idea de la economía del capitalismo está regida por el intento de maximizar su acumulación.

Podemos definir ciertos rasgos de la sociedad capitalista, como la constante expansión del comercio internacional, la prosperidad de la gran industria y la obtención de poder por parte de las fuerzas financieras. Los orígenes del capitalismo se sitúan a mediados del siglo XVIII, a la par del surgimiento de la revolución industrial inglesa¹. Con el capitalismo la economía

¹ El sentido que se le da al capitalismo así como al modo de producción capitalista es el que Marx y Engels le dieron, esto es, la utilización del concepto no únicamente para referirnos al sistema de producción por si mismo, sino también a las relaciones sociales a ella ligada.

es organizada mediante los mecanismos del mercado, se da por sentada la capacidad del individuo para comprar o vender libremente en el mercado.

Con el sistema capitalista se rompen las restricciones del régimen anterior, dando paso al liberalismo, mediante la aplicación de la libertad en la economía, en el derecho y en la política, “cuando el modo de producción capitalista se expande lentamente o cuando se impone de una manera revolucionaria, lo hace a través de la clase que asumirá la responsabilidad y la dirección de sus acciones, la clase burguesa” (Vilar, 1988). De esta manera el sistema pretende no sólo cambiar la mera forma de producción sino también la forma ideológica del antiguo régimen.

Se pueden sintetizar las características más significativas del sistema capitalista de la siguiente manera:

- *La propiedad privada de los bienes de producción.* Las tierras, las instalaciones, la maquinaria, la tecnología, el capital, son de propiedad individual. Con el capitalismo queda instituida la propiedad privada y todos los individuos tienen reconocido el derecho a poseer riqueza.
- *La acumulación del capital.* La propiedad privada permite la acumulación del capital, que es uno de los fundamentos más esenciales del capitalismo. El deseo de más beneficios lleva a la reinversión constante del capital.
- *El proceso de salarización.* La mayor parte de los trabajadores son asalariados, trabajan en empresas de aquellos propietarios. (Montagut, 2000).

Con el sistema capitalista, lo que se pretende es que los individuos logren el mayor beneficio personal partiendo del capital. Sin embargo fue precisa la existencia de un órgano que coordinara y regulara las libertades de los individuos, partiendo de este punto se dio paso al Estado liberal, ya que: “la concurrencia mercantil así generada sentó las bases de una nueva sociedad,

en la que el compromiso, la tolerancia y el pactismo surgían de una situación de hecho en que la iglesia, los gremios, la nobleza, los campesinos libres, los burgueses, el monarca y otros componentes entraban en un juego político en el que era imposible el dominio absoluto de ninguno de ellos sobre todos los demás” (Giner, 1987).

En este Estado de derecho liberal burgués se pretende a toda costa y como valores fundamentales, salvaguardar los derechos individuales así como la libertad individual, la propiedad privada, la igualdad entre los ciudadanos, la seguridad jurídica y la participación de la ciudadanía en la formulación de acciones estatales. Por otro lado la economía se transforma en la nueva filosofía e ideología de la política, por tanto el poder político queda subordinado del poder económico.

Con estos nuevos cambios en la política del Estado, se conformó una nueva realidad en la actuación para los ciudadanos. Se concibió a la ciudadanía como al conjunto de sus derechos sociales, políticos y civiles que fueron conseguidos por la misma ciudadanía partiendo del capitalismo (Marshall, 1965). Es preciso mencionar que esta nueva actuación ciudadana se da bajo la premisa fundamental la cual nos indica que todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de acceder tanto a la riqueza como a los derechos (derechos de igualdad), sin embargo nos encontramos con que en la realidad existen diferentes grados y capacidades de acceder a estos.

Con esta nueva realidad fue precisa la cimentación de ciertos derechos sociales, en un primer momento cobijados bajo el manto de las políticas de “caridad”, a principios del siglo XVII. Claro ejemplo de ello fue la Ley de Pobres en la Inglaterra de los años 1601, 1662 y 1782. Otro derecho genuino que fue cobrando fuerza fue el derecho de la educación ya que “la educación es un prerrequisito indispensable para la libertad civil” (Marshall, 1965).

En 1882 bajo la Legislación de Bismarck en Alemania, la protección social fue dirigida exclusivamente a las personas vinculadas con el mercado

laboral, es decir, con los trabajadores. Con esta protección social lo que se pretendía era que los trabajadores tuvieran cubiertas un mínimo de necesidades básicas que no obtenían por medio de su salario y eran cubiertas por el Estado. Ya a lo largo del siglo XX la mayor parte de la población tiene garantizado el bienestar social mediante políticas generales, así como algunos otros derechos sociales que permiten un mejor desarrollo de la ciudadanía, tales como: la educación, la asistencia social y la salud.

Como ya mencioné anteriormente, no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades de acceder a los derechos y deberes que brinda el capitalismo, existen un sinnúmero de status distintos por parte de los individuos para obtener el disfrute de los derechos y ventajas, de esta manera, surgen estructuras sociales con mayor o menor injerencia con las instituciones, ya sea por motivos culturales, educativos, políticos y económicos. Partiendo de esta realidad surgen los derechos sociales emanados de las políticas sociales de los Estados modernos.

1.1.1. La travesía entre el Estado liberal y el Estado del bienestar.

Las funciones básicas que se dieron con el Estado liberal fueron las de mantener el orden para garantizar el buen funcionamiento de la sociedad, mientras que las leyes de mercado deberían por si mismas regular sus funciones sin ningún control. De aquí surgen los factores que orillan a una transformación en los objetivos del Estado, por un lado, la necesidad del mantenimiento del libre mercado y políticas acorde con ello y una presión social creciente por los menos favorecidos por el otro.

No es sino a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, cuando se configuran los Estados del bienestar que conocemos hasta nuestros días. Estados que pretenden, partiendo de una economía capitalista, la mejor organización de la vida social, economía y política posible. Por tanto, el surgimiento de los Estados de bienestar responde a una transformación profunda en las relaciones sociales producidas en distintas esferas de la sociedad civil.

Son dos los antecedentes particularmente importantes que dieron pie a esta nueva configuración de los Estados del Bienestar, el primero de ellos es la forma en la que se condujo el Estado en la República de Weimar de los años 1918 – 1933, denominado por Hermann Heller el “estado social”. El segundo pero no menos importante se da en Inglaterra en el año de 1942, fecha en la que William Beveridge da a conocer un informe, mencionando un Welfare State, en el cual se estipula la necesidad de una protección social y beneficios para los menos favorecidos por el sistema capitalista, estos beneficios se lograrán mediante una redistribución de la renta nacional, subsidios familiares y un decidido apoyo a los seguros sociales.

En ningún momento se pretende decir con esto que no existan otros antecedentes importantes, existen otros antecedentes como las medidas implementadas en 1933 por el New Deal de Roosevelt tras la profunda crisis de 1929. O la llegada de los socialdemócratas a Suecia en 1932, momento en el que se reconoce la necesidad de la participación Estatal en las actividades económicas de un país. Hasta ahora sólo se ha mencionado los cambios en las estructuras del Estado, sin embargo también se modificó la manera en entender la realidad.

En 1936 Keynes publicó su libro “Teoría general del interés, la ocupación y el dinero” obra que sienta un sustento teórico para la participación, injerencia e intervención del Estado en la economía. Sin lugar a dudas la publicación de esta obra sentó una nueva percepción y forma de entender a la economía. El paradigma de la llamada “ley de Say”² la cual mencionaba que toda oferta genera su propia demanda, es transformada por Keynes, al mencionar que las crisis económicas y los estancamientos económicos son ocasionados por la escasez de demanda efectiva, esto es, de demanda con capacidad adquisitiva. Como ya se mencionó, este enfoque dio el sustento teórico a lo que después se conocería como el Estado del bienestar.

² Ley que lleva nombre de su creador ideológico Jean Baptist Say.

Con todo lo anterior se desprenden los reales intereses del Estado bienestar, por un lado, el continuo crecimiento económico partiendo de las relaciones del mercado (premisas liberales³), por otro lado se pretende establecer un mínimo de bienestar social para todos los individuos, por medio de prestaciones sociales estatales⁴.

1.1.2. Los Estados del bienestar.

En un primer momento podemos reconocer que no existen modelos de Estado de bienestar que sean idénticos en todas sus características. Sin embargo “no siempre resulta analíticamente útil saber que cada uno de los árboles del bosque es único: a veces comprendemos mejor las cosas cuando comparamos bosques” (Gosta, 2000).

En este sentido Richard Titmuss reconoció tres tipos generales en los cuales podemos agrupar a distintos países dependiendo de sus características generales de Estado de bienestar: a) modelo liberal, con carácter residual; b) modelo conservador, con ciertas características corporativas; y por último c) un modelo socialdemócrata, con características específicas de manera integral y aplicando universalidad a la aplicación de las políticas sociales. Estos modelos serán retomados en este trabajo con mayor profundidad más adelante.

El término Estado de bienestar conlleva la comprensión de varios fenómenos, cuyos argumentos ideológicos fueron resultado, inicialmente, del gobierno británico bajo el término “welfare state” con objeto de movilizar a los ciudadanos en la segunda guerra mundial, con esto se pretendía hacer frente al Estado de guerra “warfare state” del gobierno alemán nazi (Acosta, 2000).

³ Los rasgos más destacados de esta corriente son: Individualistas, elección racional, los individuos maximizan su utilidad por un orden de preferencias. El ingreso se refleja de acuerdo a las capacidades personales, el esfuerzo y las dotaciones de recursos productivos. Como objetivo se trazan el maximizar la utilidad total de la sociedad. Entre sus principales exponentes se encuentran: Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Edgewor y Pareto.

⁴ Son muchos los teóricos que piensan que es necesaria una participación estatal en la economía, ya vimos la ideología de John Maynard Keynes, sin embargo John Rawls desde otra perspectiva da claros rasgos de este pensamiento, los cuales son: también basada en el supuesto de la elección racional, los individuos buscarán la realización de sus preferencias, pero no son las mismas que las preferencias sociales. Bienes sociales primarios más bienes políticos básicos como voz, participación y elección política.

Esto originó un gran cambio en la forma en la que los Estados europeos se comprometían con el bienestar de sus ciudadanos a partir de 1930.

Algunos otros autores construyen su teoría del Estado de bienestar partiendo del contexto del “capitalismo tardío”, subsiguiente al capitalismo liberal, al mencionar que “el denominador común más abstracto y genérico de la política estatal en sociedades capitalistas tardías es... suministrar un máximo de oportunidades de intercambio para el trabajo y el capital” (Offe, 1990).

Siguiendo con esta corriente del Estado de bienestar, también conocido como Estado intervencionista, lo define como “un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista” (Offe, 1990). Este modelo de Estado (el de bienestar) radica ampliamente con el Estado liberal primitivo, ya que el segundo solamente se preocupaba por mantener características básicas de reproducción, mientras que el primero interviene decididamente en dichas características.

Por tanto, la forma en la que interviene el Estado en la economía capitalista obedece principalmente a “la realización de valores privados: mientras todo propietario pueda intercambiar su mercancía, es innecesaria la intervención estatal. Esta situación, desde luego, resulta ideal, pues precisamente la contradicción interna de las sociedades capitalistas radica en una tendencia que paraliza crecientemente el acceso a un mercado rentable... el Estado del capitalismo tardío tiene como misión principal contrarrestar tal situación. Sin embargo, el Estado no toma el control sobre los procesos de producción y de intercambio, porque sobre ellos sigue prevaleciendo la perspectiva privada” (Ruiz Velázquez, 2000). De esta manera el Estado tiene injerencia en el mercado pero nunca llega a afectar el funcionamiento de la reproducción capitalista como tal.

Otro factor por el cual el Estado toma el papel de prestador de servicios sociales es la baja rentabilidad de estos, por tanto, no se puede entender una sociedad de mercado puro ya que en esta lógica la prestación de

servicios sociales permanecerá en manos del Estado. Eso es entendible ya que la finalidad última del mercado es satisfacer demandas por medio del consumo privado no la de garantizar la satisfacción de las necesidades humanas de toda la población.

Es por ello que podemos entender a las políticas sociales como aquellas acciones (ya sean en forma de subsidios o prestaciones sociales) del Estado encargadas de corregir las faltas u omisiones de una economía capitalista. Con ello pretende atenuar la contradicción entre la lógica acumuladora de capital por un lado y la reproducción de la clase trabajadora por el otro, es decir, mantener con sus acciones la generación de plusvalía y la seguridad social de la población. Por ello el Estado de bienestar intenta aminorar y reducir los efectos negativos originados por la acumulación de capital sobre las necesidades de la población.

Por otra parte podemos aclarar que “el Estado de bienestar no constituye un sistema político que se reduzca a preservar las condiciones de producción capitalista, sino que diseña, organiza y controla todo un conjunto de instituciones políticas y administrativas que inciden en el desarrollo social, por lo que es preciso identificar los mecanismos selectivos de su política que se sobreponen a una desigualdad definida por la pertenencia de clase económica, esto es, un sistema de estratificación social políticamente mediado.” De esta forma “el Estado de bienestar ha evitado la reducción de la plusvalía y absorbido a través del gasto social los crecientes costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.” (Ruiz Velázquez, 2000). Aunque claro, podemos identificar distintas formas en las que lo anterior se ha logrado, dependiendo de cómo el Estado de bienestar realmente actúa sobre la lógica de la acumulación del capital.

Aun más, hay quien afirma que “en cualquier punto temporal, el Estado de bienestar trata de mantener el dominio económico del capital, de desafiar y erosionar su poder, y de compensar sus consecuencias disociativas y desorganizadoras” (Offe, 1990). Aunque esta perspectiva ya pone de manifiesto una lucha más que un trabajo conjunto entre el Estado y el mercado.

El Estado tiene una gran herramienta que es la racionalidad administrativa para el buen funcionamiento del sistema político-administrativo independiente del económico. Esto permite una mejor recepción de demandas populares sin que existan interferencias o la duplicación de funciones. Dicha racionalidad administrativa entendida como “la competencia entre sectores sociales particulares que se producen dentro del aparato estatal” (Habermas, 1991).

Por otro lado el Estado debe mantener las formas sociales capitalistas establecidas, ya que es obvio imaginar que los propietarios del capital tienen mayor peso en la demanda de sus necesidades ante el Estado, aunque también este último tiene que ver por los efectos negativos que esto lleva a los trabajadores. De esta manera atenúa los posibles disturbios sociales y mantiene su condición de gobernabilidad. En este punto “hay una determinación dual del poder político del Estado capitalista: la forma institucional de este Estado es determinada por las reglas del gobierno democrático y representativo, mientras el contenido material del poder estatal está condicionado por las continuas exigencias del proceso de acumulación” (Offe, 1990). Pero este poder que pierde el Estado por las estructuras del mercado no está irremediablemente perdido, ya que el Estado mediante su estructura de poder (sistema político) puede ser recobrado o recompensado.

Es preciso señalar que la “contradicción estructural del capitalismo maduro no reside en el antagonismo entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, sino en la antinomia entre la anarquía de la producción capitalista y la lógica racionalizadora del Estado, que no produce directamente valores de cambio, sino valores de uso dirigidos a sostener la producción capitalista” (Picó, 1987).

En síntesis podemos identificar al Estado de bienestar como un instrumento de la sociedad capitalista, el cual trata de estabilizar los problemas y desigualdades ocasionadas por la misma sociedad capitalista, pero en ningún momento se plantea como objetivo el eliminar las características del mismo

sistema, de ahí las críticas por parte de las corrientes socialistas. De esta forma el estado de bienestar ha logrado conciliar objetivos del capitalismo por una parte y de la sociedad en general por el otro.

Cuando se estableció la sociedad capitalista la filosofía liberal existente en los siglos XVII y XVIII se le dio origen al establecimiento de la política social como parte de la dignificación del ser humano, reconociendo así sus derechos naturales e inalienables, con esto, “a la necesidad de construir sobre el modelo de la democracia liberal los nuevos patrones de acción del Estado, del gobierno y de la sociedad. Ello no significa que todo Estado capitalista sea un Estado democrático, pero en términos generales liberalismo, individualismo y democracia han constituido –con todo y sus vaivenes- el marco de desenvolvimiento de las relaciones sociales del capitalismo” (Ruiz Velázquez, 2000).

Es por lo anterior que ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se estipula que:

Artículo 1. “Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común”;

Artículo 17. “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa”.

Sin embargo queda aún más clara la preocupación con respecto a la igualdad social, en un texto más reciente: en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que proclama en algunos de sus preceptos:

Artículo 22. “Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los

derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Artículo 23. “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia confortable a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.”

Artículo 25. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...”.

De esta forma, por lo menos en el plano ideológico, en el Estado moderno se ha expresado un discurso en el cual el bienestar social se sitúa como objetivo preponderante dentro de su acción, específicamente en la hechura y formulación de políticas sociales.

Otro punto importante de mencionar es el de que todo Estado, independientemente del modelo que este sea, necesita legitimar su acción. Esto es entendible desde el punto de vista en el cual logrará realizar mejor sus acciones al contar con el apoyo y respaldo de la población, y que sus acciones se verán mermadas al no contar con el. En este sentido el aparato administrativo como “gobierno en acción” o ejecutor estatal no recibe poder

otorgado por el mercado, de esta forma, tendrá que legitimar ante él las acciones emprendidas para contar con su apoyo también.

En este sentido es entendible que entre mayor sean los asuntos que maneja el Estado por medio de su administración pública, mayor será también su necesidad de legitimarse ya sea por medio del sistema político o de democratización política. En este escenario será importante que no deje de atender las demandas sociales por un lado, pero que también no descuide la protección que necesita el mercado para la realización de sus intereses por el otro.

La legitimidad consiste en un sistema de valores y normas colectivas, pero no solo queda ahí, también es importante que estas normas y valores intenten obtener resultados que den paso así a la legitimación del Estado. Es por ello que será más positiva la legitimidad de un Estado en procesos de modernidad administrativa, donde dicha administración vele de forma coherente por los problemas sociales. Pero en la realidad “los nuevos procesos asociados a la mayor competencia internacional, la liberalización económica, la privatización y la desregulación, se han venido dando a una nueva velocidad más rápida que el cambio de instituciones” (Ayala Espino, 2000).

Tomando en cuenta la relación existente entre legitimidad-gobernabilidad se muestra que “salvo en momentos históricos determinados, la praxis del cambio, la ejecución de políticas de transformación, parecen requerir sistemas de gobernabilidad viables, eficientes y previsibles; el establecimiento de “reglas del juego” relativamente estables entre los actores del drama socioeconómico; y el tiempo necesario para hacer operativos los nuevos equilibrios entre la mano del Estado y la mano del mercado (ambas con sus aspectos visibles e invisibles)” (Barenstein, 1994).

Por gobernabilidad se entiende a un conjunto de elementos que permiten la función del gobierno, por tanto es la capacidad con la que cuenta el gobierno para resolver, solucionar o corregir demandas sociales y de esta manera arreglar conflictos políticos potenciales. La gobernabilidad implica la

edificación de condiciones tanto sociales, políticas y económicas demandadas por la sociedad, al tener estas condiciones en equilibrio se logra la confianza y legitimación del gobierno ante su sociedad, de esta manera la población confía en la viabilidad de solución de sus demandas. De esta manera el gobierno se mantiene fuerte utilizando mediante su legitimidad una gobernabilidad plena. Claro que el gobierno tiene que brindar resultados a las demandas sociales para dar continuidad a la gobernabilidad.

Al inverso de la moneda nos encontramos con una crisis de legitimidad, en esta, se pone en cuestión a lo público y a todo el régimen político. Al entrar en este punto, no hay recursos administrativos necesarios para mantener la lealtad de las masas y por ende, es muy probable que se entre en una crisis de gobernabilidad que pone en peligro tanto al sistema como al aparato del Estado. Por tanto no basta con tener legitimidad para poder gobernar por mucho tiempo, tarde o temprano harán falta resultados que manifiesten capacidad de gobernar. De esta forma entendemos a la legitimidad como un componente subjetivo y a los resultados traducidos en eficacia económica y política como componentes objetivos de la gobernabilidad.

Los problemas de funcionamiento del gobierno y del sistema político traen, por otro lado, ingobernabilidad. Lo anterior no es otra cosa que la incapacidad de los gobernantes por cumplir las demandas y las políticas formuladas para responder a los problemas de la sociedad.

Ha llegado a tal punto la incapacidad de hacer frente a los problemas sociales que hay quien afirma que “vivimos en una época de crisis - crisis de la gobernabilidad, crisis del Estado, crisis de la política. Y, por más de un motivo, sería justo afirmar: crisis de las dos grandes tradiciones político-intelectuales con las que el mundo se hizo moderno - la del *liberalismo* y la del *socialismo* (hoy debilitada por los acontecimientos del Este europeo, por la perturbación de su identidad y por la inoperancia política de los partidos y movimientos de izquierda)” (Nogueira, 1993).

Llegando a este punto “es bueno reflexionar sobre la trascendencia que para la vida pública tiene la relación de la sociedad y el Estado, destacando como punto central los procesos orientados a la vigencia del poder democrático. Si el poder es una relación social, necesita de las instituciones para su ejercicio y regulación eficaz. Este hecho implica que no es un asunto en sí del Estado, sino que se relaciona con los poderes de la sociedad, los cuales tienen como radio de acción un conjunto de espacios interrelacionados que es importante regular por parte de las autoridades públicas. Es, pues, lo público el referente más conspicuo para situar los nuevos contextos de la sociedad y el Estado.” (Uvalle, 2001). Todo esto para tener un Estado que cuente con mayor legitimidad para que a su vez él mismo tenga mayor grado de gobernabilidad.

Por otro lado en el plano político, “la eficacia implica democracia porque se refiere a la ejecución expedita de los procesos eminentemente políticos. La estabilidad social puede obtenerse de diversas formas, incluso dictatoriales, pero la gobernabilidad no, porque implica la aceptación de las políticas generales que la acompañan, no sólo de los procesos electorales.” (Ruiz Velázquez, 2000). Cabe mencionar que con sólo democracia no se arreglaran todos los problemas que tiene un país, sin embargo con democracia existe la posibilidad de obtener mejores condiciones de vida al tener mejores resultados políticos.

De tal forma que la “democracia no depende de una voluntad, es tarea de una sociedad entera; tampoco se plasma en una elección, sino que es una práctica cotidiana de la vida ciudadana... Una sociedad democrática es aquella en la que los ciudadanos pueden participar, directa o indirectamente, del gobierno de su propia realidad circundante, en donde el Derecho es un reglamento de convivencia colectiva que ampara derechos y exige responsabilidades comunes y en donde la toma de decisiones se da en un diálogo entre ciudadanos y las instituciones” (Favela, 1991).

1.1.3. La política social como herramienta para generar bienestar.

Resulta importante conocer la naturaleza de la política social así como conocer su funcionamiento como instrumento del Estado moderno, con ello entenderemos como se constituye y su manera de actuar.

En un primer momento es pertinente mencionar que la política social debe analizarse en un marco político y geográfico amplio. La perspectiva que hemos obtenido a través de estudios comparativos –o estudios de caso- nos ayuda a entender las políticas sociales de nuestro propio país. Se dispone en la actualidad de un cuerpo de conocimientos mayor y en aumento sobre la política social y los programas de bienestar de muchos países que no se puede ignorar. Cuando estudiamos los sistemas de bienestar en otras naciones vemos que reflejan las características culturales y políticas de sus sociedades. Sin embargo, es necesario reconocer que todos estos programas se preocupan fundamentalmente de necesidades y problemas humanos comunes (Titmuss, 1981).

Algunos autores entienden por política social a la parte de la política general que busca por resultados específicos la promoción del bienestar económico-social de la población. Esta contiene el acumulado de acciones e intervenciones públicas las cuales están dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de ciertos aspectos como lo son la alimentación, salud, salario, educación y vivienda, esto visto como un derecho social y no como una ayuda caritativa. Por su carácter de herramienta que busca desarrollar el bienestar se entiende a la política social como la forma solidaria institucionalizada. Es decir; “política social es a la vez una rama de la administración pública, y una disciplina que ordena el conocimiento relacionado con distintos ámbitos del bienestar social” (Gordon, 1999).

Marshall, por su parte, define a la política social como la política de los gobiernos que tiene por objetivo tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, este bienestar obtenido mediante la asignación de servicios o ingresos (T. H. Marshall, 1965). Algunos otros autores plantean su definición de

política social en este mismo sentido pero aunando tanto al conjunto de medidas y políticas como a las instituciones mismas que tienen objetivos claros en cuanto al bienestar de la población. (Laurell, 1995).

Por tanto en este trabajo se entenderá a la política social como a la “política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. Todo ello con objeto de tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos” (Montiagut, 2000).

Podemos identificar a la política social como las distintas estrategias construidas para combatir y hacer frente a la pobreza. Por otro lado la política social permite construir márgenes de legitimidad Estatal, creando a su vez mayor gobernabilidad.

Podemos dividir la acción de la política social en dos grandes rubros, el primero de ellos en el ámbito económico y el segundo en el ámbito político. Es decir, la política social entendida como la acción del gobierno en un campo específico, este es, la política económica ya que se encuentra en un punto central entre la política social y la economía. Esto debido a que en la mayoría de los debates tanto del lado liberal (Adam Smith) como en la parte crítica del liberalismo (Karl Marx), el papel de la economía ha ocupado un papel protagónico en las relaciones sociales.

Lo anterior trae por resultado el problema que existe en estos momentos en los que los Estados capitalistas “modernos” tienen que construir compatibilidad entre la acumulación del capital por un lado, así como lograr los objetivos de la protección social por el otro. Es más, se puede entender a la política social desde una perspectiva funcionalista al mencionar que ésta ha servido en diferentes momentos históricos para atender las necesidades originadas por la lógica de la evolución del capitalismo.

Podemos agrupar a los objetivos de la política social en dos grandes rubros (teniendo en cuenta la existencia de las posiciones intermedias). Están aquellos que las precisan como al conjunto de medidas, que por un lado, afectan las estructuras de la sociedad, mientras que por el otro, pretenden cambiar los problemas y contradicciones que de la misma sociedad se generan. En el otro extremo encontramos a aquellos que visualizan los objetivos de la política social como al conjunto de disposiciones que sin intentar modificar el orden prevaleciente, tratan de atenuar y también de resolver los problemas originados, en otras palabras, ayudan a la gobernabilidad del Estado.

De este modo comprendemos que los objetivos más importantes de la política social son: 1) la cobertura de las necesidades y 2) la disminución de los conflictos sociales. Lo anterior que en un primer momento pareciera fácil de comprender se dificulta al tener en cuenta los siguientes aspectos: En un primer momento nos damos cuenta que las necesidades humanas dependen del desarrollo social, de la de la época histórica en que se sitúe nuestro análisis y de la forma de la comunidad, es decir, a sus valores, su forma de organizar la producción y de la misma forma en la que se relacionan los individuos en la misma sociedad analizada. Por ello nos damos cuenta que la política social debe lograr esta satisfacción de las necesidades humanas en ambientes muy distintos.

Doyal y Gough, por otra parte, consideran que existen unas necesidades básicas que tienen su naturaleza universal, estas son la salud y la autonomía personal. Podríamos deducir que estas necesidades básicas universales cumplen con el objetivo primario de la existencia (Doyal y Gough, 1994), sin embargo hay otras necesidades socialmente creadas sin las cuales sería imposible subsistir en una sociedad moderna⁵. En otras palabras, “ la supervivencia física y la autonomía personal son las necesidades básicas de todo individuo en cualquier cultura, las cuales deben ser satisfechas para poder participar en el logro de otros objetivos individuales y sociales. Pero estas

⁵ Tal es el caso de la educación o capital humano, la capacidad de obtener servicios médicos, la vivienda y el vestido por citar algunos.

necesidades básicas no son un fin en sí mismo sino instrumentos de objetivos universales de participación social que permiten el desarrollo de la libertad y que son solamente posibles si se dan ciertas precondiciones sociales tales como la existencia de formas organizadas de producción, reproducción, sistemas de comunicación y autoridad (Montiagut, 2000).

Analizando aún más a las necesidades básicas, podemos ver que la supervivencia física así como la libertad individual son en cualquier lugar y en cualquier cultura las necesidades básicas primarias de cualquier individuo. Sin estas necesidades satisfechas, muy poco se podrá hacer para obtener el logro de más objetivos individuales y sociales. Por tanto podemos decir que estas necesidades básicas primarias no son un fin en sí mismo, sino instrumentos que permiten al individuo obtener otros objetivos de participación social, que dando precondiciones sociales como la existencia de autoridad, sistemas de comunicación y formas organizadas de producción y reproducción, permiten el desarrollo de la libertad (Rodríguez, 1994). Es por lo anterior que en sociedades modernas, en cuanto a capitalismo avanzado se refiere, las necesidades humanas básicas son entendidas como *derechos morales* que en muchos casos orientan la formulación de políticas sociales.

Otro punto importante en cuanto a la construcción de política social se refiere nos lo dan a conocer Raab y Selznick, los cuales nos hablan de los problemas sociales. Para estos autores un problema social es “un problema de las relaciones humanas que amenaza seriamente a la sociedad y obstruye las aspiraciones importantes para muchas personas” (Raab y Selznick, 1964). Por tanto es comprensible que la política social se ocupe también de dichos problemas sociales.

1.1.4. Tipologías de la política social.

Existen distintas tipologías de política social, con el fin de obtener una mayor comprensión de su estudio. Una de las primeras clasificaciones de

política social nos indica que existe una evolución gradual desde un punto de política social residual hasta una política social institucional⁶.

Partiendo de esta clasificación Richard M. Titmuss hace su análisis partiendo del estudio de países europeos, para después centrarse en la comparación entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Dentro de su estudio, Titmuss menciona que en Estados Unidos se tiene una política social del tipo residual, mientras que en Gran Bretaña y los países escandinavos (Finlandia, Suecia y Noruega) se tiene un tipo o modelo institucional, lo anterior porque la política social se encontraba establecida dentro de la agenda política del gobierno. Lo novedoso de la aportación de Titmuss se estableció en un nuevo modelo o tipología de política social. El modelo del “logro personal” consiste en que el bienestar social se vincula a la economía de un país, así como las necesidades sociales se vinculan con base en el mérito, la actividad laboral y la productividad (R. Titmuss, 1981).

Los tres modelos mencionados por Titmuss, constituyen aproximaciones amplias de las teorías de economistas, filósofos, estudiosos de la ciencia política y sociólogos. Se pueden describir de la siguiente manera:

Modelo A

El modelo residual de política social del bienestar

Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos “naturales” (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones de bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal. Las bases teóricas de este modelo se remontan a los primeros momentos de la Ley inglesa de Pobres.

⁶ Esta clasificación de política social es desarrollada por Harold L. Wilensky y Charles N. Lebaux al estudiar países en América.

Modelo B

El modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral

Este modelo asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía. Sostiene que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad. Deriva de varias teorías económicas y psicológicas relacionadas con los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, y con la formación de lealtades de clase y de grupo. Para otros autores este modelo es también denominado “*Modelo adquisitivo*”.

Modelo C

El modelo de política social institucional redistributivo

Este modelo considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidades. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de la igualdad social. Fundamentalmente es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.

Un cuarto modelo de política social mencionado por Sara Gordon es el “*Modelo total de welfare*”. Este modelo pretende eliminar, cuando menos en el sector de intervención -por ejemplo, la salud, la educación, la vivienda o el transporte-, otros criterios de asignación que no sean la pura necesidad de los ciudadanos, sobre la base de la programación pública o social de las intervenciones frente a una demanda reconocida como legítima. Implica eliminar o reducir a su mínima expresión al mercado y al tercer sector. El ejemplo más importante son los países socialistas (Gordon, 1999).

1.2. Pobreza, tarea pendiente de la política social.

El tema de la pobreza ha ocupado una discusión amplia y relevante desde hace ya varias décadas, esta discusión se ha dado en diversos y amplios espacios públicos y privados, ya sea desde la óptica intelectual, nacional, internacional, gubernamental e inclusive de la misma sociedad. Algunas de ellas, las más, llegan a la conclusión de que es importante una transformación del contexto político para que los esfuerzos en materia de combate a la pobreza tengan éxito.

Podríamos hacer un primer acercamiento a la definición de pobreza percibiéndola como una situación en la que el nivel de vida de un individuo es menor que las normas mínimas de bienestar social, es decir, la pobreza reluce una carencia relativa de algo que es necesario para poder vivir. Por tal motivo la pobreza da pie a una comparación entre algo percibido y una norma de vida, las normas de vida son establecidas por el analista, pues es él el que determina los estándares o normas mínimas de lo necesario para poder vivir bajo estándares socialmente aceptados (Boltvinik, 1994).

Sin embargo la preocupación por determinar quienes resultan afectados por la pobreza y el deseo de medirla hacen poco claro a veces el hecho de que la pobreza es demasiado compleja para reducirse a una dimensión única de la vida humana. Ha pasado a ser común que los países fijen una línea de pobreza basada en el ingreso o en el consumo. Aunque este concepto se ocupa de una dimensión importante de la pobreza, da sólo una imagen parcial de las muchas formas en que se puede afectar la vida humana. Alguien puede disfrutar de buena salud y vivir mucho tiempo pero ser analfabeto, con lo cual queda excluido del aprendizaje, de la comunicación y la interacción con otros. Otra persona puede estar alfabetizada y ser muy bien educada pero ser susceptible de morir en forma prematura por características epidemiológicas o disposición física. Todavía una tercera persona puede estar excluida de la participación en el importante proceso de adopción de decisiones que afectan su vida. La privación de ninguno de ellos puede comprenderse por el nivel de su ingreso (Ramos, 2002).

Con todo y lo anteriormente planteado, es posible definir de algunas maneras el concepto de pobreza. En primer lugar puede ser definida como “una falta de bienes y servicios que deben obtenerse por medios distintos a las fuentes de ingreso normales conforme a la cultura en cuestión... pobreza no es sólo impotencia adquisitiva de acceso a las mercancías, sino a los medios necesarios para producirlas” (González, 1985). Para Amartya Sen la pobreza es un “núcleo irreducible de privación absoluta que se traduce en muerte por hambre, desnutrición y penurias visibles” (Sen, 1992).

Luis A. Serrón comenta que “Marx y Malthus están de acuerdo en que pobreza trae consigo la insuficiencia o baja calidad de alimentos y vestidos, y condiciones de vida malsanas, concuerda en que implica trabajo arduo y prolongado, desempleo, o subempleo, así como ocupaciones insalubres; concuerdan en que no se ha mantenido bien informados a los pobres; concuerdan en que la marginalidad es un estado peculiar de vida del pobre, y que la pobreza no puede ser resuelta por medio de la caridad; finalmente concuerdan en que la pobreza afecta seriamente las probabilidades de vida en lo que se refiere a tasas de mortalidad y a esperanzas de vida.” (Serrón, 1980).

Otras concepciones definen a la pobreza como a la “ausencia de derechos sobre ciertos bienes básicos, no sólo el alimento suficiente, sino la vivienda digna, la educación y la salud. La pobreza no es únicamente la falta de ingreso, sino que incluye la compleja red de relaciones de acceso y control sobre las necesidades básicas.” (Tapia y Campos, 1998). Desde el enfoque de las capacidades puede ser definida como “la carencia de capacidades básicas que permitan al individuo insertarse productivamente en los mercados de trabajo” (Trejo y Jones, 1985).

La pobreza puede ser analizada desde un enfoque del desarrollo humano, arrojando tres perspectivas acerca de la pobreza:⁷

⁷ Extraído de *Informe sobre Desarrollo Humano, 1997*, PNUD, Madrid, 1997.

* *Perspectiva del ingreso.* Una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza. Con frecuencia se define la línea de pobreza en términos de tener ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos.

* *Perspectiva de las necesidades básicas.* La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de privación va mucho más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.

* *Perspectiva de capacidad.* La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

Tomando en cuenta todas estas perspectivas, la definición utilizada en esta investigación será la de que pobreza es: la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. En otras palabras, la pobreza entraña la carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas. Muchos son los factores que se conjugan para hacer que la pobreza sea un fenómeno con múltiples facetas estrechamente relacionadas entre sí. Por lo tanto la pobreza no se produce debido a la falta de un solo elemento, sino que es consecuencia de múltiples factores relacionados entre sí como lo son: insuficiencia y baja calidad de

los alimentos y del vestido, el abandono a la intemperie, condiciones insalubres de vida, ocupaciones malsanas, trabajo agobiador y prolongado, desempleo y subempleo, disminución de las probabilidades de vida, elevadas tasas de mortalidad, bajas esperanzas de vida, elevadas tasas de reproducción, información incorrecta e ignorancia.

Aunado a lo anterior, será importante tener en cuenta tres aspectos relacionados con pobreza. La primera es la vulnerabilidad, que se refiere a la capacidad de los individuos para enfrentar cambios e imprevistos; los derechos, entendidos como la relación que las personas establecen con sus recursos y las formas de acceso y control sobre ellos; y las capacidades, que se definen como las condiciones y oportunidades materiales con las que cuentan los individuos para escoger entre distintas opciones” (Tapia y Campos, 1998).

Existen dos enfoques sobre la pobreza, el primero de ellos es la pobreza relativa la cual consiste en una comparación del nivel de vida de un grupo de personas, de ahí se desprende el grado de desigualdad que existe entre individuos pertenecientes a una misma sociedad. El segundo enfoque es el de la pobreza absoluta la cual consiste en la insatisfacción o privación de alguna o algunas necesidades básicas como lo son: la vivienda, salud, educación, alimento o el vestido. La pobreza extrema da cuenta de que un individuo no tiene los medios más indispensables para sobrevivir.

El “concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, mas no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (identificación) y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (agregación)” (Sen, 1992). También se puede hacer una diferenciación entre pobreza estructural y pobreza transitoria. La primera de ellas se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas que tiene un individuo desde el principio de su vida. La segunda puede referirse a un cambio imprevisto o coyuntural en la vida de un individuo, es decir, que en un tiempo determinado de su vida se encuentre en situación de pobreza.

1.2.1. Formas de medición de la pobreza.

Una perspectiva para medir la pobreza se establece mediante la medición del requerimiento diario de calorías para un individuo para evitar la desnutrición (2,250 calorías). Sin embargo esta perspectiva no da cuenta de una verdadera situación de un individuo ya que aunque el consumo de calorías sea el adecuado, puede verse a su vez privado de otras muchas necesidades básicas.

El método indirecto también conocido como Línea de Pobreza (LP), consiste en constituir una canasta básica alimentaria para un individuo, calcular el costo que se invierte en ella y dividirla entre la proporción del gasto total de un hogar destinado exclusivamente a la alimentación (Coeficiente de Engel).

Por otro lado, el Banco Mundial (BM) argumenta la viabilidad de la inclusión del capital humano como factor preponderante para la medición de la pobreza, en esta visión se consideran variables como la educación, nutrición y salud, pero dejando al margen otras necesidades básicas como lo son la vivienda y los servicios que en ella se tengan.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrollo, por su parte, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el cual se consideran indicadores tales como la esperanza de vida, el grado de alfabetización y el grado de escolaridad aunados al ingreso real de una familia. Con esto se permite conocer la relación existente entre el bienestar social y el crecimiento económico, así como la relación que se guarda entre el PIB y su distribución entre la sociedad.

El método directo o método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) consiste en la desagregación de los elementos que configuran un mínimo de las necesidades básicas humanas, de esta forma se determina que las familias que no cubran con al menos uno o varios de estos elementos son considerados como pobres. En este método a diferencia del expuesto por el BM, se toman en cuenta aspectos relacionados con los servicios que cuente la vivienda, como lo son electricidad, agua potable y drenaje, a esto se añade la

infraestructura que se encuentre cerca del domicilio, como lo constituyen hospitales (o clínicas), mercados, escuelas, etc. Al detectar alguna carencia de los elementos antes mencionados se determina el nivel de pobreza de las familias. Se han realizado algunas modificaciones al método de NBI midiendo fragmentadamente los indicadores de pobreza⁸.

Otro método que pretende combinar el método de NBI con el de IDH es el de la Medición Integral de la Pobreza (MPI). Este método mide las necesidades básicas de un individuo partiendo de una canasta normativa que incluye la salud, alimentación, vestido, grado de educación o alfabetización e inclusive los servicios domiciliarios como lo son el agua, drenaje, luz, etc.

Los métodos antes mencionados se complementan mutuamente para lograr mejores acercamientos para atender a las personas en situación de pobreza. Algunos autores visualizan a la calidad de vida y al desarrollo humano como algo más importante y con mayor peso que el desarrollo económico (Desai, 1992).

En un último método de medición de la pobreza mencionado en este trabajo, se plantea el Método de Medición Integral de la Calidad y la Cantidad de Vida (MMICCAV), siendo similar al IPS aún para cada estrato social la tasa de sobrevivencia de los hijos nacidos vivos. Es decir, en este método ya se anexa también el grado de mortalidad infantil (Boltvinik, 1990).

1.3. Otros factores que inciden en el desarrollo de la política social.

Existen otros elementos que influyen de cierta manera u otra en la formulación de políticas sociales, los procesos mediante los cuales se forman los bloques económicos y políticos, tienen incidencia en la hechura, implementación y formulación de políticas para el bienestar social. Muchas veces se entra a estos bloques bajo el argumento de una mejora en la calidad de vida de los pueblos.

⁸ Bajo el nombre de Enfoque Sectorial de las Necesidades Básicas Insatisfechas. (Boltvinik, 1990)

La democracia es hoy en día, y ya de algunos años atrás, un estandarte por parte de los políticos para generar una mejora en el bienestar social. Sin embargo esta democracia, por sí misma, no es una panacea para la solución de la problemática social, se necesita que todos los actores políticos la reconozcan y trabajen en ella, que los ciudadanos independientemente de la democracia mediante la emisión del sufragio, también se informen y participen en la formulación de las políticas de bienestar.

En el análisis de los casos de México y España se verá de una forma más clara el impacto que han tenido, o si lo han tenido, estas dos variables en la formulación de la política social nacional.

1.3.1. Procesos de Integración Regional a Bloques Económicos.

La globalización representa en nuestra historia todo un proceso de aceleración del capital, tecnología, productos, información y de personas, a través de sus fronteras. Todos estos factores que se articulan en distintos niveles son vistos desde una óptica global-mundial, no desde lo local-nacional.

De esta forma podemos decir, que los problemas sociales, económicos, culturales, la exclusión social, la desatención y falta de cohesión social, así como también la falta de cubrimiento de los fundamentales derechos que tienen millones de personas y en distintas partes del mundo, son parte de un proceso global-mundial. No se puede ver desde una óptica apartada de países que tienen mayores niveles de desarrollo sobre otros, estos son problemas que están siendo generados e incrementados históricamente por un esquema de relaciones internacionales, con lo cual su importancia y atención representan una gran responsabilidad por parte de la comunidad internacional y más en específicos de los Estados y naciones quienes han tenido mayores responsabilidades en el desarrollo del comercio, las tecnologías y la producción de bienes y servicios a nivel mundial.

El proceso globalizador en nuestra época y para los tiempos presentes tiene que cambiar de visión, tiene que operar algunos cambios sustanciales. Se

deben establecer unas reglas del juego, políticas económicas y sociales que hagan revertir el dañino tránsito al que actualmente nos conduce la liberalización de los mercados, la excesiva disminución del Estado como fuente de poder y de regulación del mercado a nivel de los países menos desarrollados. Estos gravísimos daños son sin duda, niveles extremos de pobreza, de desnutrición infantil, de exclusión social, de acceso a la salud y educación, de falta de empleos, de mortalidad infantil y maternal, en fin de los fundamentales derechos del ser humano a vivir dignamente con posibilidades de superación para él y sus generaciones futuras. Además podemos señalar los daños ecológicos y ambientales que se están produciendo por la acelerada producción industrial sin ningún control y regulación por parte de los gobiernos.

La globalización se ha visto desenmascarada por su inexplicable sentido de desigualdad y de poca equidad. En este sentido, la formación de bloques económicos entre distintos países se hace cada vez más vital. Y esos bloques económicos que ayuden al desarrollo son parte de esa nueva visión que debe contemplar el cambio de tendencias de la actual globalización.

Es cierto que los procesos de integración regional no son algo de nueva data. Estos tienen su proceso histórico de inicio y desarrollo, pero hoy por hoy podemos ver que los países que forman parte de bloques económicos exitosos, donde se entra con políticas simétricas entre los países miembros, y las políticas son formuladas para el bienestar general de sus pueblos, los países han mejorado en cuestiones económicas y en calidad de vida.

Existen varios bloques económico-regionales, entre los más destacados se encuentran:

En América: 1) El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fundado en 1991 entre países sudamericanos como Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y su posible extensión para con Venezuela, Chile y Bolivia; 2) El Mercado Común de América Central desde 1961 entre Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala⁹; 3) La Comunidad del Caribe que consta de 14 países

⁹ Interrumpida de 1971 a 1991 por la guerra entre El Salvador y Honduras.

pequeños (Islas) en el Mar del Caribe; 4) El Pacto Andino (1961) que liberalizo el comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; y 5) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1992 entre Canadá, Estados Unidos y México.

En Asia: 1) La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático formada en 1967, este representa un bloque regional con gran potencialidad de desarrollo. Esta formada entre otros países por: Myanmar, Camboya, Indochina, Laos y Vietnam. Un problema que enfrenta esta asociación es que la mayor parte del tiempo compiten en lugar de apoyarse como una asociación; 2) China y los “Cuatro Dragones”, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, estos países no tienen un tratado “formal” como los antes mencionados, pero existen alianzas entre ellos para aumentar su inmersión en el mercado mundial.

En Europa: La Unión Europea es el más claro ejemplo no sólo de un bloque económico importante, sino que también trabajan juntos en muchas otras materias para el bienestar general de Europa en conjunto. Mediante los fondos de compensación se designan recursos para aquellas aéreas menos favorecidas de Europa. Esta unión constituye el más claro ejemplo de que los pueblos relativamente atrasados han encontrado, al formar parte del bloque, un mayor bienestar para sus pueblos.

Por todo lo anterior se entiende que los bloques económicos constituyen un elemento significativo en la economía mundial. Las alianzas políticas y las conexiones culturales, facilitan el comercio entre naciones, mientras mejor logradas sean estas alianzas, se reflejara en la simetría de políticas realizadas para el conjunto de países que formen un bloque, con ello se puede ver un crecimiento en el bienestar social de la población de un bloque en general.

1.3.2. Procesos de Democratización Política.

En la actualidad, casi todas las corrientes políticas en casi todas partes del mundo, enarbolan al sistema democrático como el mejor modelo de gobierno. Para ejemplo de ello tenemos el caso de prácticamente todos los políticos no sólo de México sino de América Latina, que se autodefinen como defensores de la democracia.

Por otro lado nos encontramos en un momento histórico en el que la democracia muestra muchos puntos débiles, la democracia no elimina la violación de los derechos humanos, tampoco desaparece a la corrupción, ni tampoco garantiza un mínimo de bienestar social a la población en general. Entonces ¿es bueno un sistema democrático para obtener mejores resultados en cuanto al bienestar social? La respuesta está encaminada a que estos problemas se originan principalmente por que existe un déficit democrático, la forma de corregirlo sería reforzando la democracia para que esta sea “más democrática”. Esto se logrará mediante el reconocimiento pleno de la misma democracia por parte de todas las fuerzas políticas, así como hacer más participativa a la ciudadanía respecto a la democracia (democracia participativa).

Una primera definición de democracia arrojaría que “es un sistema en el que el electorado: 1) incluye a todos los miembros adultos y cuerdos de la sociedad; 2) es soberano. Para ser soberano, un electorado debe cumplir dos condiciones: 2a) estar informado; 2b) no debe haber ninguna clase minoritaria estable que sea privilegiada (es decir, que posea un poder político al menos equivalente al de los representantes elegidos y no comparable con el de ningún otro grupo estable)” (Lindblom, 1977).

Sin embargo se ha avanzado hacia la definición más amplia de democracia, no sólo ubicándola en la mera acción de emitir un voto, “no cabe duda de que no es lo mismo votar informado que votar desinformado. No es lo mismo votar habiendo comido ese día, que con tres días con el estómago vacío” (Martínez, 1996). Por tal motivo se hace cada vez más visible la necesidad de asociar a la definición de democracia aspectos como la información o participación.

Se puede obtener una mejor democracia, si las estructuras económicas también se van democratizando. En ningún momento se trata de una discusión entre democracia política o democracia económica, más bien de su complementariedad. “La construcción de una democracia donde participe la sociedad civil de forma más activa que en el mero hecho de depositar una papeleta pasa por sistemas de control democrático en niveles políticos y económicos” (Sichar, 2002).

Para obtener el control democrático se necesita, aparte de la separación de poderes, una prensa independiente, el respeto por los derechos humanos, la existencia de un tribunal de cuentas, comisiones parlamentarias formadas tanto por miembros de gobierno como de la oposición, libertad sindical, la libertad de asociación, poder descentralizado, un sistema electoral con partidos políticos consolidados, sistema fiscal modernizado, un poder judicial ágil y confiable, un Estado que pueda proveer bienes públicos, es decir, un Estado social y de derecho fortalecido.

Por otro lado la importancia estratégica de la gobernabilidad en los procesos de desarrollo es ahora ampliamente reconocida, “no se trata, desde luego, de la vieja estratagema antidemocrática de subordinar el cambio al logro de un hipotético y siempre lejano orden, sino de (i) incluir en el diseño de políticas realistas al respecto, para evitar previsibles frustraciones, y (ii) de asignar a las condiciones de gobernabilidad una alta prioridad en el diseño de programas y proyectos concretos (Barenstein, 1994).

Teniendo en cuenta los principales debates teóricos expuestos anteriormente, se realizará ahora un estudio de caso de dos países que, aunque con características históricas, políticas, económicas y culturales muy particulares, han atravesado por procesos de democratización política e integración económica regional, y que estos procesos han impactado de forma muy distinta en la elaboración e implementación de políticas referentes al bienestar social. El primero de ellos será el análisis del caso mexicano para posteriormente realizar el estudio del caso español.

CAPITULO II

CASO DE MÉXICO.

2.1. Contexto General.

El caso de México tiene aspectos, muy particulares, que han ocasionado el desarrollo lento y fragmentado de las políticas sociales. Aspectos como el fuerte presidencialismo vivido durante más de 70 años, profundas crisis económicas, escándalos políticos, una democracia aún no reconocida por todos los actores políticos y una integración económica asimétrica (debido a las condiciones políticas y económicas de los países) con Canadá y Estados Unidos, han contribuido a que las políticas del bienestar social no alcancen un proyecto continuo y sólo alcancen objetivos parciales e inacabados.

Se podría decir que “la política social... no tiene como primer objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social coyuntural, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales negativos del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar un cambio espontáneo en la definición de la política social y, como parte de ella, en los programas de combate a la pobreza en México” (Ruiz Velázquez 2000). Es por ello que se propone un crecimiento con equidad y democracia social como formas para hacer frente a la pobreza en nuestro país.

2.1.1. Los postulados sociales después de la Revolución de 1910.

En este apartado se dará cuenta de la evolución y desarrollo de la política social en nuestro país, con objeto de conocer como hace frente el Estado mexicano al problema de la desigualdad y la pobreza. Este análisis se desarrollará a partir del periodo posrevolucionario para conocer los principios ideológicos de la política social a principios de siglo.

La Revolución Mexicana de 1910 es catalogada por muchos analistas como una revolución burguesa, que buscaba la eliminación de la vieja política

con la cual no se podía desarrollar el capitalismo nacional. La lucha enarboló los estandartes no sólo de la igualdad política, sino también de la libertad en el ámbito económico y social, esta ideología surgió en contra de las políticas que existieron en el periodo de Porfirio Díaz en donde hubo una represión de la expresión, de libertades políticas y del desarrollo de la burguesía mexicana, debido principalmente a las políticas que privilegiaban el funcionamiento de la economía a partir de capitales extranjeros (principalmente de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania).

Por lo anterior nos damos cuenta que la primera gran revolución del siglo XX se dio por el fracaso y agotamiento de la intervención del Estado en la definición del desarrollo nacional, donde la clase burguesa se planteó la necesidad de tener una mejor economía partiendo del capital nacional, con mejores derechos de propiedad, laboral y de los campesinos. Por tanto fue la burguesía la clase más beneficiada y quien instauró el nuevo régimen liberal así como el Estado de derecho (Noriega, 1988).

Después de varios meses de lucha armada, Porfirio Díaz renuncia a la presidencia en 1911, con lo anterior se instauró un gobierno interino que tendría la responsabilidad de realizar unas elecciones nacionales, en las cuales fue Francisco I. Madero el que obtuvo la victoria.

La política seguida por Madero puede ser catalogada como con “una visión conservadora de la política en relación a las expectativas políticas, a la movilización social, a la creciente fuerza de las demandas campesinas y obreras, y a la significación socioeconómica de la caída de Díaz” (Fuentes, 1999).

En cuanto a logros en políticas de bienestar social, en el periodo de Madero no existió un avance significativo, principalmente por que en esta etapa no se realizaron cambios importantes en el gabinete presidencial, es decir, se continuó con la mayoría del gabinete porfirista, respetando así el programa presupuestal y las prestaciones de beneficencia que se diseñaron con Díaz. Por otro lado Madero se enfrentó a la negativa de Zapata de deponer las

armas, al contrario de esto, Zapata decide continuar luchando hasta que no se dieran tierras a su gente (Wilkie, 1987). Con estos problemas políticos y económicos es entendible la dificultad que afrontó Madero para la implementación y mejoras de políticas de beneficencia pública.

Victoriano Huerta derroca a Madero antes de que éste culmine su gestión en 1913, sin embargo con Huerta tampoco existieron avances significativos en materia de políticas de bienestar social. Huerta decretó la necesidad de instaurar centros de socorro y auxilio para los heridos de guerra. En abril de 1914 creó la Brigada Sanitaria de la Beneficencia Pública insertada en la Dirección de Beneficencia Pública, con el objetivo principal de detener la propagación o brote de epidemias al interior de la República. En este mismo año se derogó el Reglamento de la Beneficencia Pública de 1881 con el objetivo de centralizar la actuación referente a beneficencia pública en la Dirección General de Beneficencia Pública del Distrito Federal. También existieron reglamentaciones laborales en los estados de Veracruz y Jalisco en las cuales se establecían algunas obligaciones patronales referentes principalmente a la creación de seguros por accidentes de trabajo (Romo, 1987). En general existieron muchas dificultades y conflictos para que el Estado pudiera hacer frente a las necesidades sociales de la población.

Posterior a la Convención Revolucionaria de Aguascalientes de 1914, arroja como resultado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En donde se plasman los intereses con perspectiva liberal individualista de Carranza, así como las aspiraciones agrarias y postulados sociales aportados por la movilización campesina liderada por Villa y Zapata. “La única posibilidad de alcanzar un orden político estable, después de casi una década de lucha intensa, era incluyendo en una nueva definición constitucional las ideas ejes, los puntos esenciales de esas mismas demandas, fundando con ello un nuevo pacto social para el país: la Constitución de 1917” (Lara, 1993). Con ello se tomaron aspectos sobre la necesidad de la educación obligatoria y gratuita, la reforma agraria, la protección a los trabajadores así como una gama de derechos sociales generales.

En 1915 llega Venustiano Carranza al gobierno federal, con ello se emprendieron una serie de medidas en el ámbito de la beneficencia pública. Se creó el Departamento de Auxilio con objeto de brindar ayuda a las clases más desprotegidas, sobre todo en el aspecto de la salud. Se instauraron dormitorios para niños y adultos sin hogar así como centros educativos para huérfanos. Lo anterior se realizó por que a partir de “1914 y durante casi todo 1915 la Ciudad de México vivió un periodo de grave crisis social” (Gutiérrez, 1993). En 1917 se crea el Departamento de Salubridad Pública, lo cual marca un parte aguas en la significación de la beneficencia, pasando de la antigua visión de caridad a una interpretación pública y social. Con todo y lo anterior, no existió una evolución en el gasto público destinado al campo social, a comparación de los rubros económico y administrativo, el campo social quedó aún rezagado (véase Cuadro 1).

Cuadro 1

Promedio de gastos federales por
Tipo de hincapié, 1917-1919

Análisis	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
Porcentaje	15.0	16.3	2.3	2.0	82.7	81.7
Pesos *	5.7	2.2	.9	.3	31.4	12.3

* En pesos de 1950, per cápita.

Fuete: Wilkie, James. Op cit. p. 90.

Lo verdaderamente trascendente de la administración de Carranza, como ya se mencionó anteriormente, fue la elaboración de la Constitución de 1917. Principalmente por que por primera vez en la historia del Estado de derecho, se incorporan preceptos Constitucionales referentes a los derechos sociales, en el campo obrero, campesino y de las clases medias. Con todo y los mandatos de corte social-demócrata de la Constitución, hay autores que afirman que por la falta de aplicabilidad de los mismos, no existen elementos suficientes para catalogarla de esta forma (Ordóñez, 1997).

Los principales Artículos Constitucionales referentes a política social, se encuentran en: el Artículo tercero que estipula la educación gratuita, obligatoria y con un criterio democrático, que a la letra dice:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria.”

Y en el inciso A, refiriéndose al criterio de la educación, continúa:

“Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

El Artículo 27 que establece a la tierra como propiedad de la Nación para construir un equilibrio de la riqueza pública y de utilidad social, y que a la letra dice:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Que luego continúa:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública,

cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

En el Artículo 123 se estipulan los derechos de los trabajadores como la jornada laboral de 8 horas y 7 horas para el caso de trabajo nocturno, el salario mínimo, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, el descanso semanal obligatorio, la protección de las mujeres durante el embarazo y el derecho de huelga, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

En 1920 el Congreso designó a Adolfo de la Huerta como presidente interino sustituyendo a Carranza, asesinado 6 meses antes de terminar su gestión. Huerta reestableció la Lotería Nacional con orígenes de 1881 y clausurada por Carranza en 1915. Huerta convoca a nuevas elecciones en las que gana Álvaro Obregón.

Con Álvaro Obregón en la presidencia se avanza hacia la institucionalización y la creación de un Estado fuerte, por otro lado reformuló el ejercicio del gasto público con objeto de centralizar el poder y la administración de todo el país. De esta forma se destacó aún más, lo que algunos autores mencionan en el sentido de que “la administración pública mexicana siempre ha rendido homenaje a la centralización” (Guerrero, 1989). En cuanto a políticas de bienestar social, Obregón realizó una gran campaña de alfabetización, en 1921 se llevo a cabo el Primer Congreso Nacional del Niño, en 1922 se creó un Servicio de Higiene Escolar adscrito al Departamento de Salubridad Pública, con objeto de vigilar los aspectos sanitarios de las escuelas para evitar epidemias y llevar un control sobre la salud de los niños. También se creó la Procuraduría de los Pueblos que se dedicaba en cierta forma a la prestación servicios a personas pobres e indigentes. De esta forma “Obregón fue el primer presidente posterior al proceso revolucionario que pudo

desarrollar una serie de políticas públicas con cierta orientación social (Fuentes, 1999).

A partir de 1924, con Plutarco Elías Calles en la presidencia de la república, se empezaron a consolidar las políticas con base en un proyecto de desarrollo, en 1925 se creó el Banco de México que permitió al gobierno la exclusividad y control de la emisión de moneda, también se instauró un Proyecto de Ley del Seguro Obrero en caso de accidentes y enfermedad. Los programas de higiene escolar que antes dependían del Departamento de Salubridad Pública, pasaron a constituir la Dirección General de Higiene Escolar dependiente de la Secretaría de Educación Pública. En 1927 se fundaron los Dormitorios para Niños con objeto de prestar atención a los niños sin hogar o abandonados (Valdivia, 1985). En general existió un avance significativo en cuanto al porcentaje del gasto federal destinado a políticas sociales (véase Cuadro 2).

Cuadro 2

Promedio de gastos federales por
Tipo de hincapié, 1925-1928

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1925	14.4	32.5	8.5	8.7	77.1	58.5
1926	20.0	21.5	10.2	9.7	69.8	68.8
1927	25.1	22.2	10.9	10.3	64.0	67.5
1928	26.3	23.1	11.9	11.7	61.8	65.2

Fuete: Wilkie, James. Op cit. p. 95.

En el periodo catalogado históricamente como el maximato, periodo en el cual Calles continuó con el mando pero ahora de un modo informal, llega a la presidencia Emilio Portes Gil en el periodo de 1928-1934. Con él no se logra realizar un proyecto completo en materia social, aunque el presupuesto asignado continuó siendo relativamente alto. Como aspectos importantes de su

gestión esta la entrega de autonomía a la Universidad Nacional en 1929. En ese mismo año se creó la Asociación de Protección a la Infancia que aunque de origen privado, sentó las bases para la atención nacional para proteger al niño desde un punto de vista físico, social y moral. En 1931 se creó la Ley Federal del Trabajo donde se plasman los derechos a favor de los trabajadores. También es importante destacar, para conocer los alcances que podía tener el gobierno en este periodo, el impacto que tuvo en nuestro país la profunda crisis económica generada en 1929 en Estados Unidos, principalmente por la dependencia que desde entonces ya se tenía de la economía de Estados Unidos.

2.1.2. Lázaro Cárdenas y el inicio del Estado benefactor en México.

En 1934 se realizaron las elecciones presidenciales en las que resultó ganador Lázaro Cárdenas, con él se realizaron un mayor número de políticas públicas en materia social que constituyeron el inicio del periodo catalogado como el Estado benefactor en México, en el que el tema de la asistencia social se ubicó como una obligación del Estado. Con Cárdenas se inician una serie de acciones para paliar las condiciones de pobreza en las que se encontraban grandes zonas del país. En 1936 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas que tenía el objetivo de coordinar y gestionar lo relativo a la ayuda dada a los grupos indígenas. En 1937 se creó la Secretaría de la Asistencia Pública cambiando así la denominación de beneficencia por la de asistencia pública.

Con “el cambio del concepto de beneficencia por el de asistencia, por una parte dejaba atrás una serie de estigmas, prejuicios y valoraciones ajenas al carácter de un Estado laico, y por otra, dotaba de nueva significación a estas tareas, particularmente al establecerlas como una obligación de Estado, obligación derivada de un mandato” (Fuentes, 1999).

Es también en el sexenio de Cárdenas cuando se apuntaló la institucionalización de diversas fuerzas sociales; al sector agrario en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y al sector obrero en la

Confederación de Trabajadores de México (CTM). El objetivo principal de estas confederaciones fue centralizar aún más el poder del presidente vía el partido político oficial, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM de 1938), sucesor del Partido Nacional Revolucionario (PNR de 1929) y antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI de 1946 a la fecha).

Otras instituciones que en materia social se hicieron en el sexenio de Cárdenas fueron: el Sistema de Comedores Públicos y los Dormitorios Generales que tenían por objeto ayudar a las personas de sueldos muy bajos o en situación de desempleo.

2.1.3. La política social en el modelo de sustitución de importaciones.

Es difícil analizar por separado el periodo que va de 1940 a 1958, ya que en conjunto forman un modelo (el modelo de sustitución de importaciones) que generaron políticas más o menos hiladas bajo un mismo proyecto de Nación.

En 1940 llega a la presidencia Manuel Ávila Camacho, con él se generaron cambios en la política tanto en el interior del país como en el exterior¹⁰. Se inicia un cambio en la idea del proyecto de desarrollo del país, así como un cambio en el modelo económico, de esta forma se inicia el periodo conocido históricamente como el Modelo de Sustitución de Importaciones, este nombre se debe a que antes de 1941 los ingresos federales dependían casi exclusivamente de los impuestos de importación, con este cambio se incorporó al sistema fiscal el impuesto sobre la renta, así como se dio un fuerte impulso a la industrialización mexicana. Con la reordenación fiscal se pudo reorientar la economía nacional.

¹⁰ Con Cárdenas las políticas de expropiación, nacionalización y crecimiento del Estado Mexicano, generaron tensiones visibles tanto en grupos políticos del país como en el extranjero, principalmente con Estados Unidos. Por esta razón Ávila Camacho decidió que México entrara a la Segunda Guerra Mundial en 1942. “Era la primera vez que el país se involucraba en una guerra mundial. El pretexto fue lo de menos: el ataque a los buques petroleros... La razón de fondo era de consistencia y realismo: continuar la sensata trayectoria internacional del país en los años treinta, y apoyar a los Estados Unidos” (Krauze, 1997).

Con la intervención del Estado en la economía y con el gran impulso a la industrialización nacional, se perfiló un crecimiento económico nacional, con la visión de un México moderno y urbano. Este proceso de urbanización se debió principalmente al giro que se dio en la política económica y la participación Estatal ya que las principales inversiones pasaron del sector agropecuario al sector industrial.

El proyecto de Ávila Camacho buscaba una alianza con las clases populares por un lado, y una cierta independencia con respecto a los industriales sin perder los vínculos fuertes con ellos, por el otro. El apoyo a las clases populares se manifestó, por ejemplo, en el cambio del Departamento de Trabajo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. A partir del programa mínimo de la Secretaría de Asistencia Pública inscrito dentro del plan sexenal 1940-1946 se planteaba la necesidad de “aumentar el número de instalaciones de asistencia, y llevar a todas las entidades los servicios de la secretaría; se asentó la necesidad de que en los estados se creara una unidad asistencia social que se integraría por un Centro de Asistencia Social en la capital del estado y un mínimo de veinte Centros de Asistencia en los municipios. El documento señalaba la conveniencia de modificar la legislación sobre la asistencia privada que debía, dejar a un lado el concepto de beneficencia y adoptar el de asistencia para que el servicio que prestaban fuese más fácil de administrar y de extender a la población menesterosa. (Fuentes, 1999).

Otras acciones, sobre políticas sociales, en el periodo de Ávila Camacho fueron: en 1941 se inauguro el Comedor Familiar número 1 que tenía por objeto dar desayunos y meriendas a las personas que lo necesitaran; en 1942 se crearon varios centros alimentarios bajo el nombre de Centros de Distribución de Alimentos que operaron hasta 1952; en 1942 también se promulgó la nueva Ley del Seguro Social que posteriormente gestara al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); en 1943 se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) centralizando funciones y evitando costosos gastos en administración; por último, en 1944 se creó el Instituto nacional de Nutriología.

Es importante recordar que esta administración se desarrolló en una crisis económica internacional producida por la Segunda Guerra Mundial.

Miguel Alemán Valdés gana las elecciones de 1946, con este hecho se da un cambio importante a la tradición de que los militares ostentaran exclusivamente la Presidencia de la República, con Alemán se abrieron las puertas para que los civiles pudieran llegar también a la presidencia.

El gobierno asumió la necesidad de atender a toda la población que quedaba fuera del alcance de la prestación de los servicios sociales, con este planteamiento se dio paso a la idea de la descentralización de programas y funciones asistenciales con objeto de revertir el “hecho paradójico de que los países de mayor potencialidad económica disfrutaran de un sistema de seguridad social que ha alcanzado su mayor desarrollo, y como lógica consecuencia queda restringido el campo de acción de la asistencia. Inversamente, en los pueblos pobres, o en aquellos en que se encuentran en periodos de desarrollo industrial, la asistencia tiene que enfrentarse a problemas de extraordinaria complejidad y magnitud en vista de lo reducido a la órbita del Seguro Social” (Acosta, F. 1952).

Para 1952 se encontraban funcionando en el Distrito Federal 31 guarderías infantiles de la Dirección de Asistencia Social de la SSA, también se profundizó en los cuidados de los niños extendiendo el servicio de Higiene Mental. De igual forma bajo la gestión de Alemán se puso en marcha el programa para Educación de los Padres, que pretendía forjar una mucho mejor unidad en las familias bajo la premisa que el desarrollo nacional tenía sus bases en la unión familiar.

Es también en este periodo que se crearon los programas de hogares sustitutos y los servicios de guardería infantil, que sirvieron para dos objetivos primordiales, ayudar a la madre para que pudiera seguir durante el día con otras actividades productivas y vigilar la nutrición infantil de los niños en esos centros recibidos.

Sin embargo, con todo y los esfuerzos realizados, el crecimiento económico y el gasto social, no se pudo contrarrestar la marginación, la exclusión y el abandono. Rompiendo así la idea que se tenía de que un mayor gasto social y un crecimiento económico (que era de un promedio del 6% anual para todo el periodo) pudieran terminar con los problemas de pobreza.

Ruiz Cortines (1952-1958) enfocó sus esfuerzos en crear una institución que se encargara de coordinar las tareas correspondientes al bienestar social, sobre todo enfocado a la niñez, con la creación del Instituto Nacional de Protección a la Niñez (INPN) institución que evolucionó posteriormente hasta convertirse en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Durante este periodo existió un aumento en el promedio de gastos federales destinados al rubro de políticas sociales, se observa una disminución importante en el rubro administrativo y el económico se mantuvo sin muchas variaciones, para un mejor detalle de lo anterior véase Cuadro 3.

Cuadro 3
Promedio de gastos federales por
Tipo de hincapié, 1947-1957

Año	Económico		Social		Administrativo	
	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido	Proyectado	Ejercido
1947	40.6	45.8	21.5	15.9	37.9	38.3
1948	43.0	49.5	17.9	13.8	39.1	36.7
1949	36.9	56.7	18.3	11.9	44.8	31.4
1950	38.2	49.2	18.2	14.4	43.6	36.4
1951	37.4	53.3	18.5	12.5	44.1	34.2
1952	39.2	56.9	16.9	11.2	43.9	31.9
1953	73.9	54.0	18.5	14.1	43.6	31.9
1954	43.1	57.9	19.4	12.7	37.5	29.4
1955	44.2	50.5	19.7	12.8	36.1	36.7
1956	46.6	52.4	20.0	25.5	33.4	32.1
1957	45.6	50.5	21.6	15.2	32.8	34.3

Fuete: Wilkie, James. Op cit. p. 118.

También se realizaron acciones en otros rubros como la construcción de viviendas para los trabajadores lo que originó una disminución, por lo menos de manera cuantitativa, en las necesidades asistenciales. En este periodo las condiciones generales del país se mejoraron, se mantuvo la inflación en un porcentaje relativamente bajo, y se mantuvieron las tasas de empleo aceptables. Sin embargo ha de mencionarse que “al mismo tiempo se generaron procesos que en el largo plazo, y al lado de la crisis del modelo de desarrollo económico, provocaron la caída en los niveles de vida y, a la vez, la agudización de problemas como los cinturones de miseria en las grandes ciudades, la indigencia, y la exclusión social” (Fuentes, 1999). Estos problemas se agudizaron a partir de la década de los ochenta.

2.1.4. El bienestar social en el modelo de desarrollo estabilizador/compartido.

En 1958 se inicia¹¹, de alguna forma, la segunda etapa del modelo de sustitución de importaciones bajo el nombre de “desarrollo estabilizador”, ya que continuó siendo el Estado la figura central en la organización económica, se continuó promoviendo la industrialización del país por lo que continuaron prácticamente las mismas políticas de inversión pública. Sin embargo se promovió el ahorro nacional y la entrada de capital extranjero para atraer divisas y promover el desarrollo nacional.

Con este modelo “la política económica perseguía aumentar el ahorro interno para reducir la ruptura ahorro-inversión, tomando como dada la brecha de divisas y, por lo tanto, su financiamiento a través del capital externo. En el plano comercial se instituyó un tipo de cambio fijo, y la importancia asignada al equilibrio interno; ambas medidas contribuyeron a explicar el bajo ritmo inflacionario registrado” (Villarreal, 1988). Estos cambios ocasionaron posteriormente efectos negativos, ya que la planta productiva después de algunos años se vio inmersa en una situación de improductividad, poca competitividad y atraso con respecto a las nuevas tecnologías.

¹¹ Y continúa hasta 1970 que es cambiado por el denominado modelo de “desarrollo compartido”, el cual se analizará más adelante.

Con el modelo de desarrollo estabilizador se pretendía, con respecto al bienestar, un gasto social amplio en educación, trabajo, salud, previsión social y alimentación. También se hicieron respetar los derechos ya ganados, pero no por todos respetados, en el campo de los salarios, jornadas laborales, prestaciones laborales, créditos a la vivienda y seguridad social, entre otros.

En 1968 se creó la Institución Mexicana de Atención a la Niñez (IMAN) que tenía por objeto complementar a las instituciones encargadas del cuidado de los menores abandonados o huérfanos. En el IMAN se vigilaba tanto la salud física como el equilibrio emocional de los niños, otorgando servicios médicos especializados con un personal calificado en materia de cuidados infantiles. Con esta institución el Estado mexicano cumplía su compromiso para atender a la población infantil afectada por las carencias y crisis económicas.

Se dio la imagen de un país estable al extranjero, (para obtener inversiones) mediante la estabilidad monetaria y de precios, así como por el crecimiento sostenido de la economía. “La tasa de crecimiento del PIB de 1935 a 1970 fue alrededor de 6% anual en términos reales. Durante la década de los sesentas el crecimiento fue mayor: alrededor del 7% por año. Entre 1936 y 1956 la tasa media anual de crecimiento del índice de precios implícito del PIB fue alrededor del 10%, aunque durante la segunda guerra mundial y en algunos años posdevaluatorios de la moneda fue más acelerado el incremento de los precios; a partir de 1957 y hasta 1970, los precios crecen a una tasa media anual de un 4%” (Tello, 1982). Esta estabilidad económica no significó la erradicación de la pobreza y ni siquiera un óptimo bienestar generalizado.

Con Luís Echeverría Álvarez en la presidencia (1970-1976), se modificó el modelo de “desarrollo estabilizador” por el denominado modelo de “desarrollo compartido”, este cambio se originó principalmente por el descontento generalizado por la creciente desigualdad social, por tal motivo Echeverría desde que tomo posesión presidencial propuso una mayor inversión para generar bienestar social y desarrollo.

Para 1970 ya se contaba con dos organismos importantes encargados del cuidado de los niños en situación de abandono u orfandad: el INPI y el IMAN, el primero encargado de la nutrición infantil y el segundo de brindar apoyo a los niños que lo necesitaran. A finales de 1976 se reformaron algunos artículos del INPI que constituyeron un elemento preparatorio para la creación del DIF, también con estas modificaciones el Instituto Nacional para la Protección de la Infancia (INPI) se modificó para formar el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, con lo cual se dio un nuevo impulso a la familia como institución que más participación tiene en el desarrollo del país.

2.1.5. La crisis del sistema político y el inicio del cambio 1976-1982.

En 1976 José López Portillo ganó las elecciones presidenciales¹². Al llegar a la presidencia se encontró con una fuerte crisis económica a nivel mundial, que trajo consecuencias en México, por otro lado se empezó a hablar del agotamiento de las capacidades estatales y del modelo de desarrollo. Lo anterior se reflejaba en la escasez de recursos del gobierno para financiar el desarrollo, y no sólo ello, ya que “la crisis del sistema político mexicano se manifiesta en varios terrenos. Dos de los más significativos se refieren a la abstención y a la pérdida del carácter arbitral del Estado. Ambos fenómenos se relacionan con varios más que expresan la crisis del Estado en la sociedad. La abstención de los ciudadanos en el proceso electoral es un fenómeno que está asociado en México a los índices de crecimiento y desarrollo económico, reurbanización, alfabetización y peso de las clases medias” (González, 1985).

Por otro lado, ya en materia de política para el bienestar social, en 1977 se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), esta institución fue creada por la necesidad de atender la problemática generalizada de condiciones de pobreza, marginalidad, vulnerabilidad social e indigencia que padecía el país. Con el DIF se pretende centralizar la rectoría de la asistencia social pública mexicana, también se pretendía coordinar las

¹² Bajo una crisis política que se reflejó en la participación única del candidato del PRI a las elecciones presidenciales de ese año.

actividades, tanto de las anteriores instituciones de asistencia social públicas como privadas.

Un objetivo específico que tendría que atender el DIF era la elevada situación de desnutrición infantil que padecía el país (Sepúlveda, 1993). Para ello y otros objetivos el DF intentó establecer pactos con las instituciones encargadas de bienestar social, dichos pactos estaban encaminados a la cooperación conjunta para la atención de la problemática, con esto se logró un mejoramiento en la coordinación y participación conjunta de instituciones públicas y privadas encargadas de prestar algún tipo de prestación o asistencia social.

En 1978 se extiende la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y se le anexan los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública¹³. Estos juegos servían para dos objetivos principales, 1) con los recursos generados se asignaban a los presupuestos de las instituciones encargadas del bienestar social, y 2) se creaban muchos empleos tanto directos como indirectos.

Para 1980 la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) atiende a la población objetivo partiendo de dos perspectivas; la primera correspondió a la del campo o rural, que sería atendida por el IMSS-COPLAMAR respaldada por la SSA; la segunda hacía referencia a los centros de marginación urbana, los cuales serían atendidos por la Secretaría de Salud y su Plan de Asistencia a la Salud a las Clases Marginadas en las Grandes Urbes del País.

También es bueno destacar que en 1980 se crea el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que trazó el camino a seguir de la política general del Estado y en particular la política social y del bienestar. Con este plan se comienza en México la planeación y planificación del desarrollo nacional, que posteriormente se convertirían en los planes nacionales de desarrollo. “A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos sectores de la

¹³ Pero no es sino hasta 1997 que trabajan en coordinación institucional.

sociedad. Las vías generales seguidas por la planeación fueron trazadas en función de la pretensión de lograr un crecimiento alto y sostenido para así, dar respuesta a las demandas de la población. De igual forma, la planeación se intentó que fuese utilizada para alcanzar la justicia social, atendiendo en forma equilibrada los distintos aspectos del desarrollo.”¹⁴

2.1.6 La asistencia social en el modelo del liberalismo mexicano 1982-2000.

Los periodos de gobierno que van de 1982 a 2000, pueden ser agrupados para su estudio en un bloque que tiene como características la evolución de políticas tendientes a la liberalización de la economía y la política. Este cambio en el modelo de desarrollo nacional fue necesario por el agotamiento de los modelos anteriores, en donde el Estado ocupaba gran parte del sector económico y productivo de la Nación. A los políticos que dieron este cambio en el modelo se les llama, despectivamente, tecnócratas, debido principalmente a que este cambio en el modelo trajo serias crisis tanto en el ámbito político como en el económico.

Se da el nombre de “*tecnocracia*” al gobierno llevado por personas especialistas en campos del conocimiento como la administración, economía, derecho, etc., que intentan encontrar soluciones técnicas a los problemas por encima de razonamientos políticos, ideológicos o sociales.¹⁵

2.1.6.1. La política social en el inicio del proceso del liberalismo político y económico mexicano 1982-1988.

Las elecciones presidenciales de 1982 estuvieron marcadas por una mayor lucha electoral entre distintos partidos políticos, esto debido principalmente a los cambios originados por la Ley de Organizaciones y

¹⁴ “El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de desarrollo”. En Antología de la planeación en México (1917-1985). SPP y FCE. México, 1985. p. 399.

¹⁵ Para mayor información véase: Morales Camarena, Francisco. “La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos”. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1994.

Procedimiento Electorales (LOPE) de 1977. Sin embargo continuó el triunfo del “partido oficial” y Miguel de la Madrid Hurtado llegó a la presidencia.

En su gestión al frente del Poder Ejecutivo, de la Madrid se encontró con el agotamiento del modelo de desarrollo que de cierta manera había seguido México desde 1940, aspectos como la cerrazón económica frente al extranjero, el deterioro de la productividad nacional, la inexistente competitividad internacional, el cada vez mayor atraso tecnológico y la abrumadora dependencia del financiamiento público, ocasionaron una crisis estructural en el gobierno. Como menciona Lorenzo Meyer: “El espectacular fracaso de la economía planificada, ahondó la crisis de sistemas económicos mixtos, como el mexicano, pues desacreditó aún más el papel del Estado como productor de bienes y servicios, distribuidor de subsidios y representante del interés general.” (Meyer, 1993).

Ante este escenario fue necesaria una recomposición de la política a seguir, ello condujo al liberalismo político y económico promocionado por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM). Este nuevo enfoque necesitaba implementar acciones como la racionalidad económica en el gasto público, la reducción de la deuda pública interna y externa, el combate a la inflación, el “adelgazamiento” general del Estado y la apertura de la economía al exterior.

En el periodo de la crisis del modelo seguido hasta entonces, y la planeación e implementación del nuevo modelo a seguir en la década de los ochenta, se intensificaron los índices de pobreza y marginación social del país. Por esta razón fue necesaria la intervención del gobierno mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, este Plan tenía cuatro objetivos básicos, los cuales eran: “Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.”¹⁶

¹⁶ “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983. p. 12.

En el punto 7 del Plan Nacional de Desarrollo se plantean las líneas a seguir y las necesidades en materia de política social, proponiéndose la creación de una sociedad igualitaria. Esa se lograría a través del establecimiento de políticas para generar empleos a la vez de la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores. Lo anterior se lograría fortaleciendo el Servicio Nacional de Empleo, apoyando la creación de unidades sociales de producción, fomentando la creación de cooperativas de participación social, consolidando las acciones tendientes a la protección del salario, así como simplificando los trámites y requisitos para la petición de apoyos gubernamentales por parte de la mediana y pequeña empresa.

La problemática alimentaria y nutricional se atendió, de igual forma, partiendo de las perspectivas y acciones plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, de esta forma se dio un impulso a la elaboración de alimentos con alto contenido proteínico, así como se estimuló su abaratamiento. También se planteó la necesidad de orientar los recursos y la prestación de servicios delimitando la población objetivo, debido principalmente a la escasez de los recursos gubernamentales.

La planeación de los programas de salud se estableció en el Programa General de Salud, que enfocó sus esfuerzos a mejorar las condiciones sanitarias de las zonas marginadas del país. De esta forma la política referente a la salud giró en cinco aspectos claves: 1) acciones preventivas; 2) reorganización y modernización de los servicios; 3) consolidación del sistema; 4) reorganización de la asistencia social; y 5) formación, capacitación e integración. (Fuentes, 1999). Lo anterior se estableció partiendo de la necesidad de cuidar la salud de todas aquellas personas que resultaban afectadas de la crisis económica.

Otras acciones sociales implementadas en este periodo fueron: el Programa de Asistencia Social a Desamparados, que se encargaba de brindar apoyo a los grupos sociales más vulnerables; se creó el Reglamento Interno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, lo cual logró una mejor actuación y coordinación de la Lotería Nacional; en 1987 se promulgó la Ley de Salud

para el Distrito Federal, lo cual ayudo a focalizar y atender los problemas de salud de los habitantes de la Ciudad de México.

2.1.6.2. Solidaridad y los nuevos mecanismos de política social 1988-1994.

Las elecciones de 1988 fueron controvertidas desde el punto de vista de la competencia electoral y de la incógnita de quién obtuvo realmente el triunfo. Sin embargo fue Carlos Salinas de Gortari, del PRI, quien ocupó el cargo de Presidente electo el 1 de diciembre de 1988. A su llegada al poder, Salinas intentó recuperar los espacios, la confianza y la legitimidad perdida por su partido.

La política en materia social giraría en lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en donde se plasmaron los objetivos y campos de atención de mediano y largo plazo. Se diseñaron tres acuerdos nacionales que conducirían al país a la obtención de la modernización necesaria para la competencia en un mundo que se encontraba en plena innovación tecnológica y desarrollo industrial.

El primero, fue el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, en el cual se plasmaban las acciones a seguir para la recuperación y la estabilidad económica. Las estrategias que permitirían obtener estos objetivos eran cuatro: 1) La creación abundante de empleos bien remunerados y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; 2) Atención a las demandas prioritarias del bienestar social; 3) Protección del medio ambiente; y 4) Erradicación de la pobreza extrema¹⁷.

Las herramientas para obtener el objetivo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo en relación a “mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud”¹⁸, fueron: El Programa

¹⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Poder Ejecutivo Federal. México, 1989. p. 98.

¹⁸ *Ibidem*, p. 105.

Nacional de Salud, el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Nacional de Seguridad de Alimentación¹⁹, y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.

De los anteriores Programas, fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL o simplemente Solidaridad), que formó parte en 1992 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien más recursos presupuestales recibió. En el discurso, Solidaridad forma parte de una nueva concepción de política social que contempla como ejes principales el combate a la pobreza, la participación organizada de la sociedad, la creación de condiciones necesarias para promover las capacidades básicas y fomentar la igualdad de oportunidades. Los principales argumentos para crear un instrumento como Solidaridad, se refieren a que los recursos públicos son escasos, que el Estado no debe ser el único actor en la solución de los problemas sociales, además que la política social debe integrarse a la reforma del Estado. “La reforma del Estado puede ser este nuevo balance entre libertades sociales y poderes gubernamentales. Abrir paso lentamente a una noción de Estado social no reñida con las libertades políticas. Y a una idea de justicia social desprendida del estatismo” (Aguilar, 1991). En general Solidaridad buscaría aprovechar la experiencia acumulada en el trabajo social comunitario que sin ser remunerado beneficia a familias, a partir de mejorar las condiciones de vida de la localidad. Para tal efecto se recurre al parentesco o afinidad entre los miembros de la comunidad, induciendo esa relación a la participación activa en acciones concretas.

Por su parte el Programa Nacional de Alimentación, se enfocó a resolver uno de los problemas más sentidos de la sociedad referente a los problemas nutricionales, para de esta forma mejorar el nivel de vida de la población. Para obtener mejores resultados este Programa se dividió en dos Sistemas: el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional. Estos Sistemas implementaron programas como: el Programa de Desayunos Escolares; el Programa Atención

¹⁹ Así se conformó el compromiso de Salinas de “incrementar los niveles de bienestar social atendiendo dentro de las demandas especiales el carácter prioritario y estratégico de la alimentación” (Jackson, 1993).

y Mejoramiento Nutricional, con objeto de brindar apoyo a las clases marginadas mediante apoyos directos como desayunos y despensas familiares²⁰; en 1989 se crearon el subprograma de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales.

Otros programas importantes referentes a políticas de bienestar social, fueron: El Programa Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario, mediante el cual se pretendía elevar la calidad de vida mediante la participación de las familias en los Programas de Asistencia Social que trabajaban en tres subprogramas: a) el Subprograma de Atención a Familias y Comunidades en el Distrito Federal; b) Atención a Familias y Comunidades en los Estados; y c) Desarrollo Integral del Adolescente. El Programa Protección y Asistencia a Población en Desamparo, que pretendía “brindar servicios asistenciales a través de la atención a menores en estado de abandono, incapacitados, marginados, indigentes y personas que por su extrema ignorancia, requieren de este tipo de servicios”²¹. El Programa Asistencia a Minusválidos, que tenía por objetivo “proporcionar servicios de rehabilitación no hospitalaria a personas minusválidas que, por circunstancias económicas o de marginación, son sujetos de los servicios de asistencia social, con el propósito de facilitar la integración a su familia y a la sociedad”²². Y por último, el Programa Apoyo Administrativo, que tenía por objeto mejorar la calidad de planeación administrativa de la Institución.

En esta administración fueron varios los factores que hicieron pensar en la mejora substancial del desarrollo nacional: la mejora de los indicadores macroeconómicos, el gran aumento en la captación de divisas y capitales extranjeros, la mejora en la infraestructura industrial, el gasto de más del 50% del Presupuesto de Egresos de la Federación en políticas sociales mediante el PRONASOL y el PROCAMPO y en general la recuperación y crecimiento de la economía nacional. En estas circunstancias México se perfilaba como un ejemplo mundial referente a su exitosa transformación económica.

²⁰ En este programa se distribuyeron raciones alimentarias para brindar a los menores el 30% de energías y proteínas requeridas diariamente.

²¹ “Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”. Memorias de Gestión, diciembre 1988-agosto 1994. DIF. México, 1994. p. 23.

²² *Ibidem.* p. 27.

Sin embargo una serie de acontecimientos negativos, mostrarían la realidad que más tarde redundaría en la más grande crisis política vivida desde 1928. El asesinato de Juan Jesús Posadas Ocampo el 24 de mayo de 1993 que acarreó una serie de especulaciones y sospechas contra la procuración de justicia y altos cargos políticos; El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994, que traería consigo una serie de descalificaciones nacionales e internacionales para el gobierno federal; El asesinato en plena campaña política del candidato a la presidencia por el PRI, Luís Donaldo Colosio Murrieta, ocurrido el 23 de marzo de 1994 en la colonia popular Lomas Taurinas de Tijuana, Baja California, que ocasionó una profunda indignación nacional y la erosión de la credibilidad hacia el discurso político; y el asesinato, sólo unos meses después (28 de septiembre de 1994) del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, que terminó por desatar la crisis política y la desconfianza social.

2.1.6.3. El Programa para Superar la Pobreza y otros programas sociales en época de crisis económica.

El 24 de agosto de 1994 se llevaron a cabo las elecciones federales en donde Ernesto Zedillo Ponce de León, del PRI, obtuvo la victoria para ocupar la presidencia en el periodo 1994-2000. El PRI gana una vez más las elecciones con 17 336 325 votos que representaron el 48.77% de las preferencias electorales.

Ernesto Zedillo comenzó su mandato atendiendo una nueva crisis desatada en diciembre de 1994, de magnitudes insospechadas por analistas y expertos de todo el mundo, esta crisis repercutió en mercados financieros internacionales (principalmente de América Latina), acuñando el término “Efecto Tequila” para hacer referencia a la crisis y al efecto que ocasionó en mercados internacionales. Este hecho reveló el fracaso de los aparentes avances macroeconómicos alcanzados durante el gobierno de Salinas. Desde ese momento la administración de Zedillo se encontró ante un panorama

político, económico y socialmente adverso no sólo en la Ciudad de México sino en todo el país.

Tras varios aplazamientos, y más de tres años de iniciar funciones, la administración de Ernesto Zedillo publicó el 2 de febrero de 1998 en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se establece el Programa para Superar la Pobreza (PSP) 1995-2000. Programa que presentó la SEDESOL y fue elaborado en colaboración con otras dependencias de la administración pública federal.

El PSP se abocó principalmente a la atención de la pobreza extrema y su estrategia giró en torno a romper su ciclo, primeramente a través del desarrollo de capacidades individuales, para después proporcionar la incorporación de personas en fuentes formales de empleo e incrementar los ingresos de las familias bajo esta condición. Es decir; el PSP apostó totalmente al desarrollo del capital humano para que fuera aprovechado por el mercado laboral y así mejorar los ingresos de pobres extremos.

En el marco del PSP se promovió acciones prioritarias en dos ámbitos. El primero, para atender a grupos vulnerables (niños, mujeres y ancianos); el segundo, para apoyar a las regiones con mayores índices de rezago social.

El PSP definió tres políticas para que de manera integral, coordinada y simultánea actuaran contra el círculo de la pobreza extrema. Estas estrategias no fueron novedosas, de hecho en Solidaridad fueron propósitos que si bien no se presentaron de manera sistematizada, fueron aspiraciones implícitas en su operación.

El Programa determinó las siguientes políticas (o vertientes) para la superación de la pobreza: alimentación, salud y educación (dedicado al desarrollo de capital humano); infraestructura social y servicios a la vivienda (desarrollo de capital físico para reducir rezagos sociales en las localidades); y oportunidades de empleo e ingreso, a fin de fortalecer los ingresos personales

y familiares de los pobres extremos. Las principales acciones en cada política fueron:

- 1) Alimentación, salud y educación: vincular los tres aspectos para dar un enfoque integral, fomentar la coordinación entre niveles de gobierno y la corresponsabilidad de estos con ciudadanos.
- 2) Infraestructura social y servicios a la vivienda: disminuir los rezagos sociales y aumentar la dotación de servicios básicos, con la generación de infraestructura básica por parte de los gobiernos locales.
- 3) Oportunidades de empleo e ingreso: mejorar condiciones económicas a partir de elevar la productividad, empleo o ingreso de pobres extremos, complementarias a las ejecutadas en el marco de la política económica²³.

Otros programas importantes en materia de bienestar social incorporados al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 son: El Programa de Reforma del Sector Salud, que tenía por objeto operar distintos programas para brindar servicios básicos para las familias de bajos ingresos y atender las manifestaciones de marginación de la población²⁴, con este programa se pretendió obtener mayores niveles de calidad y eficiencia en la prestación de servicios de salud²⁵, para llevar a cabo la reestructuración del sector salud se proponía la creación de estos programas: Programa de Promoción y Fomento de la Salud, Programa de Salud Infantil y Escolar, Programa de Salud Reproductiva, Programa de Salud de las Poblaciones Adulta y Anciana, Otros programas de salud de la población en general, Programas regionales, Fomento Sanitario y Asistencia Social. El Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) que se plantea necesaria la nutrición de la población para de esta manera obtener desarrollo nacional. El Programa Nacional de la Mujer que

²³ “Programa para Superar la Pobreza 1995-2000”. Secretaría de Desarrollo Social, en Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1998. México, 1998, p. 31-35.

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. SHCP. México, 1995. p. 101.

²⁵ Para mayor información véase: “Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000”. En Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 1996, Segunda sección. México, 1996.

pretendía erradicar las diferencias económicas y sociales por razón de género²⁶.

Existen otros programas realizados, que no están incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como: El Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad que dio origen a la Comisión Nacional Coordinadora (CONVIVE), que manejo las acciones a favor de las personas con discapacidades físicas. Dentro de estos programas se establecieron 8 subprogramas, a saber: 1) Programa de Salud, Bienestar y Seguridad Social, 2) Programa de Educación, 3) Programa de Rehabilitación Laboral, Capacitación y Trabajo, 4) Programa de Cultura, Recreación y deporte, 5) Programa de Accesibilidad, Telecomunicaciones y Transporte, 6) Programa de Comunicación, 7) Programa de Legislación y Derechos Humanos, y 7) Programa del Sistema Nacional de Información sobre Población con Discapacidad.²⁷ El Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia que tiene por objetivo velar por los niños y niñas que son el sector de la población más vulnerable de los problemas sociales, debido a su condición de edad y desvalimiento temporal.

Se implementaron otros programas adscritos al DIF como: el Programa de Raciones Alimenticias (PRA), Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI), Red Móvil Nacional, Programa de Atención a la Infancia²⁸, Centros de Rehabilitación, Centros Asistenciales y Servicios Coordinados de Salud.

2.2. La democratización mexicana.

²⁶ Para mayor información sobre políticas desarrolladas a favor de la mujer véase: Fuentes, Mario Luis. "Mujeres, derechos y oportunidades: un principio de equidad". DIF. México, 1997.

²⁷ "Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad". DIF, Los Pinos. México, 1995. pp. 19-43.

²⁸ Este programa fue dividido en dos grandes rubros: 1) Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED) y 2) Desarrollo Integral del Adolescente (DIA).

En 1977 se creó la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales (LOPE), la cual abrió la participación política para obtener una democracia. Con la LOPE se impulsó el derecho para la participación de partidos políticos, que antes estaban fuera de toda posibilidad de contender por el poder, con ello se pretendió tener un sistema de partidos más competitivo.

Para las elecciones de 1982 “las fuerzas políticas tradicionalmente identificadas con la derecha –las organizaciones empresariales, la jerarquía eclesiástica, el Partido Acción Nacional, grupos de clase media y alta– desempeñaron un papel decisivo en el desmantelamiento de la hegemonía electoral priista. El estímulo a la unificación de estos grupos, que en condiciones normales se mantendrían dispersos, provino en primer lugar de una crisis política incubada a lo largo de 1981 que cristalizó en la nacionalización bancaria de septiembre de 1982” (Loaeza, 1990).

En el periodo de 1982-1988 se registraron enfrentamientos internos del PRI, ya que existían corrientes democratizadoras, mientras que otras corrientes más conservadoras querían continuar con el sistema prevaleciente hasta esas fechas. En 1987 el partido sufrió una ruptura que dio vida a un bloque denominado Frente Democrático Nacional que posteriormente gestaría al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Por otro lado es necesario tener en cuenta que los problemas económicos y políticos originan un voto de castigo al partido en el gobierno, en otras palabras “la crisis económica, los ajustes y el deterioro social provocaron que amplios sectores de la población votara en varias jornadas electorales a favor de los partidos de oposición. En este voto contestatario, la democracia política avanzó en la región” (Lerner, 1996).

Prueba de ello, en nuestro país, fueron los resultados de las elecciones intermedias de 1983 (locales) y 1985 (federales) que dieron los primeros avisos de la inconformidad ciudadana frente a la actuación del gobierno, “en las elecciones de Durango de 1983, el PRI perdió la capital y dos

de las doce diputaciones locales. En Chihuahua recibió la más severa derrota, a manos del PAN, al haber perdido la capital del estado y otras ciudades importantes como Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes y Parral, al igual que Meoqui y Saucillo... En ese primer año de gobierno, el Revolucionario Institucional también perdió las ciudades de Guanajuato y San Luis Potosí” (Loyola y León, 1992).

Las elecciones de 1988 fueron unas de las más debatidas en la historia del país, estas elecciones crearon muchas visiones encontradas sobre el resultado de las mismas. Los miembros de la Corriente Democrática²⁹, que decidieron separarse del PRI, formaron un grupo con otras fuerzas políticas, entre ellos el Partido Mexicano Socialista (PMS)³⁰ y formaron un grupo político e ideológico denominado Frente Democrático Nacional. De esta forma nos damos cuenta que “con motivo del proceso electoral y alrededor de la candidatura del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas se generó un amplio movimiento social de corte político, se estructuró un frente electoral que articuló a partidos y movimientos sociales preexistentes, se potenció la capacidad de lucha de éstos, se dio un proceso acelerado de politización de los movimientos sociales, modificando su actitud ante los procesos electorales y los partidos políticos y se sentaron las bases de un partido con fuerte inserción en los movimientos sociales y con capacidad para articularlos políticamente” (Tamayo, 1992).

Con todo y lo anterior el PRI y su candidato Carlos Salinas de Gortari consiguieron la presidencia de la república, pero es notable que lo consiguieron con el 50.35% de los votos, lo que representó apenas la mayoría absoluta y el más bajo nivel de votación obtenido, registrado hasta entonces.

De esta forma fue necesaria la legitimación política del régimen, que suscitó nuevas reformas en los procedimientos electorales. En 1990-1991 se presentaron las nuevas reformas políticas (como se habían presentado de igual

²⁹ Entre los líderes más destacados de la “Corriente Democrática” se encontraban, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y Cesar Buenrostro.

³⁰ Que entre sus miembros más reconocidos se encontraban: Heberto Castillo Martínez, Gilberto Rincón Gallardo, Graco Ramírez Garrido Abreu y Eduardo Valle.

forma en 1986), generando la aparición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la aparición del Instituto Federal Electoral (IFE)³¹.

Con esta reforma se celebraron las elecciones intermedias de 1991, en donde el PRI consiguió una significativa recuperación en comparación con las elecciones de 1988. Sin embargo los otros partidos políticos tacharon de injustas estas elecciones, debido principalmente a las condiciones desiguales de acceso a medios de comunicación y al manejo desigual de los recursos gastados en campaña.

Por lo anterior nos damos cuenta que este sexenio estuvo marcado por presiones de parte de los partidos políticos de oposición, principalmente del PAN y del PRD, el primero obteniendo grandes resultados electorales como las gubernaturas de Baja California, Guanajuato y Chihuahua además de varias diputaciones, senadurías y la obtención de algunas presidencias municipales.

En 1993 son aprobadas algunas reformas que realizan cambios como el aumento en el número de escaños de la cámara de senadores (pasando de 64 a 96); implementando el cargo de senador de primera minoría en cada una de las entidades federativas; eliminando la autocalificación de las elecciones por parte del Congreso; la reformulación de la figura de los diputados plurinominales; así como la modificación de la representación de los partidos políticos en el Tribunal Federal Electoral.

Las elecciones federales de 1994, que dieron la victoria nuevamente al candidato del PRI, Ernesto Zedillo, fueron calificadas y asumidas por los demás partidos políticos como una jornada electoral limpia y no existieron críticas en cuanto a la legalidad de los resultados. Sin embargo, las críticas más fuertes se dirigieron en el sentido, una vez más, de las condiciones desiguales de

³¹ Cabe destacar que algunos autores sostienen la idea de que estas reformas fueron creadas, en un primer momento, con objeto (por parte del PRI) de mantener el control de los procedimientos electorales, al ser “demostrable –por normas, conductas y hechos- que el gobierno y su partido lograron conservar en lo fundamental el control del aparato electoral, mientras que los cambios exigidos en el origen de la reforma por las oposiciones quedaron mediatizados en un juego de mutuas concesiones entre el PRI y PAN (...).” (Alcocer, 1997)

competencia política. Estas elecciones fueron las segundas realizadas por el IFE en su calidad de órgano autónomo encargado de planear y realizar las elecciones en México³².

Debido al escenario político (los asesinatos políticos sin solución, las condiciones desiguales de financiamiento electoral y la más reciente crisis económica), las fuerzas políticas exigieron al gobierno federal la mediación para concretar un verdadero proyecto democratizar en el país. En respuesta a lo anterior, en su mensaje de toma del cargo de presidente, Zedillo estableció el compromiso a favor de los valores democráticos, sin embargo estas exigencias y compromisos fueron aplazados debido principalmente a la necesaria atención de la crisis económica de diciembre de 1994.

A pesar que el inicio de sexenio lucía desalentador, principalmente por la crisis económica y sus consecuencias políticas como la baja capacidad gubernamental de convocatoria, la trastocada credibilidad de las instituciones y del modelo de desarrollo; se logró el planteamiento de lograr una reforma condensada, firmando el 17 de enero de 1995, los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional. Sin embargo existieron problemas postelectorales en el Estado de Tabasco, que ocasionaron el alejamiento de los partidos políticos, sobre todo del PRD. En mayo del mismo año se diseñó la Agenda para la Reforma Política del Estado, que expresaba los principales puntos de consenso político expresados desde 1994. Sin embargo un nuevo acontecimiento (el asesinato de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero) orilló a los partidos políticos a abandonar las mesas de negociación.

Posteriormente, en 1996, se elaboró un documento en el Seminario del Castillo³³ en el que se plasmaban 150 puntos que reflejaban los acuerdos alcanzados por las principales fuerzas políticas del país. Estos acuerdos fueron considerados como una base sólida para hacer la reforma electoral que garantizara la imparcialidad, legalidad, equidad y confiabilidad de unas elecciones libres. En julio de ese mismo año se reunieron en Palacio Nacional,

³² Las primeras fueron las efectuadas en 1991.

³³ Debido a que se realizó en el Castillo de Chapultepec de la Ciudad de México.

el presidente Zedillo con los dirigentes de los partidos políticos con representación en las cámaras y enviaron la iniciativa de reformas constitucionales para la reforma electoral al Congreso de la Unión, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores. Con esta reforma se pretendió garantizar la transparencia e imparcialidad en las elecciones intermedias de 1997.

Las elecciones de 1997 se celebraron bajo un clima político menos tenso, y representaron un verdadero avance positivo en materia electoral y una muestra de la voluntad política para avanzar juntos en la construcción de acuerdos de trascendencia nacional basados en el respeto general de la legalidad³⁴. Cabe destacar el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, en las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como las victorias del PAN en las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León. Después de estas elecciones ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados lo que impuso a los partidos políticos a formular políticas llegando a acuerdos que entraña una democracia pluralista y competitiva.

2.2.1. Las políticas de bienestar social en la gestión de Vicente Fox.

En las elecciones del 2 de julio de 2000 se da un gran paso para avanzar en la construcción de la democracia nacional, por primera vez un candidato ajeno al PRI ganó las elecciones para ocupar el cargo de Presidente de la República. La Alianza por el Cambio conformada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su candidato Vicente Fox obtuvieron 15 988 740 votos, lo que represento el 43.43% de las preferencias electorales, así como 51 Senadurías y 221 Diputaciones. El PRI y su candidato Francisco Labastida Ochoa obtuvieron 13 576 385 votos, que represento el 36.88% del computo total de votos, además de 60 Senadurías y 211 Diputaciones. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del PRD, obtuvo 6 259 048 votos, que es el 17% de las preferencias electorales, así como 17 Senadurías y 68

³⁴ Se aprobó en un 90% las reformas electorales de 1996, sólo quedaron pendientes los temas sobre el financiamiento y acceso a medios de comunicación masiva.

Diputaciones. De esta forma Vicente Fox Quesada del PAN asume la presidencia el 1 de enero de 2000.

En materia de política social, Vicente Fox implementó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza, una tarea Contigo*, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Donde se presentan las acciones, objetivos, ejes rectores, estrategias y líneas de acción para alcanzar un desarrollo social que permitan un mejor nivel de vida de la población. Este programa se desarrolló a partir de 13 ejes rectores:

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en las políticas públicas.
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
5. Generar una política social con, de y para los pobres.
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
7. Proteger a las familias en condición de pobreza.
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión.³⁵

³⁵ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la Pobreza: una tarea Contigo*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001.

En estas políticas se pone de manifiesto el interés del Gobierno de la República de impulsar políticas sociales destinadas a construir un desarrollo humano, político y social sostenido, que involucre a todos los sectores de la población. Lo interesante del discurso, es el uso del término *desarrollo humano*, el cual está encaminado a la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar y desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades. En específico esta programa manifiesta un interés en que es importante el crecimiento económico, pero este mismo crecimiento económico debe de servir para prestar atención a la calidad de vida de las personas.

En el discurso de este gobierno se pone de manifiesto la necesidad de centrar los esfuerzos para ubicar a la política social en el centro de la estrategia para el desarrollo nacional. Ya que, “en la medida en que la pobreza tiene causas multidimensionales, su superación requiere de estrategias integrales, cuyo eje debe ser la coordinación de un conjunto amplio de políticas públicas, con objetivos claros e instrumentos complementarios de una red social integral”³⁶. En este sentido, se propuso el trabajo conjunto de la Secretaría de Desarrollo Social, gobierno federal, gobiernos estatales, comunidades, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad, para lograr la superación de la pobreza y la marginalidad social.

Refiriéndonos ya a políticas concretas de acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población, destaca en primer lugar, el Programa Oportunidades. Este programa involucra a tres Secretarías de Estado: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP) y a la Secretaría de Salud (SSE). Sin embargo es bueno destacar que son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los que ponen las bases de la utilización y operación de los recursos del programa.

Los programas asignados a la SEDESOL se desarrollan por medio de tres Subsecretarías, la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, la

³⁶ *Ibidem.* pp. 20-21.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y las Entidades Coordinadas y Órganos Desconcentrados. Cada una de éstas tiene asignadas políticas específicas en materia de desarrollo social.

Los programas asignados a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano son: A) Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), que tiene por objeto superar rezagos y cerrar las brechas de la desigualdad social, para ello se identifican a los municipios con mayor marginación del país. Una vez identificadas las zonas de más alta vulnerabilidad, se intentan corregir los factores negativos mediante políticas específicas de acción. B) Programa de Opciones Productivas, que intenta desarrollar proyectos productivos y oportunidades de autoempleo para el bienestar de las familias más necesitadas. C) Programa de Empleo Temporal, que tiene el objetivo de corregir los problemas de empleo (sobre todo en poblaciones rurales) por medio de la creación de empleos temporales. D) Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el cual se encarga de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias dedicadas a actividades agrícolas. E) Programa de Incentivos Estatales, que apoya la creación de proyectos estatales con alto impacto social mediante proyectos de desarrollo social o superación de la Pobreza. F) Programa 3x1 para Migrantes, que se encarga de apoyar los proyectos laborales presentados por migrantes radicados en el extranjero. G) Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, que consiste en apoyos económicos a personas mayores en situación de pobreza y que vivan en localidades rurales. H) Programa de Jóvenes por México, que se encarga de brindar apoyos económicos a jóvenes que presten servicio social, ya sea en la modalidad de obligatoriedad o residencia.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio maneja dos programas específicos: 1) el Programa Hábitat, que tiene por objeto el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de pobreza urbana, mediante acciones de mejoramiento en infraestructura básica, equipamiento urbano y servicios sociales para el desarrollo comunitario. 2) Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, que se

encarga de otorgar subsidios directos para la adquisición de vivienda o para el mejoramiento físico de la misma.

En cuanto a los programas otorgados a las Entidades Coordinadas y Órganos Desconcentrados, sobresale el Programa de Coinversión Social. Este programa se maneja mediante el otorgamiento de recursos financieros a organizaciones de la sociedad civil, que presenten proyectos encaminados al beneficio de los grupos de la población más pobres y vulnerables. Existen 4 vertientes para la elaboración de proyectos: Vertiente Económica, que promuevan el empleo, la producción y distribución que genere beneficios económicos; Vertiente Social, que contribuyan al desarrollo humano mediante la creación de capital social o a la promoción y defensa de los derechos humanos; Vertiente de Capacitación, que se encarga de generar acciones que fortalezcan habilidades, conocimientos y valores de la participación ciudadana; y la Vertiente de Fortalecimiento Institucional, que se dirigen al mejoramiento y a la generación de sinergias que ayuden a mejorar el Programa de Coinversión Social.

En la rama educativa se elaboró el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en el cual se establecieron programas específicos para el desarrollo de la calidad educativa. Estos programas son: Programa Enciclopedia, que se encarga de la publicación digital de libros gratuitos para mejorar la calidad de la educación primaria. Programa Escuelas de Calidad (PEC), que intenta mejorar la calidad educativa mediante la participación de maestros, directivos, alumnos y padres de familia. En síntesis intenta mejorar la capacidad de organización de las escuelas teniendo como propósito fundamental el que todos los estudiantes aprendan. El Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) que tiene por objetivo promover y asegurar la atención educativa a jóvenes que migran de México a Estados Unidos, así como intentar lograr una reciprocidad de cooperación entre las comunidades educativas de los dos países. Programa de Fomento a la Investigación Educativa, que se encarga de fomentar el desarrollo y evaluación de proyectos, políticas y acciones encaminadas a mejorar la educación básica de nuestro país. Programa de Innovación y Calidad SEP, que se encarga de apoyar

estrategias y mecanismos que ayuden a mejorar la gestión del Sector Educativo. Programa Nacional de Lectura, que intenta promover la lectura de la población nacional mediante el incremento del acervo de libros en las bibliotecas escolares. Y por último está el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONEBES), que se encarga de brindar becas económicas para estudiantes de bajos recursos que estén interesados en realizar estudios superiores.

En el Sector Salud sobresale el programa Seguro Popular, el cual se carga de brindar un seguro público y voluntario que consta de un paquete de 249 servicios médicos, también se encarga de la distribución de 307 medicamentos ligados a los servicios médicos. Con el Seguro Popular se pretende fortalecer el sistema público de salud, al cerrar la brecha existente entre derechohabientes de la seguridad social y los que no lo son. Para ver el impacto de esta política véase Cuadro 4, en donde se muestra el número de personas cubiertas por el Seguro Popular por Entidad Federativa.

En esta administración existen visiones encontradas en cuanto al avance real en materia de desarrollo social. Por un lado el discurso oficial se refiere a un importante avance en la materia y un éxito en cuestión de políticas implementadas. Por otro lado nos encontramos con pronunciamientos de otras instituciones mundiales que no coinciden con el discurso oficial. Según el informe *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos* del Banco Mundial (BM), en México 51 por ciento de la población vive en condición de pobreza. El informe destaca que para lograr una reducción efectiva de la pobreza, la economía mexicana -que apenas ha repuntado 2 por ciento en promedio anual en la administración foxista- requiere una tasa de crecimiento de por lo menos 5 por ciento para lograr una efectiva reducción de la desigualdad social y una reversión de la pobreza.³⁷ En otro estudio realizado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), se menciona que apenas una

Cuadro 4

³⁷ La Jornada, miércoles 15 de febrero de 2006, sección política.
<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/15/028n1eco.php>

Número de personas afiliadas al Seguro Popular
Por Entidad Federativa
(Cifras acumuladas al 30 de junio de 2005)

Entidad Federativa	Número de Personas Afiliadas	Número de Personas no Aseguradas*	Avance (%)
Aguascalientes	294,643	413,254	71.3
Baja California	153,481	1,096,562	14.0
Baja California Sur	40,431	182,479	22.2
Campeche	100,492	412,883	24.3
Coahuila	46,344	647,852	7.2
Colima	188,894	274,954	68.7
Chiapas	200,081	3,501,084	5.7
Chihuahua	102,477	1,229,849	8.3
Distrito Federal		3,758,897	
Durango	22,936	709,532	3.2
Guanajuato	432,679	3,102,636	13.9
Guerrero	44,434	2,456,704	1.8
Hidalgo	161,237	1,602,806	10.1
Jalisco	356,574	3,385,800	10.5
México	418,434	7,626,391	5.5
Michoacán	40,181	2,980,234	1.3
Morelos	93,885	1,038,555	9.0
Nayarit	167,029	575,418	29.0
Nuevo León	99,735	1,202,084	8.3
Oaxaca	161,092	2,783,816	5.8
Puebla	483,734	3,888,900	12.4
Querétaro	47,674	774,671	6.2
Quintana Roo	31,144	503,385	6.2
San Luis Potosí	292,712	1,401,666	20.9
Sinaloa	392,414	1,193,039	32.9
Sonora	219,812	904,916	24.3
Tabasco	969,225	1,355,704	71.5
Tamaulipas	486,356	1,325,727	36.7
Tlaxcala	65,918	682,866	9.7
Veracruz	276,491	4,761,748	5.8
Yucatán	43,622	885,419	4.9
Zacatecas	112,065	917,465	12.2
Total Nacional	6,871,263**	57,577,296	11.9

* Estimaciones a partir de los totales de población por entidad federativa. CONAPO, 2002.

** El total nacional incluye 325,037 personas afiliadas al SPSS, pendientes de tramitar.

Fuente: Dirección General de Afiliación y Operación. CNPSS.SS. Elaborado por la Dirección de Gestión de Servicios. Dirección General de Gestión de Servicios de Salud. CNPSS. SS.

tercera parte de los mexicanos en edad de trabajar participa en los sistemas de seguridad social, mientras otras 13 millones de personas, 28 por ciento de la

población económicamente activa (PEA), nunca ha cotizado al Instituto Mexicano del Seguro Social.³⁸ Por último, en el segundo Censo de Población y Vivienda, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se maneja la cifra de que al término de 2005 el desempleo abierto afectó a un millón 363 mil 113 personas en condiciones, disposición y búsqueda de algún trabajo que no encontraron y que 12 millones 200 mil personas han encontrado algún tipo de ocupación en la economía informal.³⁹

2.3. La integración mexicana en los procesos de formación de bloques económicos regionales.

A partir de 1980 se intensifica a nivel mundial y “se refuerzan las tendencias hacia: a) el integracionismo por regiones y bloques económicos; b) el fortalecimiento de los sistemas financieros (en especial el fomento del capital especulativo); c) la crisis en los países del Este que comenzaba a hacerse manifiesta; e) a partir del triunfo del paradigma liberal en las economías, puede comprenderse de manera general por qué en México las soluciones planteadas se orientaron básicamente hacia el sector económico” (Fuentes, 1999).

En el sexenio 1982-1988 se vivió “un ensanchamiento de la apertura de nuestra economía del que han sido momentos significativos los acuerdos comerciales y arancelarios con el gobierno de los Estados Unidos, la masiva situación del sistema de permisos de importación por el de aranceles, la virtual revisión de la política de inversiones extranjeras en el sentido de aceptarla en forma prácticamente indiscriminada y el ingreso de México en el GATT” (González R., 1990).

México entra, en 1986, al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés *General Agreement on Tariffs and Trade*). Con ello se configura una nueva forma de entender la macroeconomía, ahora no sólo al interior del país, sino al exterior. Con la entrada al GATT se pretendía

³⁸ La Jornada, miércoles 16 de agosto de 2006, portada, sección de economía.
<http://www.jornada.unam.mx/2006/08/16/029n1eco.php>

³⁹ La Jornada, miércoles 15 de febrero de 2006, sección de economía.
<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/15/028n2eco.php>

ofrecer grandes oportunidades para la exportación de los productos mexicanos. El 1 de enero de 1995 el GATT deja de existir para dar entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), sin embargo continuó realizando las mismas actividades referentes a promover la reducción de los aranceles en las transacciones comerciales internacionales, monitorear la actividad económica de cada uno de los países afiliados y fungir como arbitro en las disputas que pudieran llegar a generarse entre los países miembros.

Entre los tratados económicos firmados por México, sobresalen: a) con Chile (Acuerdo de Complementación Económica de 1992, ampliado en 1999); b) con Estados Unidos y Canadá (Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN, 1994); c) Colombia y Venezuela (G3, 1995); d) Costa Rica (1995); e) Bolivia (1995); f) Nicaragua (1998); g) Uruguay (Acuerdo de Complementación Económica, 1999, ampliado en 2004); h) Unión Europea (TLCUEM, 2000), i) Israel (2000); j) Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, 2001); k) Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras, 2001); y l) Con Japón (Acuerdo de Asociación Económica, 2005). Sin embargo es el TLCAN el tratado que por su importancia económica y geográfica tiene mayor importancia.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se dieron los primeros pasos para formar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, con este tratado se pretendía formar la zona de libre comercio más grande del mundo hasta ese momento, por otro lado se buscaba insertar al país en la lógica del comercio mundial y de esta manera identificarlo dentro de los países más desarrollados del mundo.

Con el TLCAN se pretendía ir bajando gradualmente los impuestos arancelarios de las mercancías y servicios procedentes de los tres países, con ello se pensaba lograr la competitividad regional y fomentar la producción, para con ello, lograr el bienestar y mejorar el poder adquisitivo de los habitantes de la región. Es decir: “La firma de un Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos implicaría la creación de la mayor zona comercial del mundo, ya que contaría con más de 360 millones de habitantes y constituiría un

polo de atracción para el resto de los países . El Tratado debe buscar que su firma beneficie, básicamente, a las tres naciones, sin desconocerla necesidad de promover la competitividad de la región y permitir cierto contenido extrarregional en los procesos productivos. A través de las llamadas 'Reglas de Origen' se determinarán los productos que gozarán de trato preferencial sobre los provenientes de países ajenos a la región. El objetivo del grupo negociador de Reglas de Origen es elaborar un conjunto de normas que determine y defina los requisitos que deberán cumplir los productos para gozar de trato preferencial dentro del TLC.⁴⁰

Por lo anterior queda claro que “uno de los objetivos centrales del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos es la eliminación total, pero paulatina, de los aranceles para el comercio de las mercancías de la región que cumplan con las Reglas de Origen acordadas por el propio TLC.”⁴¹

En el proceso de negociación del TLCAN se tuvieron largas discusiones referentes a las amplias diferencias existentes entre las economías de los países que entraban al tratado (economías asimétricas). Sobre todo tomando en cuenta la inferioridad mexicana en su desarrollo económico. Por tal motivo existieron peticiones por parte de México tendientes al establecimiento de mecanismos y políticas de preferencia sobre algunos productos mexicanos. El resultado de estas negociaciones y peticiones arrojó algunas ventajas encaminadas a la liberación de ciertas áreas productivas y de servicios. Dicho en otras palabras: “En las negociaciones del TLC, México ha insistido en el reconocimiento de los distintos grados de desarrollo entre su economía y las de Canadá y Estado Unidos. La consolidación de las ventajas arancelarias que México recibe por parte de esos países al amparo de los Sistemas Generales de Preferencias (SGP) y la eliminación de las restricciones correspondientes, constituyen una de las formas prácticas de reconocer la asimetría existente en el grado de desarrollo entre los tres países. En este

⁴⁰ *Tratado de Libre Comercio en América del Norte*. Monografías, tomo I., Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México, 1992. p. 9.

⁴¹ Los aranceles son los impuestos que se aplican a los bienes comerciados internacionalmente. *Ibidem*, p. 35.

sentido destaca que México recibe de los Estados Unidos y Canadá un tratamiento preferencial, precisamente en reconocimiento de su menor nivel de desarrollo. Así, el SGP permite la entrada libre de 4300 productos, porcentaje importante del total de las fracciones estadounidenses.”⁴²

Sin embargo no fue fácil de asimilar la entrada de México al Tratado de Libre Comercio. Habían extensas partes de la sociedad que se oponían, debido principalmente a que se pensaba que con la entrada del país a un Tratado de esta envergadura, se perdería soberanía nacional. Con todo y estos problemas, terminaron las negociaciones y se firmó la entrada de nuestro país al Tratado que se pondría en marcha en 1994.

Las expectativas generadas al final de las negociaciones del Tratado eran las de obtener: “un documento que contará con más de 400 cuartillas, incluidos sus respectivos anexos. Constituye el tratado de comercio más avanzado en su género ya que, por una parte, reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica al vincular el intercambio de bienes, el comercio de servicios y los movimientos de capital y, por otra, fortalecer los principios del multilateralismo, establecidos en el GATT, al proponerse la creación de un espacio económico amplio y abierto al resto del mundo” (Serra, 1993).

Ya en el documento final, quedan expresados los objetivos centrales del TLC, entre los cuales destacan: Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones; Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional; Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios; Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación; sobre todo se pueden destacar los objetivos: Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios; y el de Proteger y fortalecer y hacer efectivos los derechos

⁴² *Ibidem*, p. 9.

fundamentales de sus trabajadores. En estos dos últimos objetivos trazados por el TLC se observa la relación entre el tratado y el desarrollo de la calidad de vida de las poblaciones.

En el Artículo 302, referente a la eliminación arancelaria se establece que:

- “Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, ninguna de las Partes podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, ni adoptar ningún arancel nuevo, sobre bienes originarios.
- Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, cada una de las Partes eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, en concordancia con sus listas de desgravación incluidas en el Anexo 302.2.”⁴³

Y el Artículo 309 continúa:

“En este Tratado, ninguna de las Partes podrá adoptar o mantener ninguna prohibición ni restricción a la importación de cualquier bien de otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier bien destinado a territorio de otra Parte”⁴⁴

Sin embargo esto sólo queda en el documento, la realidad muestra acciones totalmente distintas, que como ya se ha mencionado, forman una integración asimétrica en donde una de las partes puede, en determinado momento, no respetar las bases en las cuales fue formulado el tratado. Como ejemplo esta el veto al atún mexicano por parte de Estados Unidos, por no respetar el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de

⁴³ Tratado de libre Comercio de América del Norte. Segunda Parte: Comercio de Bienes. Capítulo III: Tratado Nacional y Acceso de Bienes al Mercado.

⁴⁴ *Ibidem.*

los Delfines.⁴⁵ De esta forma el atún mexicano quedó incapacitado de entrar a territorio Estadounidense, violando así el artículo 309 del TLCAN.

Por otro lado, el *Informe sobre el desarrollo humano 2005*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sitúa a México como un caso en que la globalización económica ha tenido poco éxito en mejorar el nivel de desarrollo de los habitantes de un país. En el informe se habla de que México ha logrado convertirse en uno de los mayores exportadores de mercancías del mundo, pero el país fracasó en mejorar el desarrollo humano de sus habitantes. Sobre todo porque la concentración de riqueza observada ha llegado a tal extremo, que 5 por ciento del ingreso de la quinta parte de los hogares más ricos del país serviría para sacar de la pobreza a 12 millones de mexicanos. También añade que en el periodo 1990-2003 los salarios reales permanecieron estancados y el desempleo creció respecto del nivel que tenía a comienzos de 1990. Es más, se menciona que “A consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso de liberalización de la economía mexicana fue uno de los más rápidos del mundo en desarrollo. Sin embargo, en algunos sectores la liberalización de las importaciones ha empeorado las condiciones de pobreza.”⁴⁶

Por lo anterior nos damos cuenta que aunque en el caso de México han existido procesos de integración económica regional y procesos de democratización política, estos no han contribuido a mejorar substancialmente las condiciones de vida de la población nacional. La democratización política aún no es reconocida por todas las fuerzas políticas del país, por ello se ha tornado difícil el llegar a acuerdo que redunden en un beneficio para el desarrollo social. El proceso de integración económica más importante (TLCAN), no ha reflejado realmente las intenciones de cumplir con sus objetivos establecidos referentes a intentar mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por el contrario, la asimetría del tratado se refleja en que alguna de las partes realice acciones para su beneficio exclusivo. Ante esta realidad,

⁴⁵ Para mayor información de este caso véase: Marín López, Efrén Cuauhtémoc. “Del proteccionismo estadounidense a la política desleal: el embargo atunero”. En Problemas del Desarrollo, Revista latinoamericana de economía. Vol. 34. Núm. 134. México, 2003.

⁴⁶ Human Development Report 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones mundi-prensa. España, 2005.

México se encuentra ante el desafío de superar problemas de vulnerabilidad y exclusión social, que sin lugar a dudas, necesita del trabajo conjunto entre gobierno, fuerzas políticas y sociedad civil que redunde en un verdadero beneficio para toda la sociedad.

Una vez realizado el estudio de caso de México donde: a) las políticas sociales han servido más como un instrumento de clientelismo político que como acciones dirigidas al mejoramiento del bienestar social, b) la democratización política aún no es reconocida por todas las fuerzas políticas lo que ocasiona una constante lucha política más que un trabajo encaminado a lograr objetivos conjuntos, y c) su integración económica regional ha sido asimétrica por las desigualdades económicas de los socios y la poca disposición a formular políticas comunes de bienestar; Se analizará ahora el caso español para observar como han impactado las dos variables analizadas en la formulación de sus políticas sociales.

CAPITULO III

CASO DE ESPAÑA

3.1. Contexto General.

En el caso de España su Estado de bienestar ha tomado forma partiendo de ciertas características históricas que son dignas de tener en cuenta; casi un siglo de guerra civil, 39 años de dictadura, una modernización relativamente retardada con respecto a otros países europeos, proceso de democratización política, integración a un bloque regional económico (en un primer momento Comunidad Económica Europea) y, lo mas reciente, veinticinco años de acelerada modernización.

Por otro lado tenemos los ejemplos de algunos países europeos que son catalogados como pioneros dentro de la formulación de políticas sociales, tal es el caso de Inglaterra que comienza con la Ley de Pobres de 1834 con una ayuda más bien de índole caritativa, en 1854 se instauraron las actas febriles que constituyeron avances en cuanto a la reglamentación laboral (Marshall, 1964). Con estas modificaciones se reflejó la necesidad de la gestión gubernamental para hacer frente a problemas de pobreza y desempleo, quitando la estigmatización que se tenía acerca de que dichos problemas eran ocasionados por las mismas personas que los padecían. Con esta maduración filosófica se dio paso en Inglaterra a las modificaciones hechas por Beveridge, referentes a la aplicación de normas que garantizaran un nivel mínimo de prestaciones para la supervivencia de los trabajadores (Beveridge, 1987).

Alemania, por su parte, logró significativos avances en el tema con las modificaciones implementadas por Bismarck y posteriormente por Weimar. Del primero, bajo el segundo Reich, se deben el establecimiento del seguro social obligatorio, posteriormente en 1881 el seguro contra accidentes, en 1883 el seguro de enfermedad y en 1889 el seguro de vejez e invalidez. Por su parte bajo la República de Weimar en 1919 se originaron cambios substanciales como el derecho a condiciones mínimas de protección social⁴⁷, el reconocimiento de negociación por medio de sindicatos, la institución del

⁴⁷ Referentes, por ejemplo, a condiciones económicas y de seguridad laboral.

contrato colectivo y la extensión del seguro social al desempleo. Cabe mencionar que todas estas reformas se vieron opacadas por el deterioro económico originado por la guerra.

El caso de otros países europeos en los que se encuentran España, Italia, Portugal y Grecia reflejan un tardío desarrollo de políticas sociales y sistemas de seguridad o protección social. Estas diferencias con relación a los países pioneros se conservan en la actualidad, pero es pertinente mencionar que estas diferencias se reducen cada vez más. Con todo y lo anterior se observan políticas sociales más fragmentadas y menos terminadas que los gobiernos actuales afrontan, es decir, “la política social se constituye como una suma de partes que no llegan a conformarse en una sola unidad, a pesar de la imitación que pretende hacerse de los países pioneros. Parte de las causas de esta situación se encuentra tanto la industrialización tardía de las economías de estos países, como en su más reciente proceso de modernización política y social” (Kusnir, 1996). Para un ejemplo véase el Cuadro 1, que muestra el porcentaje del PIB empleado al gasto social de algunos países de la Unión Europea.

Cuadro 1

Gasto de protección social en países miembros de la
Comunidad Europea (1991)*.

Países	Gasto Social/PIB	Población (en millones)
Holanda	30.7	14.8
Bélgica	28.7	9.9
Francia	28.3	56.6 (90)
Alemania	28.1	61.1 (87)
Dinamarca	27.1 (84)	5.1 (86)
Gran Bretaña	23.6	57.2
Italia	22.9	57.5
Irlanda	22.6	3.5 (86)
España	17.7	39.6

* U.S. Department of Health and Human Services, “Regímenes de seguridad social en el mundo”, en Social Security Administration, Government Printing Office. Washington, United States, 1991.

En estos países de desarrollo tardío y en el caso específico de España las políticas educativas y de salud fueron aplicadas de forma parcial, creando de esta forma una desigualdad regional norte-sur, siendo las menos privilegiadas las comunidades del sur. Otro problema que se observa en el caso español es que la prestación de servicios sociales no alcanzó la universalización como en los países pioneros.

Los sistemas de seguridad se instauraron significativamente tarde con respecto a otros países europeos. Debido a su retardado desarrollo económico y político se ocasionaron retrasos en la formulación de una política social amplia y profunda. Este retardado desarrollo se refleja en que no es sino hasta el siglo XX que se empiezan a desarrollar una serie de políticas sociales, esto contrasta con la avanzada que tuvieron otros países europeos en el siglo XIX en el mismo rubro (véase Cuadro 2).

Lo anterior queda reflejado de forma gráfica en el Cuadro 2. Como se puede observar en lo referente a pensiones de vejez, incapacidad y muerte, además de la diferencia temporal también existen diferencias en cuanto a la amplitud de la misma, en Alemania e Inglaterra se cubre a empleados, aprendices y beneficiarios del Seguro de Desempleo, trabajadores autónomos, mineros, artistas, granjeros, etc. Además a diferencia de España, queda abierta la posibilidad de afiliación voluntaria de grupos que quedan fuera del sistema, como amas de casa, extranjeros y aquellas personas que deseen tener más beneficios. En el caso de Inglaterra tiene carácter de universal.

En lo referente a enfermedad y maternidad mientras que en España sólo era para empleados, pensionados (sólo enfermedad) y algunos sistemas especiales; en Alemania e Inglaterra se cubría ya a asalariados, aprendices, beneficiarios del Seguro de Desempleo, trabajadores autónomos, pensionados y estudiantes (sólo en caso de enfermedad). En el caso de Alemania también se tomaban en cuenta a las personas de afiliación voluntaria de grupos excluidos.

Cuadro 2

Seguridad Social en Europa (Siglo XIX y Siglo XX)
Países europeos de desarrollo tardío (España)*

<i>Áreas de la seguridad social (fechas en la legislación específica) y beneficiarios.</i>	<i>España</i>	<i>Alemania</i>	<i>Inglaterra</i>
1. Pensiones de vejez, incapacidad y muerte Empleados Sistemas especiales (autoempleados, mineros, empleados públicos, etcétera)	1919, 1974 x x	1889, 1911, 1957, 1973. Más amplio el universo que cubre este servicio respecto al caso español.	1908, 1911, 1925, 1986. Con carácter universal
2. Enfermedad y maternidad Empleados Pensionados Sistemas especiales	1929, 1942, 1989 x Sólo enfermedad x	1883, 1911, 1927. Más amplio.	1911, 1946, 1975, 1982, 1986 Asistencia médica universal.
3. Accidentes de trabajo Empleados Sistemas especiales	1900, 1974 x x	1884, 1925, 1963 Más amplio.	1897, 1975, 1986 Más amplio.
4. Desempleo Empleados Sistemas especiales	1919, 1984 x x (excluye empleados casuales y estacionales)	1927, 1969 Todos los empleados inclusive agrícolas, domésticos y aprendices.	1911, 1975 Todos los empleados menos mujeres casadas, viudas y trabajadores autónomos.
5. Asignaciones familiares Empleados Sistemas especiales (agricultores, extranjeros, etcétera)	1938, 1990 x x (universal)	1954, 1974 Con carácter universal	1945, 1975 x -

En cuanto a accidentes de trabajo se refiere, en Alemania se tiene una mejor cobertura que en Inglaterra y España, en el primero se cubre a empleados, aprendices, trabajadores autónomos, estudiantes, niños,

* Datos tomados de: Kusnir, Liliana. "La política social en... Op. Cit. p. 56-59, 61.

ayudantes familiares y algunos sistemas especiales como servidores públicos y artesanos. En Inglaterra sólo se cubre a empleados y aprendices, en el caso español se suman los de algunos sistemas especiales.

Mientras que en el seguro de desempleo en Alemania se cubre a todos los empleados incluidos trabajadores agrícolas y domésticos así como aprendices. En Inglaterra se excluye a trabajadores autónomos, mujeres casadas y viudas y en España se excluye a empleados casuales y estacionales.

En cuanto a asignaciones familiares se refiere, es el único rubro en el que España aventajó a Alemania e Inglaterra. En España se implementó en 1938 en Alemania en 1954 y en Inglaterra en 1945, además en el caso español tiene carácter universal extendiéndose a empleados y sistemas especiales como agricultores y extranjeros. En Alemania es también de carácter universal, en Inglaterra no.

Además de lo anterior, es importante tener en cuenta que en el caso español, sus regímenes de bienestar se configuran en gran medida por los vínculos familiares, es decir, ponen una gran responsabilidad en el núcleo de las mismas familias. Sin embargo algunos autores mencionan que las familias están fallando cada vez más en su papel tradicional de principal fuente provisor de bienestar social (Gosta, 2000).

Se puede observar que las modificaciones más extensas se realizaron en España a partir de los años sesenta, además se observa una fuerte influencia de Bismarck en la manera de hacer las políticas sociales. Hasta dentro de los países de desarrollo tardío existen diferencias, por ejemplo entre el caso italiano y el español, los italianos lograron una mayor y más pronta estabilización de políticas sociales, de apertura comercial y de democratización. En España se inicia la apertura económica a partir de mediados de los sesenta y emprende el camino a la democratización a mediados de los ochenta con la muerte de Franco.

Como ya se mencionó anteriormente, el caso español logró avances parciales, con menor cobertura y desarticulados en materia de políticas de seguridad social. Quizá sea importante mencionar el papel que tuvo la iglesia como organización no gubernamental en la elaboración de dichas políticas. Sin embargo a partir de los años ochenta y debido a el crecimiento económico, a la reestructuración de la vida democrática y a la entrada en un proceso de regionalización internacional (con la Unión Europea), España vivió un avance muy importante en temas sociales, “su incorporación a la Comunidad Europea seguramente aumentó el deseo de España de unificar criterios con los otros países. Lo que representó, sin lugar a dudas, una aproximación de ese país a los más avanzados en materia social (Kusnir, 1996).

3.1.1. Antecedentes Históricos de España.

Como ya se mencionó anteriormente, el caso de España es singularmente particular por su historia que ha generado intensos conflictos entre regiones internas, la guerra civil que sufrió a mediados de los treinta y casi cuarenta años de dictadura. Estos elementos ocasionaron que los logros que se habían tenido en materia de políticas de bienestar social sufrieran un gran detrimento y atraso a comparación de otros países. Sin embargo es reconocible que en años más recientes han vivido una gran mejoría relacionada con las mismas políticas de bienestar, debido principalmente a su democratización política y sobre todo a sus procesos de regionalización internacional.

Recapitulando en su historia y refiriéndonos a los avances surgidos no sólo en España sino en toda la Europa meridional (Italia, Grecia y Portugal) a lo largo del siglo XIX, se observa un atraso considerable con respecto a los países europeos del norte, como Francia, Inglaterra o Alemania. Hay autores que inclusive hablan de un “patrón latino de modernización”, esto debido a referencias o patrones hasta culturales o fisiológicos (Tortella, 1994). Para ejemplo de lo anterior se muestra el Cuadro 3 en el cual se observa la disparidad en cuanto a la tasa de analfabetismo de los países europeos a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX.

Cuadro 3

Tasas de analfabetismo en países europeos^A

Año	España	Italia	Francia	Inglaterra	Bélgica
1850	75	75	42	38	47
1860	73	72	37	31	42
1870	71	69	32	24	36
1880	69	62	27	17	31
1890	61	55	22	8	26
1900	56	48	17	3	19
1910	50	38	13	0	15

En ese mismo siglo (XIX) España sufre constantes frustraciones en su intento por implementar un sistema liberal, que no es sino hasta la Restauración en que fue posible. Por tanto a lo largo del siglo se observan constantes convulsiones que originaban de alguna manera u otra una permanente guerra civil que inclusive orillo al pronunciamiento militar para la detención del poder en varias ocasiones. Lo anterior con motivo que otras fuerzas opuestas a la milicia se hicieran del poder.

Ya en el siglo XX la historia de España se ve sumergida en constantes y fuertes cambios políticos transitando entre periodos de democracia y otros de dictadura, cuestiones que impactan en crecimiento de la economía nacional y por supuesto, en la edificación de políticas sociales sólidas. Por otro lado “el miedo a la revolución, sin duda agudizado por el triunfo bolchevique en Rusia, por la truculencia verbal de los izquierdistas españoles, y por el creciente clima de violencia, acentuó la fe en una solución dictatorial por parte de las clases conservadoras. Las tensiones del crecimiento y el miedo a la revolución contribuyeron a polarizar a la sociedad española cuyas clases medias eran demasiado poco numerosas para equilibrar los crecientes bandazos políticos” (Tortella, 1994).

^A Fuente. Gabriel Tortella, 1994.

García y Jiménez hacen un análisis de los niveles de renta por habitante en la España del siglo XX, dando origen a lo que ellos llaman las “tres Españas” (García y Jiménez, 1999). En las cuales se observan las distinciones entre las tasas acumulativas del producto real por cada habitante. Su división queda de la siguiente manera: en su primer bloque queda comprendido el periodo de 1900 a 1935 con una tasa del producto real del 1,1 por habitante. En el segundo bloque se encuentra el periodo que va de 1930 a 1950, resultante de una tasa del producto real del 0,9 por habitante. En el tercer y último bloque que comprende el periodo de 1950 a 1998 año en que finaliza su estudio, se observa una tasa del producto real del 3,8 por habitante. Resulta interesante hacer un análisis de cada uno de los periodos de las “tres Españas”.

La primera España (1900-1935). Se inicia el siglo con un crecimiento económico siguiendo con el ritmo de crecimiento de finales del siglo anterior. “Los cambios económicos se ven favorecidos por la entrada de capital debido a las mejoras de la coyuntura internacional y al retorno de las colonias. Se acometen importantes medidas de política de regadío y en el área de la política industrial se aprueba un conjunto de políticas proteccionistas y de fomento de la industria. La creación de bancos en el País Vasco a fines del siglo XIX y la repatriación de capitales produjo una importante expansión financiera en este primer periodo. La política de modernización posibilita los comienzos de la política social moderna y regula el mercado de trabajo, especialmente a partir de la creación del Instituto de Reformas Sociales. Este desarrollo queda interrumpido por la guerra civil y hasta el decenio de los cincuenta” (Montagut, 20000).

Se puede observar que en estas primeras décadas del siglo XX, con anterioridad a la Guerra Civil, surgieran prestaciones que esbozaban un claro reflejo de bienestar hacia los trabajadores (Guillén, 1990). De esta forma se pueden distinguir momentos importantes en la consolidación de políticas sociales, en 1900 la creación del Seguro de accidentes del trabajo, en 1903 se crea el Instituto de Reformas Sociales (IRS) por medio del cual se generan un

cambio importante en cuanto a leyes de seguridad social (1904 Ley de descanso dominical de los trabajadores, 1909 Ley de huelgas, 1911 Ley de construcción del horario laboral máximo 8 horas por jornada, Ley de retiro obrero, Ley de seguro frente al paso forzoso, 1922 segunda Ley de “casas baratas”), en 1904 la Instrucción General de Sanidad, en 1908 el Instituto Nacional de Previsión, en 1919 el Retiro obrero obligatorio, en 1929 el Subsidio a familias numerosas, en ese mismo año se instauró el Seguro de maternidad. En 1931 se puede observar una gran influencia de la República de Weimar en España, con la implementación del paro forzoso y el seguro de enfermedad, además del reconocimiento constitucional del derecho y necesidades de los trabajadores.

En la segunda España (1930-1950) se observan grandes pérdidas económicas debido a la guerra civil de 1936 a 1939, que finalizó en la dictadura del general Francisco Franco la cual perduró hasta 1975. En este período pueden ser analizadas dos etapas “a) de 1939 a los años cincuenta o etapa de autarquía, y b) de finales de los años cincuenta hasta 1975 o etapa de desarrollo. Se conoce el primer período como la etapa de autarquía, por el cierre de fronteras y prohibición de toda comunicación con el exterior decretado por el gobierno con el fin de lograr la autosuficiencia económica que evitara cualquier -contagio- de malas influencias políticas. Puede decirse que existió una sumisión de la economía respecto a los fines políticos del régimen franquista. Se sustituyeron las importaciones y el Estado reguló la distribución de las materias primas. La importación de fertilizantes agrícolas descendió de las 513 Tm entre 1931-1935 hasta 55 Tm importadas entre 1941 y 1945. El decremento de estas importaciones y el cultivo de tierras marginales comportó la caída de la producción agrícola. En la industria, la política autárquica no sólo produce descenso de los niveles conseguidos anteriormente sino que también conforma una estructura industrial vigente en muchos años, con productividades muy bajas y productos poco competitivos. La estructura industrial se configura como productora de bienes de poca calidad debido a la escasez de materias primas y al retraso de la estructura productiva. La consecuencia de ello es que se obtienen productos poco competitivos y una estructura de oligarquía industrial y financiera, con la creación de importantes

monopolios. Los resultados de la aplicación de estas medidas suponen una crisis persistente en los años cuarenta y una caída de la economía.” (Montagut, 2000).

En materia de política social la etapa franquista se inicia con la promulgación del Fuero del Trabajo el cual fue más que nada una declaración de derechos que carecía de toda sanción jurídica, lo cual redundo en un claro retroceso en materia social. Aunque por un lado se hizo hincapié en la necesidad de una reforma para la posibilidad de formar gremios y sindicatos por parte de los trabajadores, la realidad fue otra muy distinta, al crear mecanismos de fiscalización industrial y agraria con el objetivo de impedir a toda costa la formación de cualquier actividad sindical y gremial. Lo que si puede ser fácilmente visible en esta primera etapa del franquismo, en materia social, es la ayuda a los afectados por la guerra civil así como la reactivación del “auxilio social” que no es mas que regresar a la etapa de dádivas.

La tercera España (1950-1998). En esta etapa en contraste con la anterior se observa un desarrollo económico, por algunos momentos más acelerada y otros de claro estancamiento que sin embargo esbozan la realidad de la situación económica española actual. “En la segunda fase del franquismo, en los años cincuenta se produce la apertura de España al exterior, recuperando los indicadores macroeconómicos los niveles que habían logrado en los años treinta. En el año 1953 y a partir de la firma del convenio con Estados Unidos, se reciben ayudas para la defensa –e instalación de bases militares en España-, e importaciones de bienes de consumo y bienes de equipo y se conceden créditos que permiten reflotar la economía. A cambio se pondrán en funcionamiento medidas para el control de la inflación y se implantará el libre mercado. Se pone en funcionamiento una política económica que podríamos llamar –de aproximación a Europa- entre 1959 y el fin de la dictadura, con la programación de –planes de desarrollo- que siguen las recomendaciones del Banco Mundial. Se adopta una economía con las características de una economía de mercado con el intento de reformar drásticamente la forma del sistema capitalista existente desde los inicios del franquismo y caracterizado por rasgos corporativistas y desequilibrando, a otro

más eficiente y estable. Entre 1964 y 1975 se elaboran tres planes cuatrienales para el desarrollo de la economía, unos instrumentos objetivos para un crecimiento económico equilibrado, intentando superar los desequilibrios territoriales, de rentas y con el exterior. El esfuerzo de planificación económica comportó la creación de una plataforma de estudios macroeconómicos y de análisis sectoriales, con cambios en el comportamiento del sector público” (Montagut, 2000). Con estos cambios en la política económica española se da paso a un crecimiento, ya que se realizaron verdaderas reformas institucionales que cambiaron los marcos de actividad económica (Ros, 1979).

Por tanto nos damos cuenta que los problemas económicos que vivió España hasta el año de 1955 que ocasionaron problemas como inflación, estancamiento productivo, la imposible competitividad con otros países y el aislamiento, fueron revertidos por las políticas de estabilización de los años 1959-1960. Estos cambios se originaron principalmente por cambios en cuanto a políticas, dando paso a una mayor apertura externa, a la permisión de entrada de capitales extranjeros, al mayor número de turismo y al apoyo y envío de remesas de los numerosos migrantes que fueron principalmente a Francia y Alemania.

Cuando el régimen franquista hace un cambio a la apertura del régimen, también se logran establecer las bases de la política social moderna (Véase cuadro 4). En 1961 se crea el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), en 1962 la Dirección General de Promoción Social. En 1963 se dio paso a la Ley de Bases de la Seguridad Social, que trazó el camino a seguir y operar de las políticas inconexas que existían sobre seguros y organismos sociales, dando paso a un sistema más integrado en materia de seguridad social. En este mismo año se aprueba la Ley General de Seguridad Social, que se encargó de coordinar el trabajo realizado en las casas de servicios sociales y de beneficencia. En 1966, por su parte, fueron aprobados algunos artículos que en su conjunto formaron la Ley de Seguridad Social que generaron un régimen en materia de seguridad social general. En 1967 se realiza la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social.

Cuadro 4

Principales servicios de Asistencia Social del período de apertura franquista.

Años	
1961	Fondo Nacional de Asistencia Social Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos
1963	Ley de Bases de la Seguridad Social Sistema Nacional de Seguros Sociales
	1974 Instituto Nacional de Asistencia Social
1966	Servicios Sociales de la Seguridad Social
1967	Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social

Fuente: Montagut. Op. Cit. p. 168.

En 1974 se realiza el Texto Refundido de la Seguridad Social en el cual se establecen y recogen las normas y leyes existentes que fundamentan el principio de gestión pública como directriz para la realización de las políticas sociales. También en 1974 se crean el Servicio de Rehabilitación y Recuperación de Minusválidos y el Instituto Nacional de Asistencia Social. En 1978 se hacen reformas importantes en el sentido de la unificación de los organismos gestores de bienestar social, así como de la formulación de una política integral de empleo a través de un organismo autónomo con el nombre de Instituto Nacional de Empleo.

Es importante mocionar también el papel que jugaron las organizaciones no gubernamentales en relación a la mejora y promoción del bienestar social, prestando todo tipo de servicios como guarderías, bibliotecas, comedores, albergues de indigentes y otros servicios más. Esto represento un sistema de prestaciones sociales moderno aunque fuera de carácter privado y con grandes connotaciones religiosas (Casado, 1989).

3.2. La Democratización Española.

3.2.1. El periodo de estabilización política 1975-1982

Francisco Franco muere en noviembre de 1975, con este hecho se avanza hacia la recuperación de la vida democrática del país y con ella el Estado de bienestar en España. Ya que, para algunos autores, “un Estado de bienestar no solamente representa la adopción de determinadas políticas sociales, sino que requiere también una plena democracia que permita un amplio pacto social con la prestación de servicios generalizados a toda la población –no sólo a los trabajadores- a cambio de la contribución con impuestos. Si ello es así puedo afirmar que el Estado de bienestar en España comienza en 1977 con las primeras elecciones democráticas después del franquismo, celebradas el 15 de junio, y que permiten recuperar el marco institucional de tipo democrático e instaurar un verdadero Estado Protector” (Montagut, 2000).

En las elecciones de 1977 participan diez partidos legalmente reconocidos, entre ellos se encuentran el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Comunista de España (PCE), Alianza Popular (AP, luego Partido Popular PP), Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Partido Unión de Centro Democrático (UCD) que gana las elecciones con una preferencia del 47.14% de los sufragios (6,309,517 votos).

En octubre de 1977 se firman los Pactos de la Moncloa, con los cuales se da inicio al Estado de bienestar en España. Los Pactos de la Moncloa Constituyen un primer factor de la democracia y la política moderna de España, con ellos comienzan el corporativismo y la concertación social española. Estos Pactos tenían principalmente dos grandes apartados, el primero de ellos referente a la economía el cual fue firmado por todas las fuerzas políticas (partidos políticos), y un apartado referente a la política firmado por todos con acepción de Alianza Popular.

En la Constitución de 1978 se encuentran plasmados los principales acuerdos políticos firmados con anterioridad en los Pactos de la Moncloa, dichos acuerdos estaban encaminados al restablecimiento o instauración de cuestiones jurídicas y políticas que permitían el derecho de reunión y asociación así como el derecho a la libre expresión lo cual dio pie a la reorganización del sistema político.

Por otro lado los acuerdos económicos estaban encaminados principalmente a controlar la inflación (que fue del 30% en 1977) y la creación de empleos ya que un gran número de empresas e industrias cerraron en el periodo posterior a la dictadura y solo una tercera parte de todas esas personas desocupadas cobraban el seguro de paro. Por lo anterior nos damos cuenta que las principales inquietudes que se tenía para la formulación de políticas era en el campo económico y social.

Un precepto importante en la Constitución de 1978 reconocía a España como una nación social y democrática de derecho, organizada en una administración descentralizada en 17 Comunidades Autónomas. Con esta constitución, por otro lado, se ha permitido la inclusión de España en la Comunidad Europea en el año de 1986.

A principios de los ochenta, comenzó en España un periodo de consenso político para lograr un proyecto de modernización que aunaba a la democracia con el sector público así como con el objetivo de una distribución más equitativa de la renta. Para lograr estos objetivos ya se contaba con el antecedente de la Constitución de 1978 donde en el Artículo 9.2 se establece que:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Con respecto al Estado de bienestar y el quehacer de la administración pública en el campo de la política social se establecen, en el Título I Capítulo Tercero, los principios rectores de la política social y económica, al mencionar que:

Artículo 40.1: Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Artículo 41: Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres⁴⁸.

Los Pactos de la Moncloa también tuvieron impacto directo en la elaboración de políticas sociales ya que permitieron el decreto en 1978 de cuatro instituciones encargadas del bienestar social, estas son: el INSALUD, el INSS, el INSERSO y el INEM. Con el primero se pretende aumentar y mejorar la protección de la salud, con el segundo se pretende gestionar de mejor forma los recursos económicos de los pensionados o de las personas que se encuentran en situación de paro (desempleo), el INSERSO se encargaría de prestar servicios a las personas de la tercera edad y a los discapacitados, por último, el INEM, se encargó de las situaciones de desempleo.

3.2.2. La consolidación de la democracia, el gobierno del PSOE 1982-1996

La consolidación definitiva de la democracia española se da en las elecciones de 1982, donde el PSOE obtuvo la mayoría de las preferencias electorales y Felipe González es nombrado Presidente del Gobierno Español. Con la democracia se abrió en España nuevos espacios donde la sociedad

⁴⁸ Para mayor información de este Capítulo de la Constitución Española véase Anexo 1.

española pudo decidir y participar, estos espacios en cambios se mantuvieron cerrados durante el periodo franquista. Estas banderas de apertura y participación ciudadana fueron tomadas por el PSOE en su gobierno. Por lo tanto con el PSOE en el gobierno se ve la necesidad de trabajar arduamente en la configuración de un Estado de bienestar ya que se encontró con un cúmulo de demandas sociales en materia de políticas sociales que habían sido postergadas en el periodo franquista.

El PSOE al llegar al gobierno desarrolló su “Programa 2000”, en el cual se vertían las líneas que el gobierno tenía que seguir para instaurar el Estado de Bienestar. Son 3 los principales objetivos o metas que se plantean en este documento; el primero de ellos era compensar las desigualdades económicas, políticas y sociales de los grupos menos favorecidos; el segundo era garantizar la cobertura mínima de las necesidades básicas de todos los ciudadanos del país; el tercero y último objetivo era el de establecer calidad de vida para todos los ciudadanos.

Liliana Kusnir resume de manera notable estos tres objetivos del PSOE al llegar al gobierno de España. En primer lugar, el Estado debe hacer real y efectiva la garantía de una protección social básica para todos los ciudadanos en materia de educación, sanidad, pensiones, vivienda y servicios sociales. Para ello, es necesario completar la universalización de esos servicios públicos, avanzar en su individualización y desarrollar la legislación vigente en cada uno de ellos, de manera que puedan consolidarse.

En segundo lugar, el Estado debe contribuir decisivamente a la superación de las desventajas que padecen diversos colectivos en función del sexo, situación socioeconómica, edad, minusvalía o lugar de residencia.

En tercer lugar, el Estado ha de ser el factor decisivo para hacer posible una mayor calidad en la vida de todos los ciudadanos. Éste es, en la nueva sociedad, el objetivo universal del Estado, el criterio que ha de presidir todas las políticas públicas que existen e inspiran otras nuevas (Kusnir, 1996).

De lo anterior se desprende que la plataforma política que seguiría el PSOE en el gobierno iba a estar encaminada a lograr un mejor nivel de vida de aquel sector de la sociedad española más vulnerable, más débil y con menor calidad de vida. Esta política incluía el papel de la mujer en la sociedad española, de esta forma se realizaron acciones encaminadas a la mejora de la formación, la salud, el empleo y los derechos de la mujer. Para los jubilados se crearon estándares mínimos de calidad de vida por medio del sostenimiento económico suficiente para una vida digna. Con relación a la vejez se implemento el derecho al retiro voluntario, todas aquellas personas que querían seguir laborando después de haber cubierto el periodo para lograr su jubilación, lo podían seguir haciendo con normas laborales menos rígidas y reglamentadas (jubilación parcial). Se desarrollaron igualmente políticas dirigidas a los niños y a la juventud para que en la manera de lo posible logaran un nivel pleno de desarrollo.

Para dar un mejor ejemplo de lo hecho por el PSOE en materia social, en el Cuadro 5, se muestra el porcentaje de gasto en protección social de los países miembros de la Comunidad Europea, antes de la última adhesión.

En el periodo del gobierno del PSOE se crea en 1982 la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI), que tenía por objeto tres metas fundamentales: la primera era garantizar unos ingresos mínimos a las personas minusválidas, el segundo era la ayuda a una tercera persona y el tercero era apoyarlos en su movilidad así como en sus gastos de transporte. Con respecto a las pensiones en 1985 se redacta el Documento Base sobre la Reforma de la Seguridad Social que intenta crear un sistema que garantice un nivel de ingresos para aquellas personas que no estén vinculadas al mercado laboral. En 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales con objeto de lograr un mayor control y coordinación de la política social entre las Comunidades Autónomas. En 1989 se establece el programa de “rentas mínimas” para lograr que ningún ciudadano viva sin un mínimo de ingresos económicos.

Cuadro 5.

Unión Europea.

Porcentaje de gasto en protección social con relación al PIB.

País	1982*	1990**	1996**
Unión Europea	-	25.4	28.7
Bélgica	30.2	26.8	30
Dinamarca	30.5	30.3	33.6
Alemania	29.4	25.4	30.5
Grecia	-	22.7	23.3
España	17	20.4	22.4
Francia	28	27.7	30.8
Irlanda	23	19.1	18.9
Italia	22.4	24.1	24.8
Luxemburgo	27	23.5	26.2
Holanda	33.2	32.5	30.9
Austria	-	26.7	29.5
Portugal	14.3	15.5	21.6
Finlandia	-	25.5	32.1
Suecia	-	32.9	34.8
Reino Unido	23.9	23.1	27.7

Fuente: * Anuario Eurostat 1982 ** Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales, 1998, Expresado en SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social).

En materia educativa fue necesaria una importante reforma ya que “su rendimiento resultaba inaceptable tanto desde el punto de vista de la equidad de sus prestaciones como desde el punto de vista de la calidad de los contenidos de la enseñanza y de la eficacia de sus resultados” (Maravall, 1984). Por ello, tanto en los Pactos de la Moncloa como en la nueva Constitución, se plasmó la necesidad de configurar una política educativa no sólo más amplia, sino también de mejor calidad. En el Artículo 27 se plasman las necesidades de esta nueva política educativa y se menciona que:

Artículo 27.2: La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Artículo 27.5: Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

En este mismo sentido se aprueba en 1983 la Ley de Reforma Universitaria (LRU) que tenía por objetivo desarrollar la autonomía universitaria y plasmar las competencias tanto del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las propias Universidades. Otro objetivo de esta Ley era impulsar la modernización y democratización del pueblo español. En 1985 se aplica la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), que pretendía lograr, por un lado, la integración de establecimientos de centros públicos y privados, y por otro, la regulación del funcionamiento de los centros escolares. En 1990 se aprueba la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que pretende alcanzar logros educativos procedentes de la integración española a la Unión Europea⁴⁹. Quizá sea la educación uno de los componentes del Estado de Bienestar español mejor logrados, debido principalmente a su buena aplicación en cuanto a su obligatoriedad y su continuidad para la educación media. La población más joven es la más beneficiada con esta situación, aunque existen rezagos importantes en otras esferas de la población española (véase Cuadro 6).

Por otro lado, también se realizaron leyes para regular la participación de ONG'S en 1994 se crea la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General y en 1996 la Ley de Voluntariado.

⁴⁹ Como la ampliación de la educación obligatoria hasta los 16 años, reordenación del sistema de educación dividiéndolo en educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y educación superior, una reforma estructural de la formación profesional y acciones necesarias para mejorar el sistema de enseñanza.

Cuadro 6

Porcentaje de población con estudios secundarios o superiores (1996)

País	25-30 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años
España	50	34	20	11
Alemania	86	85	81	71
Francia	74	64	56	38
Portugal	32	24	15	9
Irlanda	66	54	38	30
Italia	52	46	31	17
Bélgica	70	58	47	31
Luxemburgo	32	33	28	20
Austria	82	75	67	53
Finlandia	83	76	60	40
Holanda	72	66	57	47

Fuente: Institut d'Estadística de Catalunya y OCDE.

En 1996 el PSOE pierde las elecciones para la presidencia del Gobierno, dando paso al gobierno de José María Aznar del conservador Partido Popular (PP). Pueden ser muchas las causas de la derrota del PSOE en 1996, una de ellas es el desgaste político después de 14 años en el gobierno (1982-1996), otra es los escándalos políticos de corrupción en los que se vio inmerso. Con todo y lo anterior el PSOE realiza ya en un gobierno democrático las principales acciones para el desarrollo del Estado de bienestar español, sin olvidar que también es él quien conduce al país en su integración regional con Europa.

3.2.3. El cambio al gobierno liberal-conservador, el Partido Popular 1996-2004.

El PP en el gobierno trazó un conjunto de principios generales, políticos sociales y económicos de una forma más liberal. El mismo Aznar se refirió a sí mismo, mencionando que: “Siempre he sido un liberal, y sigo siéndolo. Un

liberal conservador, pero sustancialmente un liberal... No creo que el mundo definido por el liberalismo sea un mundo perfecto, pero no sé si será posible hacer uno mejor. Ninguno de los que se han ensayado y de los que hemos podido conocer lo ha conseguido. En cualquier caso, las sociedades libres, tal como las concibe el liberalismo, me parecen las mejores sociedades (Aznar, 2004).

De esta forma durante el gobierno de Aznar se propuso liberalizar la economía española mediante un programa de privatizaciones, de una reforma del mercado laboral y de una mejor competitividad en los mercados internacionales. Es también en su primer periodo al frente del gobierno (1996-2000) que España entra a la Unión Económica y Monetaria con algunos de los otros miembros de la Comunidad Europea⁵⁰, con esta medida se unificó la moneda circulante en 12 países de la Comunidad y se implementó un mercado único donde existe la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Con esto se generaron factores positivos al eliminar los costosos movimientos de transacción y la incertidumbre por la fluctuación de las diferentes divisas en los mercados cambiarios.

En materia educativa el gobierno del PP se encontró con el problema resuelto de la universalización de la educación y su obligatoriedad hasta los 16 años, sin embargo trabajó en otro ramo de suma importancia; la calidad de la misma educación. Para ello se transfirió la competencia educativa a las Comunidades Autónomas mientras se mantuvo un grado de cohesión generalizado en toda España. En la legislatura del año 2000 se aprobó la Reforma al Sistema Educativo que pretendió introducir mejoras a la educación mediante una visión global de la educación. Con la Ley de Calidad de la Educación se dotó de mayor responsabilidad a los profesores mediante nuevos exámenes generalizados así como se apoyó con becas la continuidad de los estudios.

En cuanto al papel de la salud se refiere, el PP siguió con lo acordado en 1981 referente al traspaso de competencias en materia de asistencia

⁵⁰ Los países que no adoptaron la moneda comunitaria son Dinamarca, Inglaterra y Suecia.

sanitaria de la seguridad social a las Comunidades Autónomas, este procedimiento concluye en el año 2001. Por otro lado en el año 2002 el Instituto Nacional de la Salud se convierte en una entidad de menor dimensión, su nueva denominación es el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria que se ocupa principalmente de las prestaciones sanitarias exclusivamente en el ámbito territorial de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

El Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSS), entidad gestora de la seguridad social, también pasa por el procedimiento de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas. El 31 de enero de 1997 el INSS se convierte en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), ampliando las competencias de la entidad en materia de inmigración, configurándose una organización del Instituto por colectivos: personas mayores, personas con discapacidad y migrantes. En 2001 las competencias en relación al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración pasan a ser competencia del Ministerio del Interior, mediante la a Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. En 2002 se modifica la estructura del IMSERSO adscribe al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social mediante la Secretaría General de Asuntos Sociales para obtener mayor simplificación, racionalidad, economía de coste y eficacia social, además de descentralización funcional.

También, bajo el gobierno de Aznar, se aumentó o evolucionaron los gastos destinado a protección social, sin embargo este gasto siguió considerablemente bajo a comparación del porcentaje medio de la Comunidad Europea (véase Cuadro 7).

En su segundo periodo al frente del gobierno español (2000-2004), ya con la mayoría absoluta en las dos cámaras de las Cortes Generales, la política de Aznar se enfoco más a realzar los lazos transatlánticos de España. Sin embargo esta legislatura estuvo marcada por una revuelta social ocasionada por políticas que causaron un malestar generalizado en la sociedad. La Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza, el papel del ejercito español en la guerra de Irak, la lenta actuación frente al problema del buque petrolero "Prestige" en

las costas gallegas y sobre todo la información lenta y manipulada de lo ocurrido el 11 de marzo en Madrid, ocasionaron una legislatura marcada más por el descontento social, que por los avances en otras áreas de la política en general.

Cuadro 7
Evolución de los gastos de protección social
en los países de la Unión Europea*.

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Unión Europea	5.439	5.590	5.845	6.185	6.426	6.848
Bélgica	5.792	5.917	6.138	6.472	6.872	7.131
Dinamarca	6.767	6.966	7.405	7.641	7.928	8.095
Alemania	6.032	6.186	6.507	6.848	6.992	7.292
Grecia	3.049	3.311	3.663	4.061	4.399	4.681
España	3.290	3.396	3.615	3.823	3.955	4.186
Francia	6.232	6.447	6.695	7.009	7.331	7.229
Irlanda	3.299	3.334	3.476	3.733	4.192	4.809
Italia	5.083	5.244	5.488	5.793	5.972	6.266
Luxemburgo	7.447	7.730	8.771	9.154	9.700	10.503
Holanda	6.279	6.366	6.544	6.877	7.291	7.646
Austria	6.432	6.612	7.120	7.843	7.601	7.870
Portugal	2.799	3.072	3.383	3.668	3.946	4.298
Finlandia	5.720	5.701	5.814	6.007	6.252	6.467
Suecia	6.766	6.840	7.312	7.623	7.782	8.190
Reino Unido	5.470	5.567	5.711	6.269	6.643	7.003

*En unidades de paridad de poder de compra, Incluye gastos de Prestaciones sociales, gastos de funcionamiento y otros gastos.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Comparaciones Internacionales de Seguridad Social. 2003.

3.2.4. El regreso del Partido Socialista Obrero Español al Gobierno.

Las últimas elecciones para la Presidencia del Gobierno Español efectuadas el 14 de marzo de 2004, se celebraron bajo un clima de tristeza generalizada por los atentados terroristas perpetrados tres días antes de la elecciones (11 de marzo), en Madrid, que cobraron la vida de 200 personas y dejaron al menos 1.400 heridos. Los resultados reflejaron de inicio una

participación amplia del electorado con el 77.21% de participación de las personas con registro. La victoria la obtuvo José Luís Rodríguez Zapatero del PSOE con el 42.64% de la preferencias electorales y con un total de 164 escaños de los 347 del Congreso de los Diputados.

Ya con Zapatero en el gobierno, en 2004, se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Real Decreto 1600/2004), de esta forma el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales se transforma al Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que se encarga de gestionar los servicios sociales de los mayores y discapacitados. En 2005 se desarrolla la estructura orgánica y las funciones y competencias del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, atribuyéndole competencias en materia de personas mayores, personas en situación de dependencia, así como velar por la igualdad de los ciudadanos y el desarrollo de políticas de cohesión social ínter territorial.

Es aun muy pronto para ver datos que nos demuestren el trabajo que esta gestión está haciendo referente a política social, sin embargo se muestra en el Cuadro 8 una serie histórica desde el año 2001 al 2006 de los presupuestos de gasto asignados por área de la seguridad social. Ahora vemos que los retos políticos de España son distintos a los de algunos años, enfocándose ahora más a aspectos referentes a cuestiones migratorias, de terrorismo, de envejecimiento poblacional y de un problema que aqueja de diferente magnitud a toda la Comunidad Europea en general, el cual es, el desempleo.

Cuadro 8

Presupuesto de gastos por áreas de la seguridad social*.

Áreas del gasto	Liquidación Consolidada 2001**	Liquidación Consolidada 2002**	Liquidación Consolidada 2003**	Liquidación Consolidada 2004**	Liquidación Consolidada 2005**	Liquidación Consolidada 2006**
Prestaciones económicas	61,689,581.64	66,365,098.11	70,151,391.56	75,574,966.93	80,490,741.67	86,617,344.54

Asistencia Sanitaria	29,332,526.20	4,999,056.60	1,421,421.21	1,446,263.41	1,396,545.65	1,540,846.29
Servicios Sociales	1,656,188.63	646,570.53	557,711.03	579,565.75	595,188.29	709,019.34
Tesorería, Informática y otros servicios funcionales comunes	2,487,050.79	5,041,979.00	7,099,173.50	11,490,418.59	7,800,350.53	8,993,841.81
Totales	95,165,347.26	77,052,704.24	79,229,697.30	89,091,214.68	90,282,826.14	97,861,051.98

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estadísticas del presupuesto aprobado.

*Datos homologados a la estructura presupuestaria del 2006.

** Importe en miles de euros.

3.3. Integración de España a la Unión Europea.

La política social ha tomado gran importancia en la Europa unida. Por un lado, en la Europa Occidental como ya se mencionó anteriormente (los casos de Inglaterra y Alemania), las políticas sociales estuvieron más involucradas con las políticas económicas de los países. Con la entrada en vigor de la Unión Europea, se generalizó la idea de lanzar acuerdos de bienestar que impactaran en todos los países miembros, generando políticas como el libre tránsito de trabajadores por Europa, la formación profesional unificada así como el mejoramiento generalizado en cuanto a las condiciones de vida y laborales. De esta forma se firmó en 1989 la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, en la que se intenta tener leyes y reglamentos generalizados para los trabajadores de los países miembros.

En un primer momento con la unificación económica se logró la unificación de mercados en Europa, de esta forma el concepto de Estado de Bienestar expresó un conjunto de vertientes teóricas, ideológicas y políticas que abre una fase histórica acerca del nuevo alcance y contenido que los países pretenden dar a las políticas públicas en el campo social.

Tomando en cuenta que “La Unión Europea es el fruto de un proceso histórico de articulación del espacio europeo y constituye una manifestación en extremo singular dentro de la categoría de las organizaciones internacionales, que en el actual estadio de desarrollo histórico de la sociedad internacional representan la forma más elaborada de la cooperación internacional, generada por la insoslayable necesidad de satisfacer intereses comunes a una pluralidad de Estados y cuya justificación jurídica se encuentra en el principio estructural del ordenamiento internacional relativo a la obligación en que se hallan los Estados de cooperar pacíficamente entre sí”⁵¹, nos encontramos frente a un caso de trascendencia espacial local, para encontrarnos en un escenario diversificado, no sólo de intereses, sino que también con patrones culturales, políticos, económicos, étnicos y de idiomas distintos.

Por otro lado, “La integración europea no ha sido... una idea original o espontánea propia del siglo XX, sino una constante utopía en el pensamiento europeo en el sentido de una posibilidad tangible, como lo demuestran los múltiples proyectos que se han ido sucediendo a lo largo de la historia.” (Mangas y Liñán, 1999). Lo cual aunque parece chocar con la primera interpretación de la Resolución 2625, no es así ya que sí bien, por un lado, ya se tenía la idea de una Europa común, no es sino hasta el siglo XX donde se dan las manifestaciones más claras de la unión.

En específico fue la declaración pronunciada por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, lo que marcó un nuevo rumbo en las relaciones y en la construcción europea, ya que es aquí donde la realidad institucional de las Comunidades Europeas tienen su origen. Como menciona Jean-Victor Louis “la declaración de Schuman definía una estrategia funcionalista, que ha prevalecido sobre la denominada concepción constitucionalista, que a su vez preconizaba la construcción sin demora de una organización política de tipo federal en Europa” al

⁵¹ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970. Tomada de la página http://europa.eu.int/index_es.htm#

mencionar que: “Europa no se hará de una vez, ni en una construcción global, sino mediante realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho” (Jean-Victor, 1991).

Tiempo después en 1951 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) los países integrantes eran: Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica. El 25 de marzo de 1957 los Seis firman los Tratados de Roma y así nace la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) el 1 de enero de 1958 es cuando los Tratados entran en vigor.

Entonces ya en 1958 “Existen tres Comunidades distintas fundadas en textos constitutivos propios. Pero las tres Comunidades fueron creadas con vistas a alcanzar los mismos objetivos fundamentales: la construcción de una Europa organizada, una unión cada vez más estrecha entre los pueblos, que la componen y un esfuerzo común para lograr el bienestar de estos mismos pueblos” (Groux y Manin, 1985). Aunque es importante mencionar que en una de ellas existe una peculiar importancia que no tenemos de pasar por alto, la cual es referente a que si bien por un lado la CECA y la EURATOM tienen por objetivo específico, ciertos sectores determinados (la producción del carbón y el acero en la primera y el control de la energía atómica en la segunda) por otro lado el tratado CEE, tiene como objetivo la integración general de las economías. Esto ya es un esfuerzo mucho más amplio para la verdadera integración de Europa.

A los seis países iniciales se les sumaron posteriormente (con el nombre de adhesiones) Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda en 1973. Grecia solicita su adhesión en 1975 y no es sino hasta 1981 que es adherido. Portugal y España solicitan su adhesión en 1977 y en 1986 lo consiguen. La cuarta ampliación incluye a Austria, Suecia y Finlandia (que anteriormente ya habían formado parte de la Asociación Europea de Libre Comercio “EFTA”) en 1994. Noruega también ha intentado en dos

ocasiones formar parte de la Unión Europea, pero el pueblo noruego ha rechazado y desautorizado a sus gobernantes por vía referéndum su adhesión a la Unión Europea.

La adhesión más actual es la que se llevó acabo el primero de mayo del año 2004 con la integración de diez países más, estos países son: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. La realidad de la Unión Europea se pone cada vez más compleja por la cantidad de miembros así como los idiomas y acuerdos que tienen que tomar los miembros. En el año 2007 se tiene programada una nueva adhesión de los países Bulgaria y Rumania. Turquía aún no tiene fecha de adhesión.

Me parece importante mencionar brevemente, antes de entrar al tema de los objetivos y las instituciones de la Unión Europea, un suceso o momento que marca por su importancia el desarrollo y el camino de la Unión Europea como tal; a saber: El Tratado de Maastricht, en el cual se modifica el Acta Única y se aprueba un texto que introdujo importantes modificaciones el “Tratado de la Unión Europea [el cual es] el más importante reforma de los Tratados fundacionales. Crea la Unión Europea fundada sobre las Comunidades Europeas (pilar comunitario) y las formas intergubernamentales de cooperación en la Política exterior y de seguridad común (PESC) y de Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos del interior (los otros dos pilares intergubernamentales) [Y] modificó ampliamente los tratados hizo perder [...] a la más conocida de las organizaciones comunitarias, la CEE, la adjetivación sesgada de Economía, a fin de responsabilizarla de la asunción de un papel político general en el proceso de la integración europea, pasando a denominarse oficialmente Comunidad Europea” (Mangas y Liñán, 1999).

Los objetivos básicos o fundamentales de la Unión Europea son: promover el desarrollo armonioso de las actividades económicas en la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente,

un aumento del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que reúnen. Los medios para realizar este fin son: la libre circulación de mercancías entre los países miembros, merced a la gradual eliminación de las . barreras aduaneras (aranceles, contingentes, etc.), y el establecimiento de una tarifa común frente a terceros países; política agrícola común; libre circulación de personas, servicios y capitales; política común en materia de transportes; puesta en vigor, de modo gradual, de una política económica común en lo referente a sistemas fiscales, seguros sociales y, en definitiva, de un acercamiento de las respectivas legislaciones económicas y sociales; facilitar los acuerdos entre empresas a nivel supranacional que contribuyan a mejorar la producción o distribución de los productos y a impulsar el progreso técnico, prohibiendo, sin embargo, las políticas (estatales o empresariales) que tiendan a restringir la competencia en el mercado.

Las Instituciones que hacen, que la Unión Europea se base en un Estado de Derecho son:

- Parlamento Europeo (elegido por los ciudadanos de los Estados miembros);
- Consejo de la Unión (integrado por los Gobiernos de los Estados miembros);
- Comisión Europea (iniciativa y órgano ejecutivo);
- Tribunal de Justicia (garantiza el cumplimiento de la ley);
- Tribunal de Cuentas (gestión saneada y legal del presupuesto de la UE).

Otros cinco importantes organismos de la Unión Europea son:

- Comité Económico y Social Europeo (expresa las opiniones de la sociedad civil organizada sobre cuestiones económicas y sociales);
- Comité de las Regiones (expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales sobre política regional, medio ambiente, educación, etc.);
- Defensor del Pueblo europeo (trata denuncias de los ciudadanos referentes a la mala gestión de una institución u organismo de la UE);

- Banco Europeo de Inversiones (contribuye a los objetivos de la UE financiando inversiones públicas y privadas a largo plazo);
- Banco Central Europeo (responsable de las operaciones de política monetaria y de divisas).

3.3.1. Mecanismos que generan la elaboración de normas comunes en materia de política social.

Para conocer más sobre la forma en que se elaboran las normas relacionadas a la política social se darán a conocer brevemente los procedimientos y mecanismos para crear legislación común en la Comunidad Europea.

La Base jurídica condiciona el procedimiento legislativo pues indica como se ha de seguir la adopción de un acto o política relacionada al bienestar social, fija el carácter y el grado de participación que tendrán las instituciones, especialmente del Parlamento. El Tribunal de Justicia pone de manifiesto que:

“La controversia sobre el fundamento jurídico correcto no tiene un alcance puramente formal dado que los artículos 113 y 235 del Tratado (los controvertidos en el caso) establecen normas diferentes para la formación de la voluntad del Consejo y que la elección del fundamento jurídico puede, por lo tanto, tener consecuencias sobre la determinación el contenido de los Reglamentos impugnados”⁵².

El artículo 63 del Reglamento interno del Parlamento Europeo establece lo relacionado al tipo de procedimiento que ha de seguirse, fundado previamente en la verificación del fundamento jurídico, estipulando que:

“1. Para todas las propuestas de la Comisión y demás documentos de índole legislativa, la comisión competente

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 26 de marzo de 1987, “Comisión c. Consejo”, asunto 45/86. http://europa.eu.int/index_es.htm#

verificará en primer lugar el fundamento jurídico. 2. Si la comisión competente impugnare la validez o la procedencia del fundamento jurídico, solicitará la opinión de la comisión competente para asuntos jurídicos. 3. La comisión competente para asuntos jurídicos podrá intervenir por propia iniciativa en las cuestiones relativas al fundamento jurídico de las propuestas presentadas por la Comisión. En tal caso, informará debidamente a la comisión competente. 4. Si la comisión competente para asuntos jurídicos decidiere cuestionar la validez o la procedencia del fundamento jurídico, comunicará sus conclusiones al Parlamento. El Parlamento votará sobre el particular antes de proceder a la votación sobre el fondo de la propuesta. 5. No se admitirán las enmiendas presentadas en el Pleno con la finalidad de modificar el fundamento jurídico sin que la comisión competente para el fondo o la comisión competente para asuntos jurídicos hubieren cuestionado la validez o la procedencia del fundamento jurídico. 6. Si la Comisión no aceptare modificar su propuesta para adecuarla al fundamento jurídico aprobado por el Parlamento, el ponente o el presidente de la comisión competente para el fondo podrán proponer que se aplaze a una sesión ulterior la votación sobre el contenido sustancial de la propuesta”

Debido a la distinta posición que juegan y a la interacción de las instituciones o *triangulo decisional*, se pueden distinguir distintos procedimientos legislativos. Después del Tratado de Ámsterdam, los procedimientos legislativos principales son: la consulta, la codecisión y el dictamen conforme. Además de estos, también existen dos más que tienen carácter residual: la concertación y la cooperación. En estos procedimientos es posible distinguir básicamente tres fases: a) iniciativa, b) tramitación e intervención parlamentaria, y c) decisión.

Iniciativa

La iniciativa: Esta corresponde casi exclusivamente a la Comisión, con excepción expresa en los Tratados, en los cuales posibilitan al Consejo la adopción de un acto normativo sin la propuesta previa de la Comisión. El monopolio de la iniciativa por parte de la Comisión se atenúa en el ámbito de la política monetaria, donde la comparte con el Banco Central Europeo (artículos 107.5 y 6 TCE) o se concreta en forma de recomendación (artículos 99 ó 104 TCE).

Con carácter general, el Consejo y el Parlamento (artículos 208 y 192 TCE respectivamente) y en ámbitos más restringidos los Estados miembros (artículo 115 TCE), pueden hacer uso de su *poder de vocación*, al instar a la Comisión a la adopción de una propuesta. Esto no vincula a la Comisión, mas que en algunos casos está jurídicamente obligada a presentar sin demora sus conclusiones (artículo 115 TCE).

El poder de iniciativa de la Comisión está sujeto a ciertos límites. En primer lugar, debe respetar los Tratados, tanto en relación con la base jurídica que constituye el fundamento del acto como en lo resto de los requisitos que pudieran derivarse de los mismos: plazos para el ejercicio de la iniciativa, instrumento normativo u otros. En segundo lugar, la iniciativa de la Comisión debe sujetarse a los principios de disciplina presupuestaria.

Tramitación

La tramitación: A toda propuesta, el Parlamento examina previamente además del fundamento jurídico, si se respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, también los derechos fundamentales de los ciudadanos, y si los recursos financieros para aplicar el acto normativo son suficientes⁵³. Después de esto, dependiendo del procedimiento predeterminado por la base jurídica, El Parlamento

⁵³ Artículo 58 del Reglamento del Parlamento Europeo

interviene mediante *consulta, codecisión o dictamen conforme*. En algunas ocasiones puede hacerlo también mediante concertación y cooperación.

A) La *consulta*, es uno de los medios que le permiten al Parlamento participar efectivamente en el Proceso Legislativo de la Comunidad. La consulta puede venir exigida por los Tratados -consulta preceptiva- o ser facultativa; sin embargo carece siempre de fuerza vinculante, de forma que el Parlamento cuando es consultado no puede modificar la propuesta sin el acuerdo del Consejo, por lo que su poder de enmienda tiene efectos más políticos que jurídicos. El pronunciamiento del Parlamento en el trámite de consulta, recibe el nombre o denominación de Informe mientras se transmita a Comisión, Y resolución legislativa o dictamen cuando se aprueba por el Pleno.

En caso de que la propia Comisión o el Consejo hagan una modificación a la propuesta dictaminada, en el procedimiento existe la obligación de volver a consultar (reconsulta) al Parlamento esta regla es un criterio establecido por el Tribunal:

“De la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que la exigencia de consultar al Parlamento Europeo durante el procedimiento legislativo, en los casos previstos por el Tratado, implica la necesidad de consultarle nuevamente siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento”⁵⁴

B) La *codecisión* fue introducido por el Tratado de Maastricht al Tratado de la Comunidad Europea, y consiste en que convierte al Parlamento en cotitular del poder normativo en materias concretas, las cuales están expresamente en el Tratado. Su denominación obedece a que en este procedimiento existe una codecisión del Consejo y del Parlamento, y son textos tramitados que sólo pueden por el acuerdo

⁵⁴ Sentencia del Tratado de la Comunidad Europea de 1 de junio de 1994 “Parlamento c. Consejo”, asunto C-388/92

expreso de las dos instancias. Esta cotitularidad del procedimiento de codecisión se refleja en que los actos adoptados para su aplicación, son firmados tanto por el Presidente del parlamento como por el del Consejo⁵⁵. Con la codecisión es reforzado el poder de enmienda del Parlamento, así como le concede también un derecho de veto absoluto, aunque para ello sea necesario una mayoría reforzada lo que se traduce en la absoluta del número de sus miembros, esto con el objetivo de prevalecer su voluntad negativa; Otra cuestión digna de mencionar es que el Parlamento no puede por sí sólo el curso de este procedimiento, sino que estar en concurrencia con el Consejo.

La Decisión

La decisión. Es la última fase del procedimiento legislativo comunitario, ya que constituye la decisión final de la institución encargada para tal acto: el Consejo (exceptuando en la CECA, en la que es la Comisión). En el caso que se hubiese seguido el procedimiento de la codecisión se necesita la concurrencia de la voluntad del Parlamento Europeo. Dependiendo del tema que se trate será la votación, y ésta, está regulada en los Tratados (dependiendo de cada materia) puede ser simple, cualificada, o unanimidad, por lo cual se necesita en cada caso de la base jurídica específica y del procedimiento legislativo que en cada caso remita.

Con el análisis del caso español nos damos cuenta que: a) España ha atravesado por un proceso de democratización donde todas las fuerzas políticas la han reconocido, b) realizó una integración económica regional exitosa con Europa, donde políticas de bienestar social común y Fondos de Compensación económica para los países europeos más atrasados, han ayudado a la elaboración e implementación de políticas sociales que han impactado de forma exitosa en España⁵⁶. De esta forma nos encontramos en un escenario donde las dos variables analizadas en este trabajo han arrojado

⁵⁵ Artículo 254.1 del Tratado de la Comunidad Europea.

⁵⁶ Sólo basta ver la estabilidad política y el crecimiento económico de los países miembros. Para mayor información ver el cambio porcentual del PIB en la página Eurostat.

como resultado un mejoramiento significativo en la calidad de vida y el bienestar social español.

CONCLUSIONES

En esta investigación se ha pretendido dar cuenta de la evolución de las políticas sociales a lo largo del siglo XX en México y España. Tomando un enfoque central en el impacto que ha tenido, en ambos países, su democratización política y su integración económica regional en la elaboración e implementación específica de políticas sociales. El impacto obtenido por las dos variables ha sido diferente en los dos países.

Independientemente de la historia particular de los estudios de caso analizados en este trabajo, se ha visto una notable diferencia en cuanto al beneficio o a la mejora en la calidad las políticas sociales que cada uno de estos países ha sacado con referencia a las dos variables analizadas; democratización política e integración económica regional.

Para el caso mexicano se puede concluir, que la configuración de políticas sociales ha servido, por mucho tiempo, como un instrumento de clientelismo político y, en el mejor de los casos, como forma de reivindicación del Estado en momentos coyunturales de presión social. Es decir “las políticas de combate a la pobreza han estado bajo el escrutinio público y el debate con un doble propósito: por su capacidad para realizar sus fines de inversión en capital humano, y por su contribución a la legitimidad de las políticas gubernamentales” (Torres, 2000). Lo anterior ha tenido como consecuencia, políticas sociales fragmentadas y limitadas en su alcance que no logran cubrir las demandas reales de la sociedad.

Auque en la Constitución Política se expresan grandes postulados en relación al bienestar social y a la democracia, hay quien sostiene que: “existen numerosos casos –como el de México- en que el marco constitucional a pesar de ser política y socialmente muy avanzado, no se expresa en el hábito y la rutina, lo que en la práctica socava la legitimidad de la autoridad y la legalidad en muy diferentes planos y esferas” (Salas y Valverde 2005).

Su integración económica regional más importante con Canadá y Estados Unidos, más que un mejoramiento en las condiciones del bienestar social nacional, ha contribuido al estancamiento en la elaboración de políticas sociales. Principalmente por la relación asimétrica entre los Estados miembros. Tal condición sólo cambiará con un trabajo conjunto y la voluntad política por parte de todos los países involucrados, de llevar más allá el Tratado de Libre Comercio y trabajar en conjunto para obtener una mejora significativa en cuanto a la calidad de vida de todos los pobladores de la región.

Es importante tener conocimiento a su vez, de las condiciones generales en las cuales se encuentran los países al firman tratados de esta naturaleza. Por ejemplo, en el caso de México se puede notar que entró en circunstancias desiguales con sus socios comerciales. El atraso económico, el endeudamiento generado con Estados Unidos, la masiva migración de mexicanos buscando el “sueño americano” y las altas tasas de desempleo y pobreza, hicieron que el papel del gobierno mexicano en las negociaciones se encontrara en un punto de desventaja para realizar peticiones ambiciosas para mejorar el bienestar nacional.

Son muchos los ángulos desde donde podríamos analizar la integración mexicana partiendo de estas condiciones generales imperantes en el momento de la negociación del Tratado. Desde la óptica empresarial y el impacto que tuvieron los empresarios en la formulación del tratado (Montero, 1997; Puga, 2004), desde el punto de vista del impacto de los migrantes mexicanos en Estados Unidos (Cornelius, 1989; Bach, 1993; Ibarra, 2003), desde la óptica de las diferencias económicas de los países miembros (González, 1993; Ornelas, 2003) y también desde la perspectiva del papel de la deuda externa mexicana frente a Estados Unidos (Estay, 1996; Ortiz, 2000; Chamboux-Leroux, 2001; Ceceña, 2001).

A pesar de todas estas diferencias se logró, teniendo en cuenta estas condiciones desiguales entre los países, el Sistema General de Preferencias hacia México. Estas preferencias se obtuvieron con el reconocimiento de las desventajas y desigualdades económicas y políticas existentes entre los

gobiernos de Estados Unidos y Canadá, por un lado, y el gobierno de México por el otro.

También se creó paralelamente al TLCAN el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN), en el cual se establecen acuerdos encaminados a la vigilancia de la justa aplicación de las leyes laborales en los tres países miembros. Otro objetivo que se perseguía con la firma de este Acuerdo era el compromiso de la promoción gradual de mejores condiciones de trabajo y nivel de vida de la población de toda la región, para ello se crearían mecanismos de intercambio de información, estadísticas, publicaciones e investigaciones que llevaran a la mejora de las condiciones laborales y la efectiva aplicación de los derechos de los trabajadores de los tres países. Sin embargo posteriormente se crearían distorsiones que más que ayudar a los trabajadores, favorecerían únicamente a las grandes corporaciones (Puga, 1993).

En lo anterior queda de manifiesto la explicación del término empleado en esta investigación referente a “la voluntad política”. Esta voluntad política concierne a todos los Estados que entran a formar parte de un bloque económico, tanto los que entran en condiciones de inferioridad como aquellos que tienen una mayor infraestructura para el desarrollo. Ejemplo de ello, para el caso mexicano y su integración con Norteamérica, lo es este Sistema de Preferencias que se traducen en mayores facilidades de importación de mercancías mexicanas ante sus similares de Estados Unidos y Canadá.

Para el caso de España, un claro ejemplo de la voluntad política de los Estados miembros para lograr una igualdad, es el uso de los “Ausgleichfonds” o Fondos de Compensación que se traducen en fondos económicos destinados a las zonas más atrasadas de Europa. Por muchos años (mientras eran 15 los socios) estos Fondos se dirigieron principalmente a España, Portugal y Grecia. En la actualidad, por la adhesión de 10 países más, estos Fondos están más diversificados, trayendo consigo las disputas de los Estados miembros encaminadas a obtener dichos Fondos.

Otro factor que se tiene que tener en cuenta es el referente a que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no tiene implicaciones jurídicas encaminadas a la unificación monetaria, unificación migratoria, la libre circulación de personas o los Fondos de Compensación. De esta forma se reduce únicamente a la eliminación de barreras arancelarias en productos y servicios entre los tres países, regulación de la propiedad intelectual, las inversiones, las compras gubernamentales, el medio ambiente y temas relacionados al ámbito laboral. Todo ello con una estructura institucional “extremadamente pobre o intergubernamental” (Chanona, 2004).

La democratización política mexicana aún no es reconocida por todos los actores políticos, prueba de ello son los actuales problemas políticos generados a partir de las elecciones del 2 de julio del 2006. Dichos problemas han llevado a la polarización de puntos de vista, que más que contribuir a la consolidación de la democracia nacional, generan incertidumbre y expectativas negativas del futuro del país.

Es también importante mencionar que la democratización nacional se ha llevado, en el mejor de los casos, a la democratización en la emisión del voto para elegir a los gobernantes, sin embargo no ha existido una democratización en otros aspectos fundamentales como en la economía, en la participación social o en la cultura, entre otras.

En suma, México tiene importantes retos en materia de bienestar social, se necesita crear herramientas y mecanismos que generen un desarrollo social sustentable, compatibilizando modernidad y tradición a la vez. Partiendo del punto de que México es un conjunto de diversidades, se tiene que lograr aprovechar las potencialidades que se tiene como nación. Lo anterior se lograra con la complementación de un trabajo conjunto de varias esferas, es decir: “El debate sobre el desarrollo y el papel que las instituciones juegan en su promoción adquiere una dimensión social y considera la posibilidad de replantear conceptos y relaciones al menos en tres esferas: el Estado; la democracia; y, la sociedad civil” (Salas y Valverde, 2005). A lo anterior sumaría una cuarta esfera, relacionada con el papel del Estado frente a

los procesos de integración económica regional, es decir, mejorar la calidad de los acuerdos, poniendo como principal objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En el caso particular de España son muchos los cambios que se han dado para la transformación a partir de 1982. En el ámbito político se dio paso a una plena democracia después de muchos años de autoritarismo; se originó una importante descentralización política y administrativa en el territorio español, dando paso a una transferencia del poder perteneciente al Gobierno Central a las Comunidades Autónomas; y uno muy importante que es la integración española a la Unión Europea.

La transición democrática española de una dictadura, ha dado pie también a una mejor consolidación de la política social, con el consenso de las fuerza políticas encaminado a una mejor calidad de vida de la población del país.

En el ámbito económico se crearon estructuras productivas y tecnologías más modernas, aunque con ello también se vislumbra el problema del desempleo y de la demanda de empleo por parte de la población joven que demandaba su incorporación al mercado laboral.

En el plano social se impulsó el desarrollo pleno de la mujer, tanto en la vida académica como en el plano laboral, se vivió un importante cambio demográfico con la disminución de la natalidad y el envejecimiento de la población con una esperanza de vida más larga.

España realizó exitosamente su integración a la Comunidad Europea, creando políticas de convergencia y asimilando la universalización de los derechos sociales con la subordinación de la contención del gasto dictada por la Unión Europea. Sin embargo la pertenencia a un bloque regional, como la efectuada en el caso de España, ha implicado un desarrollo social, al recibir fondos para las zonas más desprotegidas de la Unión Europea, por medio de las políticas compensatorias. Con esto se pretende hacer una importante

cohesión social en Europa mediante políticas comunitarias pero respetando las identidades nacionales y regionales.

Por otro lado en la Unión Europea existen, como se mencionó en este trabajo, instituciones supranacionales que velan por el bienestar común. Además de los mecanismos mencionados en el sentido de zona de libre comercio, unión aduanera, política agrícola común, políticas de apoyo a las zonas más atrasadas, cooperación en materia monetaria (posteriormente unión económica y monetaria), y una diversificación institucional, debido principalmente a la necesidad de instituciones supranacionales que se encargan de trabajar por la región en su conjunto.

Sin embargo, con su integración plena a la Unión Europea, España, como el resto de países de la Unión, tiene que hacer frente a las tensiones para hacer posible el crecimiento económico atendiendo a su vez sus sistemas de protección social mediante políticas sociales.

Por tal motivo es oportuno mencionar que el caso español no está exento de problemas, como en cualquier Estado de bienestar, se debe afrontar el problema de la suficiencia de los recursos destinados para garantizar el pago de las pensiones, los problemas de flujos de migración, el problema de los altos índices de paro así como un problema no nuevo para España que tiene que ver con los problemas de seguridad pública por atentados terroristas. Sin embargo en términos generales España ahora compite dentro de las estadísticas de los países desarrollados, cuestión inimaginable hace sólo 35 años.

A manera de cierre sería oportuno mencionar que la disminución de la desigualdad y el crecimiento económico requieren de diferentes tipos de políticas, sin querer decir que estas sean contradictorias entre sí. “El verdadero dilema no es optar por el neoliberalismo o el populismo, sino encontrar formas de equilibrio entre el Estado y el mercado que permitan un crecimiento económico que tenga una sustentabilidad social y política” (Barba, 1997). Sin embargo es necesario reconocer también “que la satisfacción de los individuos –con sus capacidades diferenciadas, como propone Sen- puede tener lugar en el ámbito de la cooperación, pero que ésta no es un elemento dado sino que

tiene su origen mismo en el conflicto, podemos empezar por construir un marco en el que la satisfacción de necesidades se relacione estrechamente con marcos de negociación, de consenso y argumentación de los actores sociales, es decir, con marcos institucionales problemáticos” (Torres, 2004).

Un intento por combinar responsabilidades individuales con responsabilidades sociales ha sido la creación de Estados de bienestar adoptados por las sociedades modernas (sobre todo europeas). Pero es importante tener en cuenta dos puntos de vital importancia para la elaboración de políticas sociales que generen mayor impacto, expansión económica y democracia; que permitan, por un lado, dar estabilidad política y controlarla, por el otro. Es importante tener en cuenta también que el bienestar social es el logro de la interacción entre Estado y economía. Por ello, podemos observar que son más prosperas y tienden a lograr mejores niveles de bienestar social aquellas sociedades que tienen a) una economía próspera y b) un sistema democrático consolidado.

Una forma que tienen los Estados para obtener una economía más próspera es la entrada y formación de bloques económicos regionales. Las funciones principales de la formación de estos bloques son, por objetivo primario, la eliminación de costos arancelarios y de exportación, que redunden en un beneficio general para todos los Estados miembros. Esto queda plasmado en las actas constitutivas de la mayoría de los tratados y convenios económicos internacionales, sin embargo, como vimos anteriormente, no siempre son cumplidos por todas las partes de un bloque.

Por otro lado, la consolidación democrática depende del funcionamiento y vigor del marco institucional en el que se inserta. “No hay bienestar sin democracia, pero tampoco hay democracia sin bienestar social... La democracia no consiste sólo en participar en las elecciones de los gobernantes. Es también un mundo de libertades políticas, civiles, religiosas, intelectuales y económicas, capaz de conciliar las ambiciones e intereses de los diversos grupos de ciudadanos que la componen” (Montagut, 2000). Hoy en día existen nuevas formas de participación ciudadana, más allá del interés en

la política partidista. Cuestiones como el medio ambiente, identidad cultural, la familia y el orden mundial, son cuestiones que preocupan a la sociedad civil, haciéndola participe mediante movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés y otro tipo de asociaciones sociales.

En este trabajo se intentó explicar el gran valor de la implementación de políticas sociales para obtener un mejor bienestar social. Esta política social debe intentar, en lo posible, lograr una igualdad de oportunidades que permita la inclusión de todas las personas para obtener los derechos y obligaciones que implica la ciudadanía en una colectividad. Por tal motivo, la política social debería conceder los recursos y servicios mínimos de todas las personas, para que de esta forma, al asumir la responsabilidad de individuos y ciudadanos, puedan originar con libertad sus opciones de vida.

Al estudiar el impacto que tienen, en la elaboración de políticas sociales, las variables de democratización política e integración económica regional, se intento tener en cuenta lo planteado por Alejandra Salas y Karla Valverde, en el sentido de que: “En la medida en que los paradigmas que orientan la discusión científica sobre los problemas del desarrollo influyen decisivamente en las estrategias y políticas de los Estados, la dinámica del objeto de estudio y la lógica cognoscitiva guardan una relación muy estrecha, si bien en ocasiones puede ser también imbricada y contradictoria. Por tal motivo, es necesario advertir aquellos momentos en que se producen giros paradigmáticas que se proponen corregir el rumbo y modificar las estrategias de desarrollo predominantes” (Salas y Valverde, 2005).

En ningún momento se plantea, en esta investigación, que estas dos variables sean las únicas que impactan en la forma y en la manera de elaborar las políticas sociales de los Estados, lo que se intentó es abrir nuevas discusiones y debates teóricos para entender y analizar desde otras perspectivas el objeto de estudio.

Es en los propios Estados donde, en última instancia, radica la responsabilidad para el desarrollo social de su población. Los procesos de

integración económica regional pueden contribuir, de cierta manera, al fortalecimiento de las capacidades locales de cada país. La consolidación democrática, por su parte, debe coadyuvar a la creación de mecanismos que generen dinamismo económico, que ayude a su vez, a un mejoramiento en la calidad de vida de la población. Por último es necesario promover una ciudadanía consiente de sus responsabilidades y los costos que se tienen frente al desarrollo del bienestar social, ya que se tiene que tener como primer objetivo el incluir cada vez a más personas a formar parte de ese desarrollo, desarrollo que genere una genuina igualdad social.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Francisca. "El concepto moderno de la asistencia". En memoria de la Reunión Anual de Asistencia Social, SSA. México, 1952. p. 4.

Aguilar Villanueva, Luís F. "Solidaridad: tres puntos de vista", en Aguilar Villanueva, Luís F. *et al*, *Solidaridad a debate*. En el Nacional. México, 1991. p. 138.

Alcocer, Jorge. "El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996". En Diálogo y Debate de Cultura Política, abril-junio. México, 1997. p. 104.

Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. España, 1998.

Anuario Eurostat, 1982.

Ayala Espino, José, "Fundamentos institucionales del mercado", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. México, 2000. p. 31.

Aznar, José María. "Ocho años de gobierno. Una visión personal de España". Planeta. Barcelona, España, 2004. p. 11.

Bach, Robert L. "Recrafting the Common Good: Immigration and Community", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 530, 1993. pp. 155-170.

Barba Solano, Carlos. "Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social"; en Gutiérrez, Estela *et al*, *El debate nacional. V. La política social*. Universidad de Guadalajara, Diana. México, 1997. p. 87.

Barenstein, Jorge, "Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos", Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 1. Caracas, Venezuela, enero. 1994.

Beveridge, William. "Las bases de la seguridad social". Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Boltvinik, Julio. "Pobreza y estratificación social", INEGI-COLMEX-IIS/UNAM. México, 1994. p. 93.

Boltvinik, Julio. "Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición". En Proyecto Regional para la Superación de Pobreza. Caracas, Venezuela, 1990. p. 19.

Casado, Demetrio. "Introducción a los servicios sociales". Acebo. Madrid, España, 1989.

Ceceña, Ana Esther, "Deuda externa y Construcción del neoliberalismo dependiente en México" en Aportes, septiembre- diciembre, año/vol. VI, número 018. Benemérita Universidad de Puebla. Puebla, México, 2001. pp. 39-52.

Chamboux-Leroux, Jean-Yves, "El desequilibrio y la deuda externa como limitantes para el desarrollo" Proyecto ITESO/Simorelos. México, 2001.

Chanona, Alejandro, "La Unión Europea y el TLCAN. Integración regional comparada y relaciones mutuas". En Alejandro Chanona, Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coords.). UNAM, FCPyS, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Miami. México, 2004. pp. 186.

Chevalier, Jacques y Loschak, Daniele. "La ciencia administrativa". INAP. México, 1983. p. 70.

Constitución Española. Biblioteca de textos legales, Tecnos. España. 13ª edición, 2004.

Cornelius, Wayne A. "The U.S. demand for Mexican labor" en W. A. Cornelius y J. A. Bustamante (eds.), Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences, and Policy Options, University of California-San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, 1989. pp. 25-47.

Desai, Meghnad. "Bienestar y privación vitales: propuestas para un Índice de Progreso Social". En Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1992.

Doyal, Len y Gought, Ian. "Teoría de las necesidades humanas". Madrid, Fuhem-Barcelona, Icaria, 1994.

E. Raab y G. J. Selnick. "Major Social Problems" Nueva York, Harper and Row. EEUU, 1964. p. 364.

El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de desarrollo. En Antología de la planeación en México (1917-1985). SPP y FCE. México, 1985.

Estay Reino, Jaime. "Pasado y presente de la deuda externa de América Latina, México" IIE-UNAM-BUAP. México, 1996.

Favela, Alejandro, "*El gobierno salinista y la reforma del Estado*". En Revista de Estudios Políticos número 9. FCPyS-UNAM. México, 1991. pp. 72, 73.

Fuentes, Mario Luís. "La asistencia social en México. Historia y perspectivas." Paideia. México, 1999. p. 61, 81, 112, 127, 137, 580, 572.

Fuentes, Mario Luis. "Mujeres, derechos y oportunidades: un principio de equidad". DIF. México, 1997.

García Delgado, J. L. y Jiménez, J. C. "Un siglo de España: la economía". Marcial Pons. Madrid, España, 1999.

Giner, Salvador. "El destino de la libertad", Editorial Espasa Calpe. Madrid, España, 1987. p. 253.

González Casanova, Pablo. "El Estado y los partidos políticos en México". Era. México, 1985. p. 137.

González Navarro, Moisés. "La pobreza en México". COLMEX. México, 1985. p. 11.

González R. Eduardo. "La crisis y las alternativas en juego". En, Rincón Gallardo, Gilberto *et al*, *México, la búsqueda de alternativas*. Ediciones de Cultura Popular-Cepna-UNAM, México, 1990. p. 17.

González Soriano, Raúl, "El TLC y la internacionalización de la economía mexicana" en Dora Kanoussi (coop.), *La crisis en el mundo de hoy*. Plaza y Valdés. México, 1996.

Gordon Rapaport, Sara, "Política Social", en *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo 2, Andrés Serra Rojas, Fondo de Cultura Económica. México, 1999. pp. 582, 584.

Groux, J., Manin, Ph. "Las Comunidades Europeas en el orden internacional". *Perspectivas Europeas*. 1985, p.9.

Guerrero, Omar. "El Estado y la administración Pública en México". INAP. México, 1989. p. 513.

Guillén, Ana. "El papel de las ideas en la elaboración de políticas públicas", en *El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923)*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid, España, 1990.

Gutiérrez del Olmo, José Félix A. "La atención Materno infantil. Apuntes para su historia". Secretaría de Salud. México, 1993. p. 24.

Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu editores. Argentina, 1991. p. 82.

Human Development Report 2005. *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones mundi-prensa. España, 2005.

Ibarra Escobar, Guillermo. "Migrantes mexicanos en la industria el vestido en Los Ángeles" en *Migraciones Internacionales*, enero-junio, año/vol. 2, número 001. Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México, 2003.

Informe sobre Desarrollo Humano 1997. PNUD. Madrid, España, 1997.

Jackson Ramírez, Enrique. "Políticas Nacionales de Desarrollo y la Atención primaria a la Salud". En *V Congreso nacional de Atención Primaria a la Salud*. México, 1993. p.24.

Jean-Victor, Louis. "El ordenamiento jurídico comunitario". Comisión de las Comunidades Europeas. Colección Perspectivas Europeas. Bélgica, 1991. p. 7.

Krauze, Enrique. "La presidencia imperial". Tusquets. México, 1997. p. 48.

Kusnir, Liliana. "La política social en Europa". Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Las Ciencias Sociales. México, 1996. p. 13, 65, 119.

Lara Ponte, Rodolfo. "Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano." UNAM-Cámara de Diputados. México, 1993. p.139.

Laurell, Asa Cristina, "Para pensar una política social alternativa". En "Estado y Políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas". Carlos M. Vilas. Coordinador. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Nueva Sociedad. México, 1995. p. 177.

Lerner, Bertha. "América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza". Miguel Ángel Porrúa, Las ciencias sociales. México, 1996. p. 19.

Lindblom, Charles. "Politics and Markets: The World's Political Economic System" New York. Basic Books. USA. 1977. p. 172.

Loeza, Soledad. "Derecha y democracia en el cambio político mexicano;1982-1988". En Foro Internacional, abril-julio, vol. XXX, núm. 4. El Colegio de México. México, 1990. p. 632.

Loyola, Rafael y León, Samuel. "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio". En Alonso, Jorge *et al*, *El Nuevo Estado Mexicano (II. Estado y política)*, Nueva Imagen. México, 1992. p. 61.

Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J. "Instituciones y Derecho de la Unión Europea." Mc Graw Hill. Segunda edición. España, 1999. p. 3, 15.

Maravall, José María. "La reforma de la enseñanza". Laia. Barcelona, España, 1984. p. 8.

Marín López, Efrén Cuauhtémoc. "Del proteccionismo estadounidense a la política desleal: el embargo atunero". En Problemas del Desarrollo, Revista latinoamericana de economía. Vol. 34. Núm. 134. México, 2003.

Marshall, T. H, "Social Policy in the Twentieth Century". Londres, Huttchinson University Library. Inglaterra, 1965.

Marshall, T. H. "Social Policy in the Twentieth Century", Londres, Hutchinson University Library. Inglaterra, 1965. pp. 24, 25.

Marshall, T.H., "Class, Citizenship and Social Development". Doubleday. United States, 1964.

Martínez Bullé-Goyri, Víctor. "Los indígenas y los derechos humanos", en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México. México: Archivo General de la Nación y Fondo de Cultura Económica. 1996. p. 242.

Meyer, Lorenzo. "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo". En Revista Mexicana de Sociología, abril-junio. FCPyS, UNAM. México, 1993. p. 68.

Montero, Cecilia. "Relaciones Estado-empresarios en una economía global: el caso de Chile" en Nueva Sociedad, número 151 septiembre-octubre de 1997.

Montiagut, Teresa, *Política Social Una introducción*. Ariel Sociología. Barcelona España, 2000. pp. 20, 24, 35.

Morales Camarena, Francisco. "La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos". Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1994.

Nogueira Aurelio, Texto presentado en la mesa redonda "*Masas, Poder y Democracia: Concepto de Democracia Política, Marginalización y Representación*", en el marco del Seminario Internacional Liberalismo y Socialismo: Viejos y Nuevos Paradigmas, organizado por la Facultad de Filosofía y Ciencias de la Universidad Estadual Paulista - UNESP, Campus de Marília, Sao Paulo, Brasil, realizado entre el 13 y el 15 de abril de 1993.

Noriega Cantú, Alfonso. "Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917". UNAM. México, 1988. p. 22-24.

Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial-CONACULTA. México, 1990. pp. 110, 19, 22,

Ordóñez Barba, Gerardo. "Política social y letra muerta". En Nexos número 229. México, 1997. p. 22.

Ornelas Delgado, Jaime. "Nueva modalidad de la expansión del capitalismo y la integración en América" en Análisis Económico, tercer cuatrimestre, año/vol. XVIII, número 039, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, 2003. pp. 35-59.

Ortiz Wadgymar, Arturo, "La revisión del TLC, la renegociación de las deudas externa e interna, elementos básicos para superar la etapa neoliberal" en Ortiz Wadgymar, Arturo, Héctor Núñez y Arturo Bonilla. Cambios Urgentes de la política económica a partir del año 2000. Ed. PAC. México, 2000.

Picó, Josep. *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Siglo XXI. España, 1987. p. 21.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. México, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). México, 1995.

Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000. En *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1996, Segunda sección. México, 1996.

Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001.

Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. DIF, Los Pinos. México, 1995.

Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Secretaría de Desarrollo Social. En *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998. México, 1998.

Puga, Cristina. "Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

Ramos Chávez, Héctor Alejandro. "La pobreza en el Distrito Federal, las políticas de gobierno 1997-2000 y 2000-2006 para erradicarla" Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 2002. p. 25.

Romo Martín, Jorge H. "Ley Nacional sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social". En *Administración Municipal y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, INAP. México, 1987. p. 57.

Ros Hombravella, J. "Política económica española (1959-1973)". Blume. España, 1979.

Ruiz Velázquez, Norma, *La Política Social en México hacia el Fin de Siglo*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2000. pp. XXII, 7, 16, 25.

Salas Porras, Alejandra, Valverde Viesca, Karla. "Las instituciones en el debate sobre el desarrollo". En Karla Valverde Viesca y Alejandra Salas Porras (coord.) *El desarrollo, diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. Editorial Gernika. México, 2005. p. 8-9, 17.

See, H. "Orígenes del capitalismo moderno", Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

Sen, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en Comercio Exterior vol. 42. núm. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1992. pp. 310, 311.

Sepúlveda, Jaime. "Estado nutricional de pre-escolares y mujeres en México: resultados de una encuesta probabilística nacional". En Kumate Jesús *et al*, *Información en salud: la salud en cifras*, Secretaría de Salud y FCE. México, 1993.

Serra Puche, Jaime. "Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos". SECOFI. México, 1993. p. 12.

Serrón A. Luís. "Escasez, explotación y pobreza: teoría, investigación histórica específica y crítica", Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 27.

Sichar, Gonzalo. (Coord.) "Semilla Democrática, Experiencias de Democracia Participativa en América Latina". Fundación CIDEAL. Madrid, España, 2002. p. 37.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Memorias de Gestión, diciembre 1988-agosto 1994. DIF. México, 1994.

Tamayo, Jaime. "El neocardenismo y el nuevo Estado". En Alonso, Jorge *et al*, *El Nuevo Estado Mexicano (II. Estado y política)*, Nueva Imagen. México, 1992. p. 113.

Tapia, Mónica y Campos, David. "Propuestas para redefinir la política social". En Gestión y política pública vol. VII, núm. 1. México, 1998. pp. 169. 178.

Tello, Carlos. "La política económica de México (1970-1976)". Siglo XXI. México, 1982. p. 11.

Titmuss, R. "Política Social", Barcelona, Ariel, 1981.p. 26, 31.

Torres Salcido, Gerardo. "El combate a la pobreza en México. Entre la asistencia social y la participación" En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 6. No. 3 (sep. -dic.). Venezuela, 2000. p. 137.

Torres Salcido, Gerardo. "Necesidades esenciales y pobreza. Conceptos y alternativas para las políticas de desarrollo". En Mota Díaz, Laura *et al*, *Desigualdad pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas Perspectivas Analíticas*. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). México, 2004. p. 150.

Tortella, Gabriel. "El desarrollo de la España contemporánea, Historia económica de los siglos XIX y XX, Alianza. Madrid, España, 1994. p. 204.

Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Monografías, tomo I., Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México, 1992.

Trejo, Guadalupe y Jones, Claudio. "Contra la pobreza. Por una estrategia de política social". Cal y Arena. México, 1993. p.57.

U.S. Department of Health and Human Services, "Regímenes de seguridad social en el mundo", en Social Security Administration, Government Printing Office. Washington, United States, 1992.

Uvalle Berrones Ricardo, " El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun. 2001). Caracas, Venezuela, 2001. p. 15.

Valdivia Pueyo, Francisco. "La beneficencia pública del DF., precursora y coadyuvante de la Asistencia social en México". S.E. México, 1985. p. 107.

Vilar, Pierre. "Capitalismo", Oikus-Tau, Barcelona, España, 1988. p. 14.

Villarreal, René. "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México". FCE. México, 1988. p. 313.

Wallerstein, Immanuel. "El capitalismo histórico", Madrid, Siglo XXI, 1988. "El futuro de la civilización capitalista", Barcelona, Icaria, 1999.

Wilkie, James. "La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social." FCE. México, 1987. p. 76.

ANEXO 1.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

TÍTULO I. CAPITULO TERCERO.

De los principios rectores de la política social y económica

Artículo 39

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.
2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.
3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.
4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Artículo 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.
2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Artículo 41

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Artículo 42

El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.

Artículo 43

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

Artículo 44

1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.
2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.

Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Artículo 46

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Artículo 48

Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Artículo 49

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a

los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

Artículo 50

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Artículo 51

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.
3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Artículo 52

La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

⌊