



19
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA SOCIAL
DEL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE
LEON. 1994-2000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL

P R E S E N T A :

JUAN RUBEN TORRES SILVA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. CARLOS ARTEAGA BASURTO



CIUDAD UNIVERSITARIA

200745

JULIO-2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A la memoria de:

Mario Alberto Torres Pineda
Roberto Torres Martínez
Mónica Paredes Morales
Dolores Mendoza García
Victoria Ávila Gómez

A mi esposa luz María del Rocío Pineda Ávila, como una muestra de cariño y paciencia, gracias...

A mis hijos, Rubén Alejandro y Cesar Emmanuel Torres Pineda, gracias por haberme permitido alcanzar una meta.

A mi mamá Lydia Silva Paredes, con cariño y admiración

A mis hermanos y hermanas... cuando se propone uno alcanzar una meta hay que llegar al final no se vale desfallecer a la mitad del camino....

A mis compañeros de comunicación social de la SEP gracias por su apoyo brindado...

Al Mtro. Carlos Arteaga Basurto, gracias por el apoyo brindado para realizar la tesis.

Un reconocimiento especial para la Profesora Elisa Vega Rodríguez... gracias.

Esto hay que tenerlo siempre presente:

“Nuestra labor no consiste en crear un ambiente idílico poblado por pobres, sino en formar un ambiente decente habitado por gente que esté orgullosa de él”.

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO 1 Balance Económico, Político y Social. (1982-1994).	
1.1 Crisis del Estado Benefactor.	1
1.2 La Deuda Mexicana y el Ajuste de la Economía con Miguel de la Madrid.	5
1.3 Gasto Público y Bienestar Social.	8
1.4 Continuidad y Cambio	13
1.5 Programa Nacional de Solidaridad.	17
1.6 Conclusiones.	23
CAPITULO 2 Política Económica y Social del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. (1994-2000).	
2.1 La Crisis Económica de 1994-1995.	26
2.2 Crecimiento Macroeconómico.	28
2.3 Costo Social del Modelo Neoliberal.	30
2.4 La Factura Social Sigue Pendiente.	32
2.5 Conclusiones	34
CAPITULO 3 Programas Sociales del Gobierno de Zedillo para Superar la Pobreza Extrema. (1994- 2000).	
3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	38
3.2 Programa para Superar la Pobreza (1995-2000).	41
3.3 12 Líneas de Acción del Programa de Desarrollo Social para Superar la Pobreza Extrema.	56
3.4 Programa de Educación, Salud y Alimentación. (PROGRESA).	63
3.5 El Municipio y la Política Social.	70
3.6 Descentralización del Gasto Social (Ramo 26 y Ramo 33).	75
3.7 Conclusiones.	83
CAPITULO 4 Hacia una Política Social Alternativa de Cara al Siglo XXI.	
4.1 Necesidad de un Modelo Alternativo de Desarrollo.	88
4.2 El Modelo de la Tercera Vía como una Propuesta.	91
4.3 La Tercera Vía y su Tesis Principal.	94
4.4 El Modelo de la Tercera Vía en México.	97
4.5 Conclusiones.	102
EPÍLOGO Trabajo Social y Política Social	104
BIBLIO - HEMEROGRAFIA	109

INTRODUCCIÓN

La política social constituye un fenómeno siempre de actualidad. Preguntarse sobre ella – su origen, su finalidad- es casi tanto como preguntarse por qué existen los gobiernos, para qué nacieron en el seno de la sociedad humana. Preguntarse sobre la política social mueve a reflexionar sobre las responsabilidades que un Gobierno puede tener.

Antes de continuar desarrollando la introducción quisiera definir: *¿qué es política social?*

Existen diversos enfoques para conceptualizar el término, para tal efecto, se manejan algunas definiciones de lo se entiende por política social.

- “En general, el término se utiliza para designar la acción que el Estado desarrolla, o debe desarrollar, para resolver problemas sociales, mediante disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social, económica y jurídica de los pobres y de grupos en situaciones especiales” (huérfanos, viejos y enfermos).¹
- “La política social es un conjunto de decisiones que crea derechos y obligaciones en el seno de la sociedad involucrada en el propio sector dominante”.²

La política social se ha definido, como un mecanismo de lucha contra la pobreza e instrumento útil para el desarrollo económico. Existe un punto en estas medidas sociales que están relacionadas con el lugar que los individuos ocupan en la sociedad y el papel que deben jugar dentro de las instituciones que tiene el Estado para la implementación de las mismas.

La política social surge debido a la función del Estado de organizar y garantizar las relaciones de dominación y desigualdad existentes en una sociedad. Por lo que, cualquier proyecto político debe contemplar todos los aspectos de la vida social, de ahí que la política social se presente como una variada gama de áreas particulares: salud, educación, vivienda, seguridad social, etc., cada una presenta una organización diferente y sus manifestaciones dependen de la problemática y demanda social.

¹ Ezequiel Ander Egg, (1982), “Diccionario de Trabajo Social”, Buenos Aires, El Cid.

² Arturo Fernández y Margarita Rozas, (1984), “Políticas Sociales y Trabajo Social”, Buenos Aires, Humanitas.

Así la política social se entiende como un conjunto de servicios de protección social a cargo del Estado. Son mecanismos estatales de gestión de los recursos públicos recaudados, para aminorar los efectos sociales de la desigualdad económica.

En el caso particular de nuestro país, en los últimos dos sexenios y lo que llevamos de éste, las políticas sociales han repercutido en la calidad de vida de los que menos tienen, que es la población rural e indígena. Así lo señaló Carlos Jarque, secretario de Desarrollo Social, quien admitió que en materia social: “ hay grupos de personas que carecen de alimentos, educación, acceso a las instituciones de salud, empleos productivos y remunerados; hay quienes no tienen vivienda, y hay localidades y comunidades cuya infraestructura y servicios son limitados o incluso inexistentes”.

Durante los últimos veinticinco años, a lo largo de cuatro regímenes presidenciales, México ha atravesado por diversos modelos de desarrollo económico sólo con éxito relativo. En los decenios de 1970 y 1980, el gobierno aumentó su intervención en la economía mediante un gasto federal más elevado, un mayor número de empresas paraestatales directamente relacionadas con la actividad económica, leyes orientadas a controlar el comportamiento de diversos mercados - sobre todo precios o producciones- y barreras a la competencia extranjera como aranceles de importación o cuotas diseñadas para proteger a los productores mexicanos de sus homólogos extranjeros.

A fines de los años ochenta y principios de los noventa, se siguió la estrategia opuesta, encaminada a corregir los desequilibrios producidos por la llamada economía mixta (combinación de la intervención directa del gobierno y participación económica privada). Se comenzó por reducir el tamaño del sector gubernamental (por ejemplo, el número de empleados y dependencias federales, proyectos de inversión y, en especial, la gigantesca deuda de ese sector). Al mismo tiempo, el sector privado gozó de mayor libertad para operar en distintos mercados.

Se aplicaron políticas de libre mercado en los sectores financiero y agrícola, así como en algunas áreas de los sectores manufactureros y de servicios. Estas políticas se complementaron con vigorosos intentos de liberalización del comercio, encaminados a promover la exportación nacional y a reducir el costo de los bienes y servicios importados, en un esfuerzo por aumentar la competitividad de la economía mexicana en el ámbito global. Pese a este

intenso proceso de transformación económica – especialmente entre 1984 y 1994 – la gestión de los últimos cuatro presidentes terminó en crisis económica: Luis Echeverría en 1976, José López Portillo en 1982, De la Madrid en 1988 y Carlos Salinas en 1994.

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

La política social puede ser concebida como uno de los instrumentos con que cuenta la autoridad para ofrecer respuestas a las aspiraciones y los reclamos de la sociedad por una mejor calidad de vida; pero en la procuración de esta tarea, la política social puede también ser el mecanismo que consolide, o cuya ausencia revierta, los procesos de transformación y progreso social en los que persevera toda sociedad. Ello debido a que el objetivo de la política social debe ser el compensar las desigualdades aleatorias (sociales y naturales) mediante la igualación de capacidades básicas (nutrición, salud, educación y vivienda) entre la población.³ Esto supone, necesariamente, atender sobre todo a los individuos más desfavorecidos para situarlos en condiciones de libre autodeterminación y elección, es decir, de participaciones en el intercambio económico, social y político.

No se trata únicamente – aunque sí en esencia – de combatir las condiciones de desigualdad e injusticia social que por años ha caracterizado a la estructura social mexicana, sino también de dar viabilidad al proyecto económico, que no tiene ningún futuro si cerca de la mitad de los mexicanos son incapaces de contribuir a realizarlo. El combate a la pobreza es precondition para el crecimiento y desarrollo económico equilibrado, pero también el mecanismo más robusto y seguro de progreso social.

Ernesto Zedillo asumió la presidencia de México el 1° de diciembre de 1994, tras un año de extraordinaria turbulencia política en el país. Ese año se inició con la repentina aparición de un grupo guerrillero armado en Chiapas. En

³ Guillermo Trejo y Claudio Jones, (1998), Contra la pobreza: Por una estrategia de política – social, México, Cal y Arena.

marzo, el candidato presidencial del partido en el poder había sido asesinado y, apenas seis meses después, otro importante funcionario del partido oficial tuvo el mismo desenlace. Aunque las elecciones presidenciales de julio fueron pacíficas en la historia de México, tres semanas después de la toma de posesión del presidente Zedillo, la moneda se devaluó. Por consiguiente el nuevo presidente comenzó su gobierno enfrentando una crisis económica extremadamente grave que amenazó la estabilidad del sistema político del país.

Pese a funestas predicciones, las reformas económicas iniciadas en el decenio de 1980 permanecieron, en lo general, intactas, y se retomó el camino del crecimiento económico. Más sorprendente aún, hoy el sistema político es más democrático, como consecuencia de las elecciones realizadas a mitad de sexenio, en julio de 1997, que le arrebataron al partido en el poder su ya tradicional control sobre la Cámara de Diputados y dieron a un líder de la oposición el gobierno de la ciudad de México. Ahora, la atención está centrada en las elecciones presidenciales del 2000, que podrán dar el triunfo – sin precedente – a un candidato de la oposición.

Esta tesis tiene como objetivo hacer un balance de la política social del Gobierno zedillista, reconociendo aciertos y señalando lo agravante que ha sido el modelo neoliberal que tanto daño ha ocasionado a la población que vive en pobreza extrema.

“El Presidente Ernesto Zedillo ha criticado a quienes no creen en las bondades del libre mercado, la privatización y la apertura al exterior, únicos caminos según el credo neoliberal para superar todos los problemas de la sociedad”.⁴

El neoliberalismo, como ya es sabido, es una estrategia ajena a nuestra historia y contraria a los intereses de los mexicanos. Nos fue impuesta por gobernantes dóciles a fuerzas del exterior. Se ha aplicado durante tres sexenios: Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari y lo que va de este sexenio con el presidente en turno, Ernesto Zedillo. Ha afectado dramáticamente al pueblo y le ha causado profundos daños. Ha subordinado a México a poderes extranjeros, haciéndole perder su soberanía.

- Es indispensable leer convenios y compromisos económicos firmados por lo últimos tres gobiernos para saber dónde se encuentra parado el país.

⁴ León Opalín, “¿Crisis de fin de sexenio?”, *Siempre*, México, núm. 2415, 30 de Septiembre de 1999, p. 51.

Tratados de libre comercio, cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), convenios fiscales entre México y otros países, estrategias de inversión para atraer inversionistas extranjeros. –

“El Banco Mundial tiene razón al destacar que el crecimiento de la economía mexicana ha dejado de lado el problema de la pobreza. Así como acierta al recomendar que el Estado mexicano no abandone servicios básicos como la educación y la salud.- Puesto que nuestros funcionarios atienden con más solicitud las recomendaciones de los organismos internacionales que las demandas de los mexicanos- ”.⁵

A cinco años y medio de puesto en marcha el TLC, los resultados están a la vista; las industria mediana y pequeña, es decir, los empresarios que podrían crear mayores fuentes de trabajo, se debaten en la competencia de un TLC que los tiene al borde de la ruina, en una globalización cuyos beneficios jamás perciben.

La aplicación del neoliberalismo ha afectado todas las esferas de la vida pública: ha subordinado la soberanía, enajenado el patrimonio de los mexicanos, ha descapitalizado al país, ha derruido la capacidad productiva, degenerado el tejido social, ha promovido una corrupción sin precedente, provocando un clima de inseguridad y delincuencia no vista en el pasado, falsificando la democracia, ha puesto en crisis la educación superior, empobreciendo brutalmente a decenas de millones de mexicanos y generando una decena de super-ricos, para mayor vergüenza del país.

De cara al siglo XXI, México enfrentará la mayor crisis de su historia. Sufre las presiones del autoritarismo gubernamental y también la destrucción de su tejido social y de los mecanismos solidarios que les son connaturales y que le permitieron superar anteriores crisis y crecer y fortalecerse a lo largo de muchos años.

La actual administración dice haber logrado unas finanzas públicas sanas, puede ser cierto, pero a costa del sacrificio de la población e incumpliendo las funciones de un Estado moderno. Hay finanzas sanas, pero también hay carencias sociales crecientes.

⁵ René Villareal, “ *Progresos y macroeconomía*”, *Siempre*, México, núm. 2412, 9 de septiembre de 1999, p.18.

México es uno de los países con mayor índice de pobreza. (26 millones en extrema pobreza y más de 40 millones en la marginación).⁶ Investigaciones de El Colegio de México sobre la pobreza en nuestro país, indican que a pesar de los programas gubernamentales específicos aplicados, la extrema pobreza de 1995 se convirtió en 1998 en indigencia que lleva a la muerte temprana y una proporción importante de las clases medias que ya ingresó a la pobreza y pobreza extrema, que genera desnutrición, con la peor distribución del ingreso nacional y, en donde la marginación crece sin control. El modelo económico vigente ha sido incapaz de generar los empleos suficientes y el bienestar social.⁷

Eje fundamental de su campaña presidencial, las promesas de Ernesto Zedillo en materia de política social fueron condensadas por él mismo en una frase: "Bienestar para tu familia".

A cinco años de distancia y ya cerca el fin del sexenio zedillista, ese compromiso es virtualmente uno de los grandes pendientes que marcan a su administración. El bienestar para las familias mexicanas quedó sólo en una frase más de campaña y de ello dan cuentas las cifras:

Uno de cada 6 mexicanos padece de desnutrición, y a causa de esto, cinco millones de mexicanos sufre un deterioro físico en su nivel más grave: la salud. Uno de cada cuatro mexicanos es totalmente pobre y las cifras se incrementan todos los días.

Metido en un tobogán financiero difícil de evadir, el gobierno ha concentrado sus esfuerzos, al menos durante los últimos tres sexenios en un programa económico que aunque ha dado algunos resultados en nivel macro aún no se refleja en el bolsillo de los pobres, que en México son la mayor parte de la población. En el pasado V Informe de Gobierno, el presidente Ernesto Zedillo reconoció: "Hacen falta más empleos y mejores salarios". Sin embargo, la estrategia económica a seguir en el 2000 no variará ni un ápice con respecto a las medidas aplicadas a lo largo del actual sexenio: la restricción del gasto social a su máxima expresión, la continuación de los procesos de privatización de todo lo privatizable y el pago puntual de la creciente deuda pública, hacen

⁶ Alvaro Cepeda, Neri, "Catorce potentados y 40 millones de pobres", *Siempre*, núm. 2421, 11 de Noviembre de 1999, p. 32.

⁷ Silvia Meave Avila, "Signo distintivo de los mexicanos: creciente pobreza", *Siempre*, núm. 2412, 9 de septiembre de 1999, p. 16.

prever desde ahora que poco o nada se avanzará para detener el deterioro del nivel de vida de los mexicanos.

Los efectos negativos de los desastres naturales ocurridos en México (temblor en Oaxaca y torrenciales lluvias en Puebla, Tabasco y Veracruz, a finales de septiembre y en la primera semana de octubre - del 99-) no se comparan con la realidad que muestran las cifras sobre la pobreza, por muy brutales que sean éstas y por mucho que revelen la tremenda desigualdad social que hay en el país que padecen cientos de campesinos e indígenas. Esto repercutirá social y financieramente durante todo el sexenio próximo. El levantamiento campesino - indígena zapatista en Chiapas no se resuelve ni se resolverá pronto. Asimismo, en abril del año pasado, los afanes privatizadores oficiales (el llamado Plan Barnés) y el Banco Mundial, por convertir a la UNAM y a la educación superior en una mercancía, desencadenaron en la primera huelga del siglo XXI: la de los estudiantes del CGH contra el neoliberalismo.

Estos y otros problemas, recibirán al nuevo Presidente de México a finales de este año, quien deberá inaugurarse ejecutando en el trapecio del poder dos o tres saltos mortales sin red. En este año, de renovación, y cambio de poderes federales, seis candidatos de diferentes partidos políticos buscarán la presidencia de nuestro país, en un sexenio de transición que será crucial para la vida de México y los mexicanos; es importante que los electores seamos muy precisos y más exigentes que nunca, ya que la complejidad de los problemas nacionales nos obliga a elegir; al capaz... no al incapaz; al efectivo... no al popular; al inteligente no... al vivo; al político... no al grillo; al bueno... no al malo; estamos obligados a elegir al presidente, al gobierno que pueda enfrentar los problemas nacionales y resolverlos en la medida de lo posible pongamos al mejor y supervisemos su trabajo, no hay otra manera de salvar a la población que sufre los embates del modelo neoliberal.

Conforme se acerca el cambio sexenal de administración Federal, el tema de la política social y el combate a la pobreza vuelve a caer rehén de la contienda política por el poder. Antes que permitir la cancelación de los programas en marcha, que son producto de la experiencia y el costo acumulado durante sexenios de políticas tentativas o manipuladas, es indispensable hacer una evaluación, transparente y comprometida, de los resultados obtenidos, buscar el seguimiento de los aciertos y corregir los errores. Indudablemente, muchos de ellos serán técnicos y logísticos (el levantamiento de datos en censo y encuestas, la evaluación del desarrollo en los individuos, la distribución de los recursos, etcétera), pero quizá los más difíciles serán los de pulcritud y abasto

administrativos, y el compromiso político. Parte de este último tendrá que reflejarse, justamente, en la perspectiva de largo plazo que el próximo conceda o niegue a la política social, que no debe seguir sacrificándose con cada fuego nuevo del periodo sexenal.

Es el momento de voltear a ver otros modelos económicos como el de la Tercera Vía que se propone en esta tesis, o los aplicados en América Latina o en países europeos, ya no es posible seguir soportando un modelo que ya no puede sostenerse más, que sólo ofrece beneficios para un sector de la población.

La perspectiva de análisis del contenido de esta tesis se centra en cuatro ejes: Balance Económico, Político y Social. 1982 – 1994; Política Económica y Social del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000; Programas Sociales del Gobierno de Zedillo; y, por último, una Propuesta de Política Social Alterna de Cara al Nuevo Milenio.

Los profesionales en Trabajo Social no podemos estar al margen de las políticas sociales implementadas por el gobierno; tenemos que estar inmersos en su operacionalidad y esquema; de cara al nuevo milenio, hay que implementar un nuevo diseño de correspondencia e integridad donde se tome en cuenta a la población en situación de rezago social y no nada más a la que vive en pobreza extrema.

Hoy en día las desigualdades sociales, consecuencia de un modelo neoliberal coloca a los más marginados de la sociedad en desventaja, por ello el trabajo social es necesario al diseñar y poner en marcha modelos con planes a disminuir los rezagos sociales causados por el propio sistema que no ha frenado la pobreza extrema, dejando a millones de mexicanos en la miseria.

Es indispensable que el trabajador social entienda cómo articular la política económica con la política social. Actualmente esta articulación es aún difusa, casi inexistente. Hoy en día no se trata de resolver y suplir carencias- que son muchas- con recursos desde el centro – que no son tantos -, sino de romper las causas estructurales que las originan, lo cual implica buscar la autosuficiencia y reproducción económica de los grupos empobrecidos para abatir con ellos nuevos espacios de participación, apoyándose en una política de conservación de los recursos naturales y medio ambiente por medio de estas dos políticas.

La presente tesis es importante por dos razones: primero, una alternativa que ofrece la ENTS para titularse es presentando un producto final de un tema específico, y al revisar los títulos que hay en la oficina de titulación encontré que hay muy poco material acerca del tema sobre “política social”, el cual estoy abordando, independientemente que desde que estaba en la formación de la carrera me llamó la atención los diferentes enfoques que se manejan en diferentes materias, donde se abordó el tema de la política social.

La segunda razón, es la pobreza extrema en que viven millones de mexicanos, la cual me lleva a la reflexión de las causas que las están originando, partiendo del modelo neoliberal aplicado por casi tres sexenios y una política social focalizada exclusivamente a los pobres extremos, léase Progresá, ya que este Programa apenas si le entrega unas cuantas monedas a poco más de 2 millones de familias, que no es ni siquiera una cuarta parte de los 26 que están en extrema pobreza. Con ello pretendo aportar algunas reflexiones que nos permitan, como trabajadores sociales, contar con herramientas suficientes para la comprensión de este tema complejo y poder generar propuestas de modelos de atención social con bases firmes, que den cuenta de la realidad de una forma certera y veraz, apoyándonos a la vez en nuevos paradigmas, como puede ser, en este caso, el de la llamada Tercera Vía.

CAPITULO 1 Balance Económico, Político y Social (1982- 1994).

1.1 Crisis del Estado Benefactor

La crisis económica de 1982, y el modelo económico que se aplicó en México para remplazar el modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, trajeron consigo el replanteamiento de las tareas del Estado, el abandono de postulados centrales del régimen nacionalista revolucionario, el cambio de reglamentos y disposiciones clave de la política económica, y la consiguiente reformulación de la política social y de bienestar de la población.

Hasta antes que estallara la crisis en 1982, en México regía una política de bienestar animada por el propósito de abarcar a la mayor cantidad de beneficiarios, sin haber llegado a establecer políticas plenamente inscritas en la lógica de funcionamiento del Estado de bienestar, la cual suponía cargas impositivas generalizadas que financian la cobertura universal de los servicios.

En la política social, aplicada por el régimen nacionalista revolucionario se combinan dos modelos: uno que se caracteriza por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a beneficiarios, y supone cierto grado de cooptación, y el inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de recaudación de impuestos.

Las políticas asistenciales de carácter general se expandieron gradualmente, a medida que el Estado se fue haciendo cargo de una creciente cantidad de servicios colectivos, hasta alcanzar el mayor número en los años setenta, cuando el gasto público tuvo una gran expansión.

El Estado benefactor y el modelo de sustitución de importaciones propiciaron la industrialización de algunas regiones del país, la creación de empleos, el consumo interno, el aumento de la clase media nacional y la experiencia de lo que se llamó el “milagro mexicano”. Sin embargo, el Estado benefactor y el modelo de sustitución de importaciones entraron en crisis debido a que el gobierno gastó excesivamente en subsidios, burocracia, infraestructura y en atención a las demandas de la población, lo que le permitía la “legitimidad política”. Además, tuvo una fuerte intervención en el sector productivo a través de las paraestatales, rigidizó las relaciones laborales; con ello cerró la productividad del trabajo y la calidad de los productos. Para entonces, México presentaba serios problemas de déficit comercial y fiscal, incremento del endeudamiento exterior y fuga de capitales, lo cual llegó a una de sus

manifestaciones más importantes con la crisis del 76, de la cual el país no se recuperó ni con la estrategia petrolera de López Portillo.

Durante el período de 1977 a 1979, la economía nacional experimentó una transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, cuyas características se basaron en la acumulación del capital y el crecimiento económico; es importante mencionar dos variables que incidieron en lo anterior:

- a) La devaluación de 1976, reflejó el agotamiento del crecimiento y acumulación, desde la década de los 50's, que correspondió a una etapa de sustitución de importaciones.
- b) La gran disponibilidad de grandes reservas de hidrocarburos y su exportación, para poder captar las divisas que necesitaba el desarrollo de la economía.

A este nuevo modelo de crecimiento económico se denominó “La Alianza para la Producción”, el cual pretendió utilizar todos los recursos petroleros como el elemento dinámico central, pues frente a los incrementos de sus precios, en los mercados internacionales su exportación generaría las divisas necesarias que permitieran la ampliación de la base productiva. Así se fijó como actividad prioritaria la industria petrolera y sus ramas; con lo anterior se propiciaría el desarrollo de la industria de bienes de capital. De este modo se contaba con tres ramas importantes de la economía que elevarían la producción: la de acero, productos siderúrgicos y energía eléctrica. Al petrolizarse la economía nacional, registra su total influencia en el PIB, en las exportaciones en el ingreso y en el gasto público. Así, las contradicciones del desarrollo, lejos de solucionarse, se agravaron; para fines de 1981 y de una manera sorpresiva, estalló la más profunda crisis cíclica que puso a prueba el sistema de economía mixta.

A principios de los 80's, era evidente que se tenía un cambio de rumbo en el país por lo que según Rolando Cordera y Carlos Tello (1981), había que elegir en dos caminos: El nacionalismo o El neoliberalismo.⁸

El gobierno de Miguel de la Madrid opta por la segunda opción, como una alternativa de incorporación del país a la “modernidad”, pero más que ello,

⁸ Rolando Cordera y Carlos Tello, (1981), México: La disputa por la nación, México, siglo XXI.

como un paso forzado al proceso de globalización mundial que se estaba generando en el mundo.⁹

El viraje más sobresaliente de Miguel de la Madrid se va a producir en el momento en que se decide abandonar la concepción intervencionista del Estado, para dar un paso a un esquema predominantemente neoliberal, con implicaciones en cuando menos dos niveles: 1) el Estado deberá desempeñarse dentro de un nivel ligado a la eficiencia y de una dimensión mucho más reducida a través de su política de reestructuración del sector estatal y paraestatal, así como del gasto público; y, 2) en materia de bienestar social en particular, el Estado deberá establecer una forma de relación diversa para con la sociedad, caracterizada por el desplazamiento de una parte de la responsabilidad estatal hacia el resto de los grupos y clases sociales y por la alteración del compromiso político que garantizó, al movimiento corporativista oficial durante varios años, la aplicación de políticas expansionistas necesarias para la afirmación de su legitimidad política ante la clase trabajadora.

Durante el auge del Estado benefactor, la redistribución de la renta, como objetivo de la política social, fue la articulación entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión y asistencia. Sin embargo, a partir de los procesos de reforma del Estado a mediados de los años ochenta, la política social se inscribe en la redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad del último cuarto de siglo.¹⁰

En la concepción de política social del régimen nacionalista revolucionario, existía una estrecha relación entre desarrollo económico y gasto social. Durante mucho tiempo se concibió al gasto social como parte del proyecto de desarrollo, ya que se pretendía promover el consumo, a la vez que impulsar la cohesión social y la legitimidad del Estado.

La mencionada política de ampliar las instituciones de bienestar, ocurrida después de la segunda guerra mundial, implicaba un reconocimiento de la obligación del Estado de establecer, mantener y extender los servicios de bienestar.

⁹ Jorge Narro, "La Modernización de México: El Neoliberalismo", en *Christus*, revista de Teología y Ciencias Humanas, México, año LVII, núm. 652, febrero de 1992.

¹⁰ Teresa Incháustegui, (1998), "Política Social y Cambios de Finales de Siglo", en *las Políticas Sociales de México en los años noventa*, México, Plaza Valdés UNAM, p. 62.

A pesar del carácter abarcador y general de estas políticas, las erogaciones para aplicarlas han sido consideradas insuficientes por los especialistas. Desde fines de los años setenta viene descendiendo el porcentaje del gasto destinado a la política social. Después de 1976, año en que esta proporción representó el 25 % del gasto público federal, empezó a declinar, hasta reducirse al 10% en 1988. No obstante que el gasto general del gobierno casi se quintuplicó en términos reales entre 1970 y 1982, el gasto en desarrollo social sólo se triplicó.

La crisis de la deuda obligó a Miguel de la Madrid y a Carlos Salinas a procurar la racionalización del sector social. Durante la presidencia del primero, los presupuestos del sector social disminuyeron en forma dramática. Asimismo, el gobierno eliminó una serie de subsidios alimentarios que se habían incrementado durante el auge del petróleo. De la Madrid, siguiendo las intenciones originales de su antecesor, implantó un sistema centralizado de planeación de desarrollo regional, mediante el cual el gobierno federal podía negociar con los gobiernos estatales los programas anuales de desarrollo del estado. Además, en un intento por comenzar a deslindar a la burocracia del control del PRI, de la Madrid implantó un ambicioso programa de descentralización administrativa en los sectores, de salud y vivienda.

Pese a los continuos intentos de Miguel de la Madrid por debilitar el control ejercido por los sindicatos priistas sobre el sector social, éstos lograron mantener un significativo poder de veto sobre las reformas de la política social. Aceptar este poder de veto fue el costo político que pagaron de la Madrid e incluso Salinas, por depender de los sindicatos para controlar las demandas salariales y para reprimir un posible descontento social durante los largos años de la estabilización y del ajuste estructural. El descontento del sindicalismo se pudo controlar, en parte porque los sindicatos del PRI obtuvieron prebendas y privilegios al permitirseles colonizar las delegaciones estatales de los sectores de educación, salud y vivienda.

1. 2 Deuda Mexicana y el Ajuste de la Economía con Miguel de la Madrid.

A partir de 1982 se anunció una política económica realista, lo que de manera sintética implicaba:

- 1) Que los ajustes al gasto público se harían en un breve plazo.
- 2) Que las políticas de empleo, salariales y de beneficios sociales se elaborarían de tal forma que el Estado no "recargaría" excesivamente su presupuesto en gastos improductivos.
- 3) Que se diversificaría la economía y se abriría hacia el exterior.
- 4) Que el crédito se sometería a los mecanismos competitivos prevalecientes en el mercado.
- 5) La necesaria reestructuración del pacto social surgido en el México moderno: el paso de una relación semicorporativa con los trabajadores y empresarios, a un neocorporativismo que permitiera una flexibilización de las relaciones laborales y salariales para una "moderna" reproducción de la fuerza de trabajo. ¹¹

El neocorporativismo, en su versión neoliberal, exige una nueva intervención estatal **pactando** con la clase empresarial los mecanismos de planeación económica. El Estado se convierte más en un mediador que controla eficazmente la empresa que en un **protector**, se le exige a cambio la representación de la clase por un grupo reducido de organismo. El modo político de proceder del neocorporativismo es eliminar las trabas decadentes y anacrónicas de negociación o legitimación. Por otra parte, significa que la regulación política de la economía enfrenta a las organizaciones tradicionales de negociación (sindicatos) con el Estado.

"El Estado, como la sociedad de bienestar, preocupado por la eficacia, la racionalidad del sistema y la paz social, promueve políticas neocorporativas que, por una parte, acentúan su imagen **autónoma**, y por otra, lo convierten en el principal agente acumulador, productor y distribuidor. Ambas funciones tienen una pretensión legitimadora, pero institucionalizan a su vez una distribución asimétrica de los beneficios del poder". ¹²

¹¹ Josep Pico, (1987), Teorías Sobre el Estado de Bienestar, México, Siglo XXI, p. 135.

¹² *Ibid.*

Los mecanismos de compensación no se han expresado aún. Lo que se ha dicho reiteradamente tanto por Miguel de la Madrid Hurtado en su momento, así como por Carlos Salinas de Gortari cuando éstos fueron presidentes, es que la vía más adecuada para transitar a la modernización es dejar al libre juego del mercado las fuerzas económicas y, como objetivo de reestructuración industrial, bajar aún más los niveles de sindicalización (ya de por sí bajos, pues se calcula un índice del 24% de afiliación del total de la población económicamente activa), para evitar las trabas que esto significa para la instalación de nuevas industrias.

En virtud de estas propuestas, la finalidad global es redefinir la relación salarial flexibilizando el trabajo, que también tiene un significado de agresión contra los derechos laborales mínimos: ausencia del contrato colectivo, libre movilidad de los puestos, ausencia de protección en caso de despido, incremento de la productividad sin correspondencia salarial justa (que tendría como consecuencia un incremento real en el costo de la vida de los trabajadores); incluso se ha hablado de eliminación de los salarios mínimos. Lo que sí se suspendió fue la política de salarios de emergencia impulsada durante el gobierno de Echeverría Alvarez y que, sin duda, favoreció a los trabajadores en general.

En el terreno de las políticas seguidas con el empleo, ha sido evidente la incapacidad estatal de generar una cantidad prudente de los mismos, de tal modo que se detenga el paro masivo. "En cinco años, de 1982 a 1987: la economía sólo pudo generar 900 mil empleos netos, mientras que 4.2 millones de jóvenes se incorporaron a la edad laboral, frustrando en gran medida su incorporación efectiva a la fuerza de trabajo, ampliando el llamado sector informal de la economía o la migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica".¹³

Los argumentos oficiales han venido sosteniendo que la estrategia económica y social para enfrentar la crisis iniciada en 1982, se ha basado en dos aspectos fundamentales: uno, la *reordenación económica* como respuesta ante la crisis y su agravamiento, para lograr la recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido de la economía y, otro, la del *cambio estructural*, para propiciar la transformación de fondo del aparato productivo así como el bienestar social. Ante los sismos de 1985 se agregan las estrategias de *reconstrucción* y aceleramiento del cambio estructural (basado en la reconversión industrial).

¹³ Alejandro Montoya, (S/f), Empleo y Salarios en Covuntura, Mimeo, p. 3.

La explicación oficial del recrudecimiento de la crisis se puede ubicar en dos ámbitos, uno interno y otro externo. En lo externo se hace constante referencia a los efectos negativos de la constante alza en las tasas de interés internacionales, y el deterioro de los precios de los principales productos de exportación, fundamentalmente del petróleo. Ante esto cabe preguntarse: ¿por qué nuestra economía muestra una gran fragilidad ante los movimientos en el comercio y las finanzas internacionales?

En lo interno se hace alusión a "errores de instrumentación" por haber perdido el control sobre el gasto público, por haber recargado el ajuste fiscal en aumentos de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, y por la persistencia del proteccionismo. Pero, más que errores de instrumentación lo que parece estar detrás del incumplimiento de los objetivos programados no sólo son "errores de concepción de política económica"; si no también fuertes desequilibrios en la estructura financiera y fiscal mexicana.

Durante el sexenio de MMH (1982-1988), la economía no creció, prácticamente - apenas 0.31% en todo su sexenio - y la pobreza aumentó sustancialmente. De acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "el porcentaje de la población que vive en la pobreza absoluta aumentó del 19% en 1984 a 24% en 1989".¹⁴ Al iniciar su gestión Miguel de la Madrid Hurtado pretendió un crecimiento económico del 5.5% anual, el cual no logró.

¹⁴ Carlos Acosta Córdova, "*Miseria, saldo de tres sexenios obsesionados por el mercado*", Proceso, México, núm. 1141, 13 de septiembre de 1998, p. 12.

1.3 Gasto Público y Bienestar Social

A partir de 1982 se empieza a vivir una nueva y cruda realidad: la crisis en su apogeo. La política económica comienza a pensarse y a diseñar cabalmente de acuerdo con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) y a pagar, “a como dé lugar”, la deuda contraída en la década anterior. El régimen de López Portillo se basó de manera casi exclusiva en los recursos petroleros para sostener su política de exportación y de crecimiento. Mas cuando bajó la demanda y los precios del petróleo, sólo quedó la deuda que resultó ser inmanejable.

Paralelamente, con la crisis económica se minaron de modo serio e irreversible las bases del pacto poscardenista, mediante el cual se había podido lograr el consenso básico y la legitimidad social y política del Estado mexicano. El mal manejo de la crisis económica mostró también la irresponsabilidad de la clase dirigente.

Durante la década de los setenta, el Estado benefactor se enfrentó a tres grandes problemas que no pudieron ser superados:

- La inflación
- El déficit de la balanza de pagos
- El desempleo

Las alternativas que el gobierno de Miguel de la Madrid propuso para su solución, consistieron en los ajustes de política económica que se denominaron de descentralización y planificación democrática, pero que en la práctica fueron el monetarismo (en economía) y el neoconservadurismo (en política).¹⁵ Las principales medidas adoptadas para solucionar estos tres problemas fueron:

- Reducción drástica del gasto público y en especial el gasto social, de modo que se redujeran las transferencias (vía salarios indirectos) a la fuerza de trabajo, reducción del circulante y reducción de las tasas impositivas a la ganancia.

¹⁵ Ivan Gough, (1982), Economía Política del Estado de Bienestar, México, H. Blume, p. 244.

- Liberación de recursos hacia el sector privado para incrementar sus exportaciones netas.
- Descorporativización de la relación empresa-trabajadores y, por lo tanto, reestructuración del mercado de trabajo, reduciendo los índices de sindicalización e imponiendo la flexibilidad del trabajo.

Según esta posición, el modelo de crecimiento estaría basado en el libre juego de las fuerzas de mercado y el retorno a un “Laissez Faire” ampliado, donde la intervención estatal se viera reducida a un mínimo racional y de gestión administrativa.

La situación de crisis aumentaba las demandas de los sectores golpeados y, a pesar de ellas, las políticas neoliberales agudizan ese fenómeno al destruir la parte del gasto que se supone debía servir para contener los efectos de la crisis. Esta situación paradójica no implica que el Estado se suicide, sino que busque su reestructuración.

Al nivel más general, una reducción en el Estado de bienestar mismo interfiere en la reproducción de las sociedades capitalistas, no solamente en la reproducción de la fuerza de trabajo, sino también en el mantenimiento de la integración y la armonía social, así como en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

Los recortes sistemáticos en México, en particular al gasto social, inciden en las estrategias que se pueden adoptar para evitar que males eventuales como el desempleo, los desastres naturales, o la caída abrupta en los precios de los hidrocarburos se escapen más allá de límites controlables; ello en razón de que la carga presupuestaria, cuando se somete a una política de austeridad, no puede ser modificada rápidamente.

La evaluación de la incidencia sobre la población de una política de austeridad como la adoptada en las dos décadas pasadas y lo que va de ésta, no es tarea fácil; lo probable es que tenga repercusiones negativas de largo alcance. Algunos autores¹⁶ describen las dificultades para medir esos efectos, pero es

¹⁶ R. Carrasco y E. Provencio, “La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias” en: Investigación Económica, México, núm. 184, abril-junio, 1988, p. 91.

patente que una política económica orientada hacia los recortes presupuestales desprotege en primera instancia a sectores vulnerables.

De aquí se puede inferir el hecho de que se agudicen aún más algunos problemas sociales endémicos como la desnutrición, la pobreza extrema, la marginación urbana y rural, el retorno al pasado analfabeto, etc.

De hecho, tal política daba resultados en la reducción del índice inflacionario, no así en la creación de mayores fuentes de trabajo.

A partir del gobierno de Luis Echeverría se empezó a disparar el déficit presupuestal en México. Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, el déficit presupuestal representó en promedio el 1.9% del Producto Interno Bruto; bajo Echeverría, el 6.4%; López Portillo, 9.7% y Miguel de la Madrid, 11.8% del PIB, promedio sexenal.¹⁷

En 1987 el déficit presupuestal del Gobierno mexicano era del 16% del Producto Interno Bruto.

El presupuesto para 1987-89 destinaba casi el 60% para el pago de la deuda, dentro del gasto público total. La deuda externa e interna representaba en 1988 el 70% del PIB; del cual 50% corresponde a la primera y el 20% a la deuda interna.

Evolución de la deuda externa en los últimos cinco sexenios:

DEUDA EXTERNA^{18 19 20 21}

1970	1974	1976	1979	1982	1988	1992	1999
\$ 4 545' 800	\$ 9 975' 000	\$ 19 600' 200	\$ 29 757' 200	\$ 57 988' 200	\$ 81 406' 800	\$ 100 384' 000	\$ 170' 000. 00

MILLONES DE DÓLARES (APROXIMADAMENTE)

De 1994 a 1999 México envió, 49,400 millones de dólares al exterior para cubrir los intereses de su deuda externa, 27,085 millones de dólares, se pagaron en los dos primeros años del sexenio de Ernesto Zedillo.

¹⁷ Luis Pazos, (1994), El Final de Salinas; entre la recesión y la devaluación, México, Diana. p.14.

¹⁸ Banco de México, 1981.

¹⁹ Carlos Acosta Córdova, "En dos días, Zedillo arruina la economía, deshizo su programa sexenal y borró las ficticias glorias de Salinas", Proceso, México, núm. 947, 26 de diciembre de 1994, p. 7y 8.

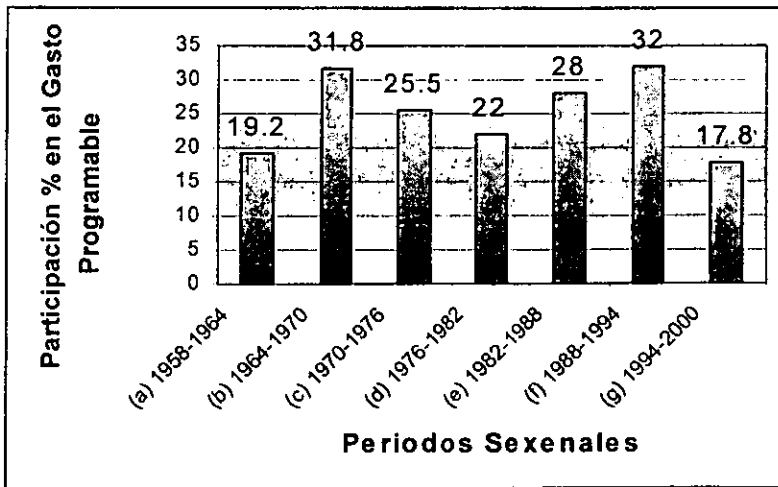
²⁰ Carlos Marichal, La Jornada, México, 3 de marzo de 1999. P. 22

²¹ Américo Saldivar, (1994), Estructura Socioeconómica de México 1970-1993, México, Quinto Sol. p. 211.

Desde finales del 82, la política de gasto público bajó drásticamente dentro de una “estricta disciplina presupuestal”. De acuerdo con el diagnóstico oficial, el incumplimiento de los objetivos programados se debe, en gran parte, a que el gasto público se expandió entre 1984-85 y no se contrajo con la oportunidad ni en la proporción necesaria para poder abatir la “creciente demanda”.

Sin embargo, la política de gasto público ha privilegiado el pago de los intereses de la deuda, afectando negativamente a renglones prioritarios para fomentar el desarrollo. Así, durante el período 82-86 la estructura del gasto público se caracterizó por una gran participación del gasto por concepto del servicio de la deuda pública (intereses y amortización) y una contrastante participación del gasto social (educación, salud y seguridad social), - sólo por mencionar algunos de los más representativos que en términos de gasto social han tendido a reducir su ya de por sí raquítica participación en el gasto total. En conjunto sólo alcanzan cerca de una cuarta parte de lo que representa la participación del pago de la deuda pública en el gasto total.

GASTO SOCIAL EN LOS ULTIMOS SIETE SEXENIOS



a) Adolfo López Mateos; b) Gustavo Díaz Ordaz; c) Luis Echeverría Álvarez; d) José López Portillo; e) Miguel de la Madrid; f) Carlos Salinas de Gortari. y g) Ernesto Zedillo Ponce de León.²²

²² Elida Martínez Solano, “Desarrollo estabilizador”, *Epoca*, México, núm. 409, 5 de Abril de 1999, p. 12 y 13.

En el presente año, el Gobierno Federal tiene planeado un presupuesto de egresos de un poco más de un billón 200 mil millones de pesos, de los cuales el 83.0 por ciento se destinará al gasto programable - participaciones a entidades federativas y municipios y las Adefas – (adeudos fiscales anteriores) y el 17.0 por ciento restante será para hacer frente al costo financiero de la deuda pública; sin embargo, del gasto programable sólo se destinará el 17.8 por ciento a programas específicos para el combate a la pobreza y los destinados a obras públicas.²³

El Gobierno Federal ha señalado insistentemente que el gasto social representará el 60.1 por ciento del gasto programable, el más alto en los últimos 20 años, pero no ha señalado que esto incluye las reformas de la nueva Ley del Seguro Social, el cual no constituye un beneficio por parte del Gobierno Federal, ya que se trata de un subsidio para los patrones, el gasto real que se aplicara al gasto social sólo sera del 17.8 por ciento. El más bajo en los últimos 35 años.

PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL AÑO 2000²⁴

RUBRO	MONTO	% TOTAL
Gasto neto total	1,200,278.4	100
Gasto programable	733,449.7	61.1
Gasto no programable	466.6	38.9
DETALLES DE ALGUNOS RUBROS		
Aportaciones a estados y municipios	168,063.4	14.0
Participaciones	164,222.0	13.7
Deuda	216,642.0	18.0
Reforma sistema de pensiones	58,088.0	4.8
Pensiones y jubilaciones	36,422.6	3.0
Salarios y servicios sector público	235,020.3	19.6
Seguridad pública	9,628.6	0.8
Procampo	11,211.2	0.9
Pemex	59,926.6	5.0
CFE	65,535.0	5.5
Gasto social	185,590.6	15.4
Progresá	29,778.2	2.4
Obra pública	9,512.6	0.7
Otros gastos	101,167.6	8.4

Millones de pesos.

²³ Silvia del Valle, "Aumento al gasto social", *Siempre*, México, núm. 2423, 19 de diciembre de 1999, p. 52.

²⁴ Silvia Meave Avila, "Billonario presupuesto para saldar deuda, no-pobreza", *Siempre*, México, núm. 2424, 4 de diciembre de 1999, p. 24.

1.4 Continuidad y Cambio

“No puede haber crecimiento sostenido y progreso social duradero que no descansen en una economía estructuralmente saneada y fortalecida”.
Carlos Salinas de Gortari.

El 1º de diciembre de 1988 llegó a la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari y, con él, un grupo de funcionarios que tenían dos características fundamentales: la primera, ser economistas, y la segunda, haber estudiado en el extranjero. Pero tenían otra particularidad: eran representantes de una ideología dominante que en ese momento estaba de moda en el mundo.

Me refiero, precisamente, al neoliberalismo. Un pensamiento cuya tesis fundamental es que el mercado, la economía y las finanzas son los que deben gobernar. Dicho de otra forma: para el neoliberalismo lo que debe tener éxito son: (las casas de bolsa, la inversión extranjera, los bancos, el intercambio comercial o, como dicen los especialistas, lo importante —dentro de ese esquema— es la felicidad de los números, y lo de menos, es la prosperidad de la clase social más marginada). Según algunos críticos.

¿Cuál fue la apuesta del sistema político mexicano y de Miguel de la Madrid al designar a Salinas de Gortari para sucederlo en el alto cargo? Continuidad y cambio es el lema y consigna fundamental del candidato del PRI a la presidencia. Por contradictorio que parezca, bajo ese lema se encierra toda una filosofía e intencionalidad política. Con la idea de continuidad se pretende dar el apoyo y respaldo a la política gubernamental seguida por su antecesor precisamente quien lo designó para relevarlo. Por el contrario, la idea de “cambio”, expresa la posibilidad de maniobra y renovación que tiene el candidato una vez ser investido en el alto puesto, “sin traicionar” a su presidente. Esto último es particularmente importante al momento de conformar su nuevo grupo político.

En este binomio o paradoja contradictoria, reside toda la astucia y simulación de aquel que promete todo, pero sin ofrecer nada en concreto. El entonces candidato del PRI fue uno de los artífices de la política económica del sexenio 82-88; es decir, fue impulsor entusiasta de una estrategia económica inspirada en el liberalismo económico, la racionalidad y la eficiencia productivas. Todo ello tendiente a lograr la tan anhelada modernización del sistema productivo, la eliminación de subsidios a un sector paraestatal ineficiente y costoso, amén de rezagado, frente a la “competencia” del gran capital nacional y extranjero.

No fue por ello fortuito el gran impacto alcista o “boom” que sufrió la Bolsa de Valores una vez conocida su designación. Tampoco resultaron novedosas o sorprendidas las declaraciones elogiosas de importantes líderes empresariales al conocer su postulación, calificándolo como el “hombre que sí conoce y que razonablemente promete apego a las normas ortodoxas de la economía”. Se trata, pues, de eliminar las posibles “incertidumbres económicas” o los apegos a populismo que se opongan a la modernización.

El elegido era el candidato no sólo del sistema y del presidente, sino también de los empresarios y del llamado gran sector privado de la economía. La Bolsa “votó” por él al producirse el insólito “boom”; el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica también felizmente extendió su visto bueno en boca de Elliot Abrams, secretario del Departamento de Estado para Latinoamérica.

Sin ningún antecedente de liderazgo político y desamparado de bases sociales reales, Salinas de Gortari debía buscar su legitimidad no sólo al interior de los aparatos de Estado, sino también y fundamentalmente en el seno de la sociedad civil. Es ahí donde precisaba mostrar y demostrar su capacidad de estadista.

Desgraciadamente sólo se vio más de lo mismo: los tradicionales y costosísimos acarreos, apoyos y besamanos; es decir, prácticas obsoletas y clientelares que no corresponden a la necesidad de expansión y modernización de la sociedad capitalista.

Con todo, amén de su buena fortuna y de su buena cuna, Salinas De Gortari, prácticamente tenía que comenzar desde cero a formar su grupo político y, sobre todo, a fincar las bases sociales de sustentación y apoyo a su futuro reinado. Pronto se comprendió que disponía ya de una ventaja importante, como lo era el contar en lo fundamental con el apoyo empresarial, del capital nacional y extranjero, que en última instancia son quienes toman las decisiones en el campo de las inversiones y de política económica del país. Tampoco son nada despreciables los 15 mil millones de dólares en divisas de la reserva acumulada, para “lo que se mande y ofrezca” (por ejemplo, evitar un mayor “crack” de la especulativa Bolsa).

También fue de suma importancia el gran “espaldarazo” otorgado por el presidente Miguel de la Madrid al exonerar al candidato y su partido de los errores y fallas de una política económica antipopular. De ahí que no fuese

aventurado el suponer que las mayores tensiones a las que se enfrentaría la burocracia política y su nuevo grupo dirigente serían con las clases subalternas, con los sectores más golpeados por la crisis económica que se arrastra con sus breves interrupciones por más de una década.

Sin caer en populismo y subsidios costosos para la sociedad, el Estado debería agenciarse recursos urgentes para reanimar la inversión productiva y relanzar el crecimiento económico. Sin duda que un adecuado tratamiento de la deuda externa, superando el criterio de "pagar a toda costa", era uno de los renglones fundamentales en el diseño de cualquier proyecto económico anticrisis que contemplase, simultáneamente, la reconversión industrial, la modernización del aparato productivo y el incremento de su productividad, que hoy día aun constituyen un verdadero talón de Aquiles para la economía mexicana.

Dicha política, además de inventiva y voluntad, requería superar el corto y mediano plazo, para encumbrarse en una estrategia que fuese mucho más allá de un sexenio o una década.

Con todo, hoy por hoy persiste la ambigüedad del discurso, el comprensible pragmatismo, la todavía socorrida demagogia, los mitos de una cultura política apática, las promesas festinadas y los compromisos de todo tipo contraídos o por asumir, frente a ríos de desesperados "apoyadores" venidos y traídos de todos los confines de nuestra geografía.

Después de unos comicios problemáticos y de distintos enfoques ideológicos, el 6 de julio de 1988, triunfa el candidato del PRI a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari. Por vez primera en nuestra historia política, los partidos de oposición como el PAN y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, objetan dicho triunfo argumentando el fraude electoral, llevado a cabo por los organismos que controla el Estado; la oposición considera que el triunfador de las elecciones fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en tanto que Manuel J. Clouthier acepta su derrota; los acontecimientos que siguieron al proceso fueron los mítines y manifestaciones a lo largo de todo el territorio nacional, que incluso traspasaron el ámbito internacional, ya que se dio del mismo modo en los Estados Unidos de Norteamérica que en Europa.²⁵

²⁵ Ramón Cinco Martínez, (1991), Estructura Socioeconómica de México, México, Interamericana.

Por otra parte, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, en foros nacionales e Internacionales, consideraron ilegal el triunfo de Carlos Salinas de Gortari, que culminó con las discusiones parlamentarias y acusaciones de la oposición que no fructificaron en la tribuna de H. Congreso de la Unión. Éste era el marco político para la toma de protesta del C. Presidente de la República

En sus dos primeros años de gobierno, Carlos Salinas de Gortari, actuó como candidato en campaña, en su afán de recuperar el control político en los estados donde el PRI tenía problemas, despachó más tiempo en provincia que en sus oficinas de Palacio Nacional o los Pinos, y básicamente se dedicó a promover su principal proyecto: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Espina vertebral de la política social del salinismo, Solidaridad fue un programa enfocado a la construcción de infraestructura física y social en donde la organización social fue un requisito para participar en el programa. Los comités de solidaridad que pronto surgieron a lo largo del país se convertirían eventualmente en uno de los instrumentos políticos más importantes en manos de la presidencia.

Con el programa de Solidaridad Salinas controló a los gobernadores y buscó recobrar la credibilidad del PRI y al mismo tiempo debilitar a la oposición y, sobre todo, centralizar y fortalecer su poder.

La historia del combate a la pobreza en México está estrechamente ligada a la historia reciente del presidencialismo. En su intento por recuperar el control de una parte del presupuesto de la política social de manos de los líderes de las corporaciones del PRI, los gobiernos de López Portillo y de Salinas lanzaron sendos programas de combate a la pobreza bajo la protección de la presidencia de la República. Estos programas, exentos de cualquier supervisión institucional efectiva por parte de la oposición o del Congreso, pronto se convertirían en instrumentos para generar apoyo político para la presidencia y el PRI. Su impacto sobre la pobreza fue muy modesto. El debilitamiento de la autoridad presidencial a partir de la crisis política de 1994 puso fin al manejo directo de programas centralizados de combate a la pobreza en la presidencia, pero abrió una nueva era en la cual los gobernadores podrán usar estos recursos a discreción, especialmente en los estados dominados por el PRI.

1.5 Programa Nacional de Solidaridad

Uno de los fenómenos que acompañaron a la crisis económica de los años ochenta fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos²⁶. Frente a esto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Programa Nacional de Solidaridad fue el instrumento del gobierno para combatir la pobreza, la cual se había convertido en una de las principales preocupaciones gubernamentales debido a su agudización después de una década de crisis, ajuste y cambio del modelo económico.

Las acciones del Pronasol se sustentaron en la participación de las comunidades con el gobierno. Esa participación significó que las comunidades aportaban mano de obra y los recursos a su alcance, y el gobierno el resto de los recursos necesarios para el desarrollo del programa que elegía la comunidad, organizada en un comité. Además de canalizar a las entidades federativas los recursos del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos, el gobierno federal descentralizó la ejecución de los programas a los gobiernos estatales y municipales que también colaboraban con el aporte de recursos propios y daban respuesta a las peticiones de los demandantes.

Teóricamente se pensó en las políticas sociales de Pronasol tendrían dos tipos de efectos en el seno del mismo de la sociedad. Primero, efectos distributivos de la riqueza y, segundo, efectos socializadores en la transición de una comunidad tradicional a una moderna. En el primer grupo de efectos se afirmaba que las políticas sociales puestas en práctica a través de Pronasol facilitarían la producción y el acceso a bienes y servicios públicos, ampliando los beneficios del gasto social. Además como el gasto en este tipo de políticas es una inversión con rendimientos a largo plazo, se produciría un avance hacia condiciones más adecuadas en la generación de proyectos productivos autofinanciables que posibilitarían una reducción efectiva de la desigualdad y la pobreza. El segundo tipo de efectos estimularía la modernización global en México.²⁷

Pronasol fue un programa nacional de enormes dimensiones. Aunque fue criticado como un programa con fines clientelares que buscaba aumentar los

²⁶ El Nacional, Solidaridad: Tres puntos de Vista, en Solidaridad a debate, México, 1991, p.131.

²⁴ *Ibid.*

votos del partido en el gobierno (PRI), sus efectos tangibles mostraron que la demanda por sus beneficios y el involucramiento de la sociedad aumentaron entre 1989 y 1993. En ese período, la población beneficiada por los programas de Pronasol²⁸ se incrementó y se espera que las cifras crecieran aún más, en la medida y al ritmo que aumentara la inversión gubernamental que se destinaba a sus programas. La inversión federal en los programas del ramo XXVI fue creciendo desde 1989.

Así, la política de gasto gubernamental indiferenciado que se originó en la vieja política populista de masas, se cambió por una novedosa política de gasto focalizado, dirigido a quienes necesitaban realmente esos subsidios y estaban dispuestos a participar en la puesta en práctica de los programas. Además, Pronasol aspiró a desarrollar una nueva forma de gestión de la demanda social, bajo la premisa de que los recursos son escasos y que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas públicos. En muchos estados, Solidaridad no sólo fomentó la participación de las instancias locales y revitalizó la coordinación intergubernamental, también involucró a la sociedad en el tratamiento de sus necesidades y demandas.

Salinas planteó una política social compensatoria o complementaria de su idea de mercado. Su eje fue Pronasol. Ambas cosas desafiaban el corazón del establecimiento político de México: la primera, porque afectaba todo el sistema clientelar de patronazgo público fincado en las finanzas del Estado, los subsidios y la corrupción corporativa. La segunda, porque intentaba revitalizar las bases sociales de apoyo del Estado, por fuera del PRI, los sindicatos, los ejidos, los gobiernos estatales y municipales, y los grupos políticos tradicionales.²⁹

Los pobres reclamaban y siguen reclamando hoy en día, una mayor participación en la construcción de una verdadera política social, no concebida como una donación o concesión filantrópica, sino como derecho humano inalienable y exigencia ética y social irrenunciable. El Estado debe

²⁸ Hasta 1994 se financiaron con los recursos del ramo XXVI los siguientes programas: salud, hospital digno, infraestructura educativa, escuela digna, niños en solidaridad, instalaciones deportivas, solidaridad en colonias y comunidades, agua potable y drenaje, electrificación, vivienda digna, fondo nacional para empresas en solidaridad, fondos de solidaridad para la producción, programas de desarrollo regional, caminos rurales y carreteras, fondos municipales de solidaridad, solidaridad para los servicios social, mujeres en solidaridad, comunidades indígenas, abasto y comercialización.

²⁹ Héctor Aguilar Camín, "La generación del cambio derivó en luto, pleitos, exilios virtuales y cárceles verdaderas", Proceso, México, núm. 997, 11 diciembre de 1995. p.13.

actuar como responsable de garantizar el combate a la pobreza, entendiendo que los sujetos del desarrollo social son los pobres.

Una parte del gasto social tiene que dedicarse a promover una auténtica organización de la gente, sin temerle a esa organización. Programas de compensación selectiva, como fue Solidaridad, no llegaron en la práctica a los que tienen menos capacidad de demanda, que son los más pobres, ni alcanzan a movilizar su participación: se tropiezan con estructuras locales de poder que son antidemocráticas, y gastan demasiado en propaganda para inflar imágenes presidenciales dadivosas.³⁰

El mecanismo de Pronasol incluyó tres áreas generales de política: programas de bienestar, productivos y de desarrollo regional. Con casi el 70 por ciento del presupuesto del Pronasol, los programas de bienestar incluían proyectos de infraestructura física o social (por ejemplo, fondos para vivienda, electrificación, pavimentación de calles, agua y drenaje, reparación de escuelas y construcción de clínicas de salud). Las transferencias directas se limitaron a un programa de becas escolares y al subsidio de alimentos básicos. Los programas productivos absorbieron el 15 por ciento del presupuesto y, a partir de 1991, se dirigieron al financiamiento de microempresas. El 15 por ciento restante del presupuesto se destinó al desarrollo regional mediante créditos blandos a trabajadores rurales y a la creación de bancos "populares". El Instituto Nacional Indigenista (INI) manejó en forma independiente los programas dedicados a comunidades indígenas.

A partir de un sesgo marcadamente urbano, el Pronasol atendió primordialmente problemas relacionados con la pobreza moderada. Los programas de vivienda, electrificación, pavimentación, agua, drenaje, reparación de escuelas, y las mayorías transferencias de ingresos y subsidios se canalizaron a las ciudades. Los beneficios no llegaron directamente a la población en pobreza extrema, ni a campesinos ni a las comunidades indígenas. Esto se debió a varias razones. Primero, el prerequisite de la organización social dejó fuera del programa a los pobres extremos, pues la capacidad de organización de la comunidad está inversamente relacionada con el nivel de pobreza. Segundo, considerando que las personas en situación de pobreza extrema generalmente no tienen acceso a la educación o a las instituciones de salud, éstas quedaron excluidas de programas como las becas

³⁰ Julieta Campos, "Sobre el filo de una navaja", *Proceso*, México, núm. 1003, 22 de enero de 1996. p. 41.

de educación. Tercero aunque los programas de salud llegaron a las comunidades rurales a través del IMSS- Solidaridad, Solidaridad no atacó de raíz el problema de la desnutrición ni tampoco contempló medidas de educación para la salud.

Solidaridad reemplazó, en lugar de complementar, la posible reforma del sector social. Los vínculos institucionales entre el programa y las dependencias del sector social fueron mínimos. De hecho, con excepción de las clínicas de salud del IMSS-Solidaridad, el Pronasol se instrumentó al margen de las agencias públicas del sector social. Esta desvinculación fue contraproducente. El ejemplo de los programas dedicados a mejorar la infraestructura física de las escuelas primarias es por demás ilustrativo: el impacto que puede tener un salón de clases físicamente renovado sobre el desempeño escolar de los estudiantes depende, en última instancia, de la calidad del sistema educativo. Mientras la naturaleza autoritaria de las escuelas mexicanas permanezca intacta, el beneficio educativo neto de una aula físicamente renovada será mínimo.

La instrumentación de Pronasol se llevó a cabo bajo un estricto control presidencial. Solidaridad siguió una lógica plebiscitaria mediante la cual el presidente apeló directamente a los pobres sin la tradicional intermediación del aparato burocrático – sindical del sector social. Los criterios de asignación de recursos fueron enormemente discrecionales y consideraciones de tipo político – electoral prevalecieron por encima de criterios estrictamente sociales. Aunque en términos absolutos los recursos se canalizaron principalmente hacia los Estados más pobres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), los beneficiarios netos del programa, en términos de recursos per cápita, fueron los habitantes de las ciudades capitales de estos Estados.

Una investigación estadística sobre la asignación de recursos del Pronasol previo a elecciones de 1991 sugiere que el programa siguió una lógica sesgadamente electoral. Después del triunfo electoral del PRI en 1991, la instrumentación y los objetivos del Pronasol varió de un estado a otro en función del grado de competitividad electoral y de la capacidad de movilización poselectoral de la oposición.³¹ En estados en donde la hegemonía electoral del PRI permanecía hasta entonces relativamente intacta (por ejemplo Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz), la élite salinista decidió

³¹ Robert R. Kaufman y Guillermo Trejo, “Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol. La política del Programa de Solidaridad en cuatro estados mexicanos”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, septiembre de 1996.

que la instrumentación del Pronasol la orquestarían delegados de la Sedesol de bajo perfil, a quienes se les sugería abstenerse de organizar comités de Solidaridad que desafiaran el equilibrio político local. Los recursos del Pronasol en estos estados terminaron bajo la tutela de los liderazgos tradicionales del PRI. En cambio, en estados donde la oposición representaba una amenaza al monopolio priísta, ya fuera en las urnas electorales o en las calles, la élite presidencial prefirió promover a delegados con potencial político en la región y los instó a crear organizaciones populares que contuvieran la amenaza de la oposición. En suma, el combate a la pobreza fue más eficaz en estados electoralmente competitivos y de ingreso medio del norte del país que en los estados más pobres dominados por el PRI.

El Gobierno Salinista proclamó que el Pronasol dio resultados favorables, pero no proporcionó información cuantitativa y confiable que permitiera evaluarlo concretamente. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el gobierno mexicano señalan que el número de mexicanos que vivían en la absoluta pobreza (cuyos ingresos eran insuficientes para pagar sus necesidades alimentarias), disminuyó sólo ligeramente: de 14.9 millones en 1989 a 13.6 millones en 1992. Por tanto, hubo críticas al programa en tres grandes líneas: su impacto real para mitigar la pobreza fue insignificante; se usó como dispositivo para ayudar electoralmente al PRI; y, al crear un mecanismo paralelo para responder a las demandas sociales, pasando por alto a los gobiernos municipales y estatales, contribuyó a debilitar las estructuras formales del gobierno.

A pesar de la falta de investigación sistemática con base en evidencias, la aceptación generalizada es que el Pronasol se utilizó para mejorar la fortuna política del PRI, sobre todo para fortalecer la popularidad del presidente Salinas. En este contexto, es más plausible la hipótesis de que la estructura comunitaria de Solidaridad fue concebida como una plataforma potencial para reemplazar a la del PRI. Después de todo, la afirmación de que el Pronasol minó el poder político de las estructuras formales de los gobiernos municipales y estatales a favor de la presidencia no enfrenta ninguna objeción factible o justificada.

La victoria electoral del PRI en 1991, el prestigio del Pronasol y la popularidad sin precedentes del entonces presidente eliminaron cualquier incentivo para que Salinas llevara a cabo una reforma de fondo del sector social. Después de 1991, la política social de Salinas (excepto en el área de educación) llegó a un equilibrio complaciente con los sindicatos priístas del

educación) llegó a un equilibrio complaciente con los sindicatos priistas del sector social y una reforma institucional de fondo de la política social desapareció de la agenda presidencial.

1.6 Conclusiones

A partir de 1982 se empieza a vivir una nueva y cruda realidad: la crisis en su apogeo. La política económica comienza a pensarse y a diseñarse cabalmente de acuerdo con los lineamientos del FMI y a pagar "a como de lugar" la monstruosa deuda contraída en la década anterior. El régimen de López Portillo se basó de manera casi exclusiva en los recursos petroleros para sostener su política de exportaciones y de crecimiento. Mas cuando bajó la demanda y los precios del petróleo, sólo quedó la deuda que resultó ser inmanejable.

México lleva casi tres sexenios, es decir, 17 años gobernado por economistas. Aunque Miguel de la Madrid era abogado de profesión, siempre privilegió el valor de la economía por encima del valor de la política. Lo mismo podemos decir de las dos administraciones posteriores, durante las cuales se consolidó en México la implantación del modelo neoliberal.

A partir de 1982, México ha experimentado la peor crisis económica de los últimos 50 años, con una efímera recuperación en 1984-85. Desde entonces, los hechos han mostrado que la política fiscal así como la política monetaria y crediticia - pilares de toda estrategia de financiamiento del desarrollo - aplicadas hasta ahora no han logrado superar realmente el estancamiento económico, el proceso inflacionario, el creciente desempleo, la caída del poder adquisitivo de la gran mayoría de la población ni la creciente concentración del ingreso, sólo para mencionar algunos de los problemas más agudos a los que se enfrenta actualmente toda estrategia de financiamiento del desarrollo en México.

Al gobierno de Miguel de la Madrid le tocó pagar la factura del desastre económico con lo cual concluyó el sueño de administrar la abundancia proclamado por López Portillo, el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid puede resumirse en una sola frase: "con sacrificios, pero evitaré que el país se nos deshaga entre las manos".

Durante la gestión del presidente Zedillo, como en las de Salinas y De la Madrid, la planificación económica se insertó en un proceso formal. Se instrumentaron diversos planes económicos sexenales con metas para el desarrollo social y económico. Sin embargo, la evidencia sugiere que, desde 1980, los esfuerzos gubernamentales se han centrado básicamente en alcanzar

la estabilidad macroeconómica, en tanto en que en la práctica otros aspectos del desarrollo se relegaron a lugares de menor importancia.

Mucho se ha dicho en México y en el extranjero acerca de la crisis económica de 1994-1995. Algunos la han atribuido al “error de noviembre” (de no haber devaluado la moneda en ese mes o incluso antes) y otros a los “errores de diciembre” (refiriéndose con esto a la manera en que se llevo a cabo la devaluación). Sin embargo, esencialmente son tres los factores que provocaron la crisis: la manera en que se puso en marcha la política monetaria durante 1994 (liquidez, políticas de tipo de cambio y tasas de interés); la dimensión del déficit de la cuenta corriente (que reveló la enorme brecha entre las importaciones y las exportaciones), así como el medio al que se recurrió para financiarla, y la manera en que procedió la liberalización del comercio (como una reducción arancelaria a las importaciones, unilaterales e indiscriminada), sobre todo a principios del decenio de 1990. Además, las autoridades cometieron serios errores en la manera de confrontar y administrar la crítica situación económica una vez que ésta se hizo manifiesta. Como consecuencia, el entusiasmo de los inversionistas nacionales y extranjeros disminuyó significativamente, dificultando aún más el manejo de la crisis.

La situación política también se deterioró en 1994. La guerrilla en Chiapas y los asesinatos del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y del secretario general de PRI, Francisco Ruiz Massieu, ahondaron la incertidumbre política en un año de altas expectativas políticas. Se esperaba que las elecciones del Congreso y presidenciales programadas para 1994 constituyeran pasos hacia un México más democrático. Pero la confusión descarriló este avance. Sumergidas entre la inquietud política y un manejo macroeconómico inadecuado, la política de tipo de cambio y las financieras provocaron que un problema financiero externo se convirtiera en una crisis de credibilidad y de tipo de cambio sin precedentes, imprevista por la mayoría de los observadores y participantes de la economía mexicana.

Ante esta situación uno se pregunta: ¿Cuáles han sido los lineamientos de la política económica para hacer frente a la crisis? Y ¿por qué tales lineamientos principalmente los fiscales, monetarios y crediticia no han tenido los resultados esperados? Una respuesta tentativa a estas cuestiones, a manera de planteamiento hipotético, sería que los intentos de financiamiento para fomentar el desarrollo no han sido los más adecuados y sí han derivado en una obstrucción del mismo, poniendo de manifiesto la profundidad y el carácter estructural de la crisis financiera y fiscal en México.

obstrucción del mismo, poniendo de manifiesto la profundidad y el carácter estructural de la crisis financiera y fiscal en México.

Aunque las causas de estas crisis hay que buscarlas no sólo en los aciertos o errores de la política económica o en "factores externos adversos"; si no también, y sobre todo, en la deficiencias y distorsiones del propio sistema financiero y fiscal mexicano, que tiene su explicación última en los desequilibrios y en la desintegración del aparato productivo; en las formas de acumulación de capital y de apropiación del excedente económico.

Capítulo 2 Política Económica y Social de Ernesto Zedillo Ponce de León. (1994-2000)

2.1 La Crisis Económica de 1994-1995

La expectativa de una política social que eleve la calidad de vida de los mexicanos, y sobre todo de aquellos que menos tienen, según ofreció Ernesto Zedillo en el discurso de su toma de posesión, se disolvió rápidamente con las medidas económicas aprobadas por el mismo, a finales de diciembre de 1994.

Apenas se animó el presidente Zedillo a romper con el esquema económico de Salinas—quien se obsesionó en no tocar la paridad peso—dólar y en sacrificar el crecimiento económico para mantener bajo la inflación, desató la tormenta.

Al anunciar, la madrugada del martes 20 de diciembre de 1994, que se ampliaba en 53 centavos el límite superior de la “banda de fluctuación” del tipo de cambio—que significó una táctica de devaluación de 15%—, sobrevino un desquiciamiento total de los mercados financieros, el encono generalizado, la incertidumbre de inversionistas y un severo ataque especulativo contra el peso.

Y fue tal este último, que el gobierno tuvo que reconocerlo públicamente, toda vez que desde diciembre de 1987 no se devaluaba tan abruptamente la moneda. La crisis de finales de 1994 demostró la debilidad y fragilidad de la estructura de la economía mexicana.

El país vivió en 1995 una de sus peores crisis debido a que el Producto Interno Bruto disminuyó en un 7%, descenso que no se había registrado desde 1932 y pasó del primer mundo a otro de cuarto mundo. Como lo demuestran las siguientes cifras.³²

Producto Interno Bruto	6.9 (la mayor baja desde 1932)
Inflación	51.97%
desempleo	2.3 millones de desempleados
Quiebras	Entre 15,000 y 20,000 negocios
Devaluación del peso	NS3.47 al 19/XII/ 94 a NS7.75 al 22/XII/94
Perdidas del salario mínimo	-21.0% (1994)

³² Pascal Beltran del Río, “Con la precipitación del peso terminó la gran mentira propalada por el gobierno de salinas”, *Proceso*, México, núm. 947, 26 de diciembre de 1994. p. 8.

Se manejaron cifras no oficiales del 25% de la caída del PIB, lo que quiere decir que se despidieron obreros que estaban empleados en las fábricas, que se despidieron empleados; que los salarios reales disminuyeron, aun los que tuvieron trabajo recibieron menos en término de productos básicos, menos en término de boletos de transporte público; para subsistir, las cifras, las estadísticas no nos dicen nada. Finalmente, lo que nos dicen es el sufrimiento y la angustia de la gente.

Con la crisis se perdió la esperanza y el ánimo. “Sentir que se pierde el empleo del padre de familia, de la madre, que ya no alcanza el salario para lo más elemental, bueno, esa debe ser una razón clara-y lo fue y le ha sido-de desesperanza y de desaliento”.³³

Parece difícil no reconocer que el modelo neoliberal ha concentrado todavía más la riqueza y ha profundizado la pobreza. La economía de mercado no ha resuelto el problema que ofreció: tiene, al contrario, efectos muy negativos sobre los sectores vulnerables y amortiguarlos con parches no es suficiente.³⁴

Sin duda alguna, la parte más difícil que Ernesto Zedillo ha tenido que asumir a lo largo de su administración, ha sido la severa crisis posdevaluatoria del 94, que tuvo que enfrentar prácticamente como primera tarea de gobierno, a escasos días de haber asumido el poder.

El más ingrato capítulo de su primer año de gestión tuvo como prólogo la impostergable decisión de devaluar una moneda, que se había visto sujeta a lo largo de un año a múltiples acontecimientos políticos y económicos que la mantenían sobrevaluada, y que era imperativo ajustar a su valor, en aras de una economía asentada sobre bases firmes y no sobre las bases ficticias en las que había estado operando con anterioridad.

El desplome de la moneda, y con ella la ilusión de una economía que en la realidad resultó estar “prendida con alfileres”, desencadenó una crisis económica de la que ya se han vertido suficientes comentarios y reacciones negativas, sobre las cuales sólo resta el balance sereno que puede lograrse a casi el final de su sexenio.

³³ Carlos Acosta Córdova, “Zedillo ante su segundo informe: ni promete ni se compromete y todo lo deja para un vago futuro”, *Proceso*, México, núm. 1035, 1 de septiembre de 1996. P. 7.

³⁴ *Ibid.*, p. 18.

2.2 Crecimiento Macroeconómico.

¿Cuál es la situación de cierre de 1998 y las perspectivas de 1999-2000, respecto a cómo se recibió la economía con la crisis de 1994?

Desde el punto de vista del desequilibrio externo, que fue la causa primordial de la crisis de 1994, se observa que para (1999) el déficit en la Balanza en cuenta Corriente fue de casi 30 mil millones de dólares, mientras que en el 98 fue de 15.8 millones de dólares.

El financiamiento del déficit externo también mejora su composición en 1998. Casi el 60% fue de inversión extranjera directa y el 40% de capital financiero nacional.

El tipo de cambio pasó de un régimen cuasi fijo, en donde el tipo de cambio nominal se utilizaba como ancla antinflacionaria, con una elevada tendencia a sobrevaluación cambiaria, a un tipo de cambio flexible de supuesta flotación libre.

Al cierre de 1994 se estimaba una sobrevaluación del tipo de cambio real del 40%, mientras que ahora se supone, teóricamente, que bajó la libre flotación.

Aparte de los ajustes fiscales, bancarios, financiero y laboral es urgente contar con una política económica de Estado, como lo planteó el propio Presidente Zedillo durante su III Informe de Gobierno: "Una política de Estado, dijo, para lograr que el crecimiento económico no sólo sea la perspectiva de un sexenio, sino que sea el instrumento para un crecimiento de largo plazo que beneficie a todos los mexicanos... Trabajaremos juntos para lograr una estrategia económica para el crecimiento que sea una firme política de Estado en cuyos fundamentos esenciales todos estemos de acuerdo".³⁵

Ante la situación de México en la globalización, y la propia dinámica de los "shocks" externos, hoy más que nunca se requiere tener una visión de futuro y proyecto de nación consensado y concertado en lo fundamental con la mayoría de los mexicanos.

³⁵ Poder Ejecutivo Federal, III Informe de Gobierno, 1º de Septiembre de 1997.

Sin duda, la transición democrática podría significar alternancia en el poder y aún diferentes visiones del desarrollo dentro de los propios partidos políticos. Lo que se debe tener claro es que lo que se quiere es construir un México democrático en este año de cambio de poder Ejecutivo y federal, con crecimiento sostenido, empleo productivo y remunerado.

Adicionalmente, la evolución que ha tomado el propio Congreso y el empantamiento que han tenido una serie de propuestas de cambio en la legislación y en las políticas hacen más urgente que nunca contar con una política económica de Estado. Esto requiere tener una actitud política de apertura, capacidad para consensar y concertar los pilares básicos del proyecto de nación del siglo XXI. Este es un reto no exclusivo de la Presidencia de la República, sino de los partidos, de los tres poderes y de todos los mexicanos.

Evolución Macroeconómica (Algunos indicadores básicos) ³⁶		
	Crisis 1994	Situación 1998
1. Déficit en la balanza de cuenta corriente	30 mil md. (6.9% PIB)	15.8 mil md. (3.8% PIB)
2. Financiamiento al déficit externo	23% de Inversión extranjera directa y 70% de capital financiero, principalmente de corto plazo	60% de Inversión extranjera directa y 40% de capital financiero.
3. Régimen cambiario	Tipo de cambio cuasi fijo (el TLC como ancla inflacionaria)	Tipo de cambio flexible
4. Desequilibrio cambiario	Sobre evaluación del tipo de Cambio real del 40%	Tipo de cambio real sujeta a la evolución del mercado de divisas
5. Deuda de corto plazo	50 mil md. (30 mil md. De tesobonos).	Blindaje financiero: 25 mil md. (Línea de crédito colateral) y 30 mil md. De reserva.
6. Ahorro Interno	14.8% del PIB	20.5% (1998); 22.1 % en 1999.

³⁶ Ibid. , p. 3.

2.3 Costo Social del Modelo Neoliberal

Los mexicanos pueden o no saber lo que significa el neoliberalismo, pero de algo están ciertos; lo padecen y de una u otra manera ese modelo ha sido costoso para la nación en su conjunto y para la situación familiar en particular. Por ejemplo, a diario, a lo largo y a lo ancho de la República hay manifestaciones en contra de las privatizaciones. La tensa situación chiapaneca, el costoso movimiento estudiantil, la existencia de diversas guerrillas, el desempleo y el subempleo y, finalmente, el enorme aumento de la criminalidad como consecuencia de una crisis de hecho permanente- por más que el secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurria, sea optimista o simplemente mentiroso, al señalar que los salarios que perciben los mexicanos “alcanzan para comprar más cosas” ahora, que a principios del sexenio. Pocos, sin embargo, comparten esa optimista afirmación, e incluso el dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores, Francisco Hernández Juárez, consideró que las palabras de Gurria se referían a “otro país” y no a lo que ocurre en México-. Todo esto son manifestaciones de que algo marcha mal, que el modelo neoliberal no da los resultados esperados.

Lo grave no es el daño hecho, lo peor está por venir si seguimos con la política neoliberal. Lo más curioso es que mientras ese sistema acumula críticas y más de un priísta hace su campaña rechazándolo, Ernesto Zedillo y la cúpula de su partido persisten en llevarlo a cabo sin importar la opinión generalizada.

Estos datos nos dicen lo contrario, que el Presidente persiste en llevar a cabo con el modelo neoliberal: “Más de 10 millones de mexicanos de clase media han descendido de estrato social en lo que va del sexenio; ahora son, según la terminología oficial, “pobres moderados”. De junio de 1994 a junio de 1999 las familias de clase media descendieron del estrato denominado pobres moderados. Y los pobres se hicieron más pobres.

Precisamente, en junio del 94, el entonces candidato presidencial priísta, Ernesto Zedillo Ponce De León, en su campaña prometía que al asumir el gobierno se crearían un millón de empleos por año y se daría una lucha frontal para disminuir la pobreza...

Así, el México que dibujaba el presidente Zedillo hace cinco años no parece trazado de acuerdo con los planes: 15 millones de nuevos pobres- según especialistas como Julio Boltvinik (1999)-se han generado en la presente

administración. A la par, el gasto social cayó 8% en los últimos años, y el poder adquisitivo ha decrecido en 40%, a decir de la Universidad Obrera de México (1999). El precio de la canasta básica se incrementa en más de 250%, mientras que el salario mínimo aumenta sólo el 86.5%.

Visto desde otro punto, 99% de los mexicanos —exceptuando al 1% de las familias acaudaladas del país, cuyo ingreso se incrementó en 60% del 94 al 96— habrían visto deteriorado su nivel de vida. Y, entre los que han sufrido una caída más drástica se encuentran las clases medias y los pobres moderados.

Tiene razón el presidente cuando afirma que el país ya no está para andar discutiendo modelos. Después de los 40 millones de mexicanos en la pobreza, 26 de ellos en la miseria, ya para que discutamos mejor hay que cambiarlo...

Asimismo, el presidente ha insistido en solicitar la privatización de la energía eléctrica. Por otra parte, ya se están vendiendo al mejor postor los aeropuertos, algo que rinde buenas ganancias y que es una segura fuente de ingreso para el Estado que está lleno de deudas y gastos. ¿Cuál es el objeto de tanta privatización?

Lo que empezó Carlos Salinas, Zedillo lo ha llevado a sus máximas consecuencias. Si no hubiera límites históricos, Pemex ya hubiera sido vendida a una transnacional o puesta en manos de una iniciativa privada nacional que ha demostrado su escasa habilidad para manejar grandes empresas.

Un sólo caso: la banca donde el gobierno ha tenido que entrar a su rescate una y otra vez con un alto costo social. Si la UNAM, digamos, tuviera los recursos que necesita para continuar con sus tareas es evidente que el paro no existiría. En última instancia, ese conflicto es el resultado de la política neoliberal, una política que ofende a las mayorías, que golpea a los trabajadores y que disminuye el apoyo a las Universidades Públicas y en general a la educación.

Las políticas sociales, en consecuencia, orgullo de los herederos de la Revolución Mexicana, hoy prácticamente no existen. Nos rigen las leyes del mercado, no un gobierno inteligente y sensible atento a las necesidades de la población. Hemos ido, pues, en contra de los mejores intereses patrios y negando una historia muy (la historia se inventa diariamente) evidente.

2.4 La Factura Social Sigue Pendiente.

Pese a la crítica severa, enriquecida fielmente en una gris historia de demagogias sexenales, todo indica que al final un gobierno pagará la factura pendiente con una sociedad que está agraviada desde todos los ángulos. Y es sin duda, asunto de prioridad nacional.

Sobre la llamada “justicia social” de manufactura priísta que se enarbó en los gobiernos posrevolucionarios durante más de seis décadas, nuevamente es replanteada en campañas que sólo buscan el voto cautivo. Ya no se puede permitir que esto se repita, mucho menos en este siglo que está comenzando y en la lucha electoral que se está llevando a cabo hoy en día.

En las urnas, si bien Ernesto Zedillo llegó al poder con la contundente legitimidad que le aportaron más de 17 millones de votos, en la primera ronda electoral del sexenio (1997) el electorado se cobró las demagogias que le han hundido en estratos de pobreza y miseria económica y social.

La oposición aprovechó desmemorias, con el terreno abonado se hizo ya de varias gubernaturas- Jalisco, Guanajuato, Nayarit, Baja California Sur, Querétaro, Zacatecas y el Distrito Federal- ha crecido en números de escaños en el Senado de la República y la Cámara de Diputados, independientemente de ampliar su presencia en legislaturas locales, presidencias municipales y regidurías.

Los programas amalgamados en los primeros tiempos de cada sexenio, por lo menos en los tres más recientes, tuvieron efectos dispersos que al final de cuentas solo sirvieron para dar paso a una “programitis” ante la ausencia de programas sociales transexenales.

Julio Boltvinik señaló en una entrevista periodística a propósito de los efectos de la política económica zedillista: “El asunto de las clases medias empobrecidas no es tan dramático en términos de que mueran, pero en lo político son muy peligrosas, son carne de un fascismo tremendo, son las que están votando por el PAN o el PRD, y si hubiera un partido de ultra extrema derecha o izquierda que ofreciera más represión, votarían por él. El odio que se acumula en alguien que tenía un nivel de vida razonable bueno y se

empobrece, es tremendo, casi siempre surge la ira que se vuelca en busca de una autoridad fuerte que reprime”.³⁷

La conclusión es que, en la espiral que arrancó desde la cierta estabilidad en el sistema monetario nacional en la década de los setenta, la caída ha sido en tobogán rumbo a la carestía galopante, inflación y pérdida del poder adquisitivo.

Cuando Luis Echeverría Álvarez propuso cual cabeza de playa en la solución que “cada mexicano tiene derecho a una vivienda digna”, la escenografía se imaginó a familias felices con un techo seguro. Hoy la enorme realidad es que millones de mexicanos carecen no sólo de una vivienda digna, sino incluso de un sustento digno.

Se dirá que al fin y al cabo esos fueron otros tiempos. Pero el resultado se está pagando y, en ese tenor, el partido oficial esta en grave riesgo de perder el mayor puesto de elección popular que se jugará en los comicios del año 2000: la Presidencia de la República.

³⁷ Agustín Gutiérrez Canet, “*Más hambre si continúa el modelo económico*”, Siempre, México, núm. 2413, 21 de septiembre de 1999, p. 16.

2.5 Conclusiones

El gobierno de Ernesto Zedillo arrancó su sexenio con una profunda crisis financiera y posteriormente ha concentrado su acción en la construcción de un blindaje económico que evite un descalabro de fin de régimen, dejando de lado aspectos fundamentales como la conducción de la transición política y la atención debida a los crecientes reclamos sociales.

Si bien es prudente que el gobierno, como lo ha hecho en los últimos dos sexenios, busque establecer fundamentos sólidos en la economía y la trate de adaptar a las tendencias globalizadoras, esto no resulta suficiente y es contradictorio con las raíces del Estado Revolucionario y sobre todo con las pautas autoritarias que derivan del binomio PRI-Gobierno.

En el actual gobierno no ha habido un concepto articulado de ejercicio del poder, ya que el peso de su acción se ha reducido a luchar contra el fantasma de la "crisis de fin de sexenio", lo cual explica que el mismo presidente Zedillo no encuentre respuestas racionales y eficaces ante problemas como el de la UNAM y el de Chiapas, que de un modo u otro trascenderán el milenio.

Mientras la administración pública destina cientos de miles de millones de pesos a rescatar bancos quebrados o saqueados, - "Los más de 184 mil millones de pesos de intereses por el rescate bancario en 1999 representan 11.9 por ciento de los ingresos que el sector público registró en el año por medio de impuestos, dicho monto equivale: a más de 10 veces lo que el Gobierno Federal destinó en 1999 para la administración del sector salud; más de ocho veces el gasto para desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, casi ocho veces el presupuesto para Defensa Nacional y Marina y más de dos veces el canalizado a Educación Pública",³⁸- carreteras privatizadas e ingenios en bancarrota, la contratación del mercado laboral, el aumento de precios y el recorte de los recursos para programas sociales, colocan a los sectores populares más desfavorecidos ante un panorama amargo e inaguantable. La falta de apoyo presupuestal a las universidades se traduce, indirectamente, en conflictos como el que actualmente vive la Máxima Casa de Estudios y se hace inocultable el deterioro de los servicios de educación y de salud pública.

³⁸ Elida Martínez Solano, "Rescate bancario, lastre que se agiganta", *Epoca*, México, núm. 437, 11 de octubre de 1999, p. 36.

Los programas de desarrollo social no han podido resolver la “patología” de la pobreza extrema y el atraso en que viven las comunidades indígenas del país, ni han solucionado los problemas de producción, empleo, tenencia de la tierra, salud y educación de ese grupo social

El gobierno tendrá que reflexionar sobre los costos de su modelo neoliberal, al menos de los peligros políticos, sociales y económicos que entrañan al país y que pueden desencadenar en movimientos subversivos como los que hay actualmente en Chiapas y Oaxaca, y que pueden expandirse por el interior del país, tal es el caso del estado de Guerrero.

Como resultado de la actual situación que prevalece en México y en consecuencia la aplicación de la política económica y social que el Gobierno Federal llevó a cabo, destacan los siguientes hechos:

- Según datos de la Facultad de Economía de la UNAM, actualizados a agosto pasado, tan sólo en lo que va del año el salario ha registrado un deterioro del 9.7 por ciento.
- La concentración del ingreso nacional en los últimos doce meses llegó al 50 por ciento en manos del uno por ciento de la población, que son aproximadamente 240 familias, de 98 millones de personas que viven en México.
- La actual administración sólo generó 567 mil empleos anuales en lugar del millón 300 mil requeridos.
- A la insuficiencia creación de empleos y a las presiones inflacionarias, se suma una política fiscal esencialmente recaudadora, y que en conjunto, son factores del deterioro del bienestar de la población.
- Independientemente de que la eficiencia en el manejo del gasto público no ha sido la óptima, existen evidencias del “despilfarro de recursos públicos” en varios renglones, como los que se ha destinado a la “consolidación de la democracia” vía las erogaciones al poder legislativo y a los partidos políticos a través del Instituto Federal Electoral (IFE).
- Los tres objetivos primordiales de la política económica que el presidente propuso en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: consolidar la

estabilidad de precios, iniciar una etapa de mayor crecimiento y un aumento permanente del ingreso de los trabajadores, no se ha logrado.

- En lugar de disminuir la pobreza aumentó, 26 millones de personas en pobreza extrema y más de 40 millones en pobreza moderada.³⁹
- La desaparición de Conasupo y el traslado de Liconsa, Miconsa y Diconsa a Sedesol, tuvieron un impacto contundente en el festivamente anunciado programa contra la pobreza.
- Poco menos de un millón de niños dejaron de beneficiarse con el subsidio de leche, 600 mil hogares dejaron de recibir diariamente un kilo de tortilla sin contar el recorte directo al consumo.
- Cuando Ernesto Zedillo asumió la presidencia, el subsidio directo al consumo de tortilla alcanzaba los 403 mil millones de pesos. En 1997 llegó a un millón 263 mil 900 pesos y para 1998 se redujo a 622 mil 200 pesos. Hasta hacerse nada.⁴⁰
- Ong, señalan que de 1995 a 1997 las mujeres perdieron una gran cantidad de empleos en el sector industrial maquilador, ya que a últimas fechas éste empleó a mayor número de hombres que de mujeres.⁴¹
- Entre 1995 y 1999, periodo que abarca los cinco primeros años de la administración del presidente Ernesto Zedillo, el gasto gubernamental para financiar todos los programas oficiales de combate a la pobreza sumará 197 mil 878.9 millones de pesos, un monto que representa apenas 22.6 por ciento de los recursos comprometidos hasta hora en el rescate bancario, de acuerdo con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999.⁴²
- Una de las deudas más grandes del régimen es la deficiente política de vivienda, en donde existe un déficit de 4.6 millones de casas habitación, lo cual refleja que estrategia del Gobierno Federal es privatizar los créditos de la vivienda.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ David Rodríguez Esteban, "Bucareli ocho" *El Universal*, México, 29 de agosto de 1999, p. 14.

⁴¹ Georgina Garcini, "Rotundo fracaso en programas de combate a la pobreza para atender necesidades de las mujeres", *La jornada*, México, 8 de febrero de 2000, p.18.

⁴² Roberto González Amador. *La Jornada*, México, 19 de agosto de 1999, p. 22.

- El hecho que durante el sexenio la Sedesol haya sido presidida por tres funcionarios demuestra que el presidente Ernesto Zedillo no tiene ningún recato político ni respeto a la política social, pues conserva a la dependencia como un laboratorio partidista. El cambio de secretarios en la dependencia afecta decisivamente el cumplimiento de las acciones.
- La focalización de la política social excluye a unos pobres para beneficiar a otros. Entre 1995 y 1998 el precio de la leche subsidiada aumentó un 50% en sólo siete meses, y cerraron cerca de mil tiendas urbanas de abasto social en perjuicio de más de 2 millones de personas.

Capítulo 3. - Programas Sociales del Gobierno de Zedillo para Superar la Pobreza Extrema (1995-2000).

3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En el ámbito social, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 tiene como objetivo “propiciar condiciones que aseguren a la población que disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución; eleva los niveles y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”.

La consecuencia de este objetivo sería en verdad encomiable. Sin embargo, las estrategias económicas de corto y largo plazo, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, no son congruentes con ese objetivo.

Si el gobierno del presidente Zedillo realmente pretende disminuir la pobreza lo primero que debería de hacer es dejar de producir más pobres; si realmente desea reducir la exclusión social lo primero que debería de hacer es no generar más desempleados; si verdaderamente pretende elevar el bienestar de las familias no debería aumentar el malestar en las familias (con el mayor desempleo, la reducción de los salarios reales, el alza desmedida de los precios y tarifas del sector público, la política crediticia seriamente restrictiva que incrementa dramáticamente las tasas de interés, etc.); y si realmente pretende que la población disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución debería desplegar una política económica y salarial que permitiera de entrada cumplir el mandato constitucional que estipula: “los salarios mínimos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia, en el orden material social y cultural”. Esto da lugar a preservar en una estrategia económica que ya ha mostrado su fracaso en términos del bienestar y la prosperidad de la nación, aunque ha sido exitosa para unos cuantos y eficaz para deteriorar indiscriminadamente el poder adquisitivo de los salarios hasta niveles flagrantemente violatorios del pacto constitucional.

Mientras no ocurra un cambio sustancial de estrategia económica para ubicar en todo momento la economía real y el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos en el centro de las decisiones, en vez de priorizar el logro de objetivos macroeconómicos, la elevación del bienestar social no será más que una frase hueca, de sobra conocida por los mexicanos.

Por eso, admitiendo su sinceridad de intención, las ofertas del PND 1995-2000 deben contrastarse con los instrumentos de política económica y social propuestos, con la magnitud de la deuda social que hereda del nuevo gobierno y con los recursos que serán desplegados para alcanzar los beneficios beneméritos en desarrollo social.

Sin duda, la elevación del bienestar social es fin esencial de toda adecuada política económica. Es inadmisibile el sacrificio de las generaciones presentes en aras de un paraíso neoliberal que avendrá en un futuro remoto e indefinido, es decir, de una utopía neoliberal tan incierta como la utopía comunista.

Sin embargo, la elevación del bienestar social no es factible si la estrategia económica no es congruente con ese objetivo. Y, precisamente, la estrategia contenida en el PND 1995-2000 es, en esencia, más de lo mismo: 1. - Apertura económica; 2. - Escasa participación del Estado en el fomento de la actividad económica general y sectorial; 3. - Equilibrio fiscal a toda costa, asociado a la reducción de la participación del Estado en la promoción de desarrollo económico; 4. - Plan de choque ortodoxo de corto plazo "que comprende: escasez y encarecimiento del crédito, reducción de los salarios reales, contracción del gasto federal y de inversión pública".

Esta estrategia económica ahondará la exclusión y el empobrecimiento de los mexicanos: el producto nacional no crecerá a las tasas requeridas para otorgar puestos de trabajo a los 1.2 millones de demandantes de empleo que cada año se incorporaran al mercado laboral durante los próximos años, lo que aumentará las presiones sobre los mercados de trabajo y reforzará la tendencia regresiva de los salarios y la distribución del ingreso.⁴³

Principales objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:

1. Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección física y patrimonial.
2. Establecer las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y eficiente a la delincuencia organizada.

⁴³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000.

3. Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia sin que su propia identidad sufra menoscabo en la aplicación justa de la ley.
4. Realizar una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que son los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales.
5. Aplicar integral y descentralizadamente acciones, fundamentalmente de educación, salud, alimentación y vivienda, pero también de promoción del empleo y de proyectos productivos, para mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos e impulsar su plena incorporación al desarrollo.
6. Realizar una cruzada permanente por la educación, sustentada en una alianza nacional en la que converjan los esfuerzos e iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de todos los grupos sociales.
7. Reformar el sistema nacional de salud para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura.
8. Fomentar las condiciones para que las familias rurales y urbanas disfruten de una vivienda digna.
9. Proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promover su empleo o su incorporación en actividades que incrementen su productividad e ingreso, para lograr la erradicación de la pobreza y de exclusión social.
10. Proporcionar directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema, localizadas principalmente en zonas rurales dispersas, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud.
11. Propiciar una mayor captación de ahorro mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento.

3.2. - Programa Para Superar la Pobreza (1995-2000).

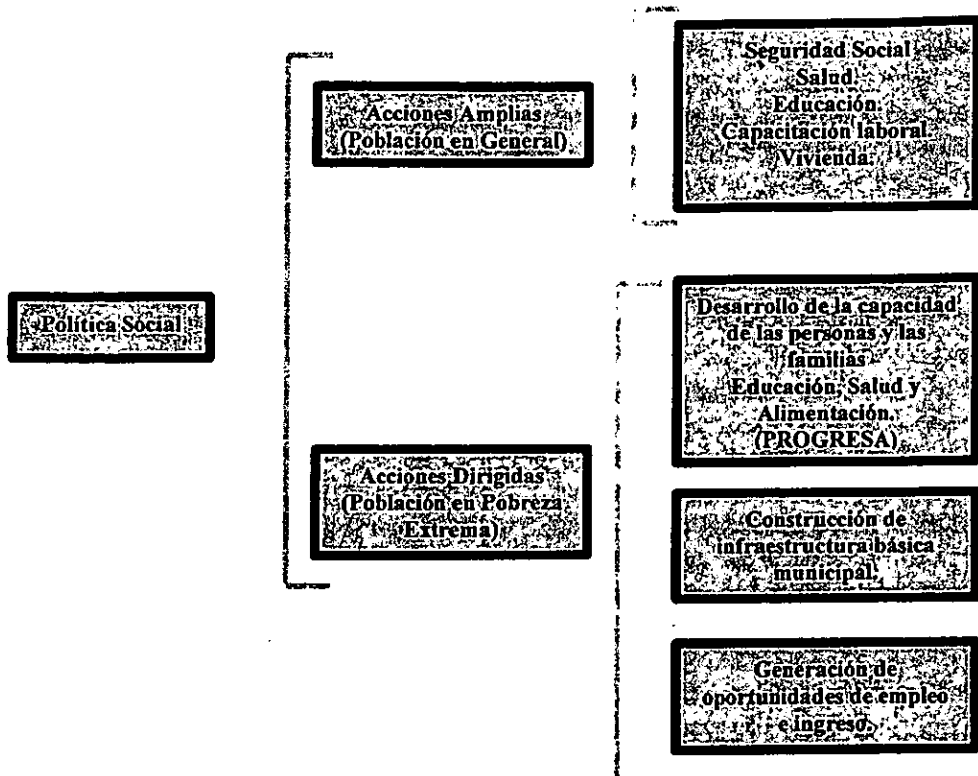
El programa se inscribe en la estrategia de desarrollo social señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se refiere a los propósitos de crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales e incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de mayor desventaja económica y social.

La estrategia de desarrollo social tiene dos grandes vertientes en su aplicación: la que se refiere a las políticas de acceso universal vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo. La política social de alcance general requiere complementarse con estrategias diferenciadas y más profundas, que sean accesible a la población con mayores rezagos.

El programa se inspira en un principio de equidad, mediante la reordenación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema, sin que esto implique que el Estado disminuya su esfuerzo para ofrecer oportunidades a otros sectores de la población que enfrentan carencias y rezagos igualmente importantes, pero de menor magnitud a los que distinguen a la pobreza extrema. Del mismo modo, asume la estrategia de desarrollo sustentable establecida en el PND como una variable necesaria para propiciar el aumento de la producción y la productividad bajo esquemas de aprovechamiento racional de los recursos naturales y el respeto del medio ambiente.

La identificación de la población objetivo de la política para superar la pobreza extrema es uno de los aspectos centrales en la definición de su instrumentación. Para los propósitos de este Programa, la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades.

Vertientes de la política social



Estas vertientes buscan coordinar los esfuerzos hacia la construcción de un entorno adecuado para que la población en condiciones de pobreza sea capaz de desarrollar sus capacidades individuales y comunitarias en los ámbitos social, económico y cultural.

A continuación se analiza cada una de las vertientes:

ACCIONES AMPLIAS (Población en General)

Seguridad social

El IMSS y el ISSSTE administran el sistema de seguridad social para trabajadores del sector privado y de instituciones públicas, respectivamente, y están financiadas con las contribuciones de empleados y patrones. En el caso del IMSS, los patrones contribuyen con el 76 por ciento, los empleados con 20 por ciento y el gobierno federal contribuye con 4 por ciento. En los que concierne al ISSSTE, el gobierno federal contribuye con 64 por ciento y los empleados aportan el resto. La seguridad social, estructuralmente entrelazada con el sistema de salud, refleja problemas similares: cobertura insuficiente, predominio de atención urbana, centralización administrativa y cuellos de botella financieros. Según informes oficiales, en 1994 el sistema de seguridad social cubría aproximadamente a 50 millones de individuos y a sus familias, es decir, a 60 por ciento de la población. Gran parte de la población rural, así como la mayoría de los trabajadores informales, aunque beneficiarios potenciales de los servicios de salud, carecen de acceso a ellos. Las contribuciones al IMSS de patrones, empleados y del gobierno federal sirven para financiar varias categorías de servicios de seguros; enfermedades y maternidad; riesgos laborales; incapacidad, jubilación, pensión y defunción, así como guarderías.⁴⁴

Conforme a cálculos realizados en 1993, para fines de decenio, el IMSS no podría satisfacer sus compromisos de pensiones de no sufrir una profunda reestructuración. No fue sino hasta diciembre de 1994, cuando la crisis del tipo de cambio se desató, que las reformas al sistema de seguridad social se convirtieron en prioridad para el gobierno.

Las reformas de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas realmente no modificaron un legado institucional de décadas en la estructura centralizadas y complejas del sistema de seguridad social. En cambio, la crisis económica con que arrancó la última administración de este siglo desató transformaciones más ambiciosas. En el programa de estabilización diseñado por el gobierno de Ernesto Zedillo, uno de los objetivos de largo plazo fue fomentar el crecimiento económico por medio de un aumento sustantivo en los niveles de ahorro interno. A su vez, el aumento de dicho ahorro contribuiría a revitalizar el sector financiero en crisis. Las reformas se centraron, principalmente, en la

⁴⁴ Clemente Ruiz Durán, "Sistema de bienestar social", Análisis comparado, Sedesol, México, 1994.

reestructuración financiera de la seguridad social que ofrece el IMSS. Sin embargo, la operación de los servicios permanecieron, en buena medida, intactos. El proyecto de ley de reformas presentado ante el congreso en 1995 incluyó entonces la reestructuración de los fondos de seguridad social y la privatización de las pensiones. Se establecerían cuentas individuales para los pensionados que estarían operando en forma privada bajo Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

El ímpetu de la reforma del IMSS se planteó objetivos de viabilidad financiera de los diferentes seguros y las pensiones que sin duda pusieron a prueba intereses de grupo importantes. Precisamente durante un episodio inusual de activismo legislativo se expresaron nuevos límites del poder presidencial tradicional. Un ejemplo de ello fue el hecho de que segmentos de la fracción parlamentaria del PRI fueran capaces de acotar la privatización de los fondos de pensiones en toda su plenitud. En efecto, respondiendo a presiones sindicales e intereses locales, los legisladores del PRI terminaron por modificar la iniciativa de ley del gobierno a fin de que permitiera la participación del propio IMSS en la administración de los nuevos fondos de pensiones mediante una Afore que competiría con las operaciones privadas. Al mismo tiempo que se reformaba la seguridad social, se ofreció un seguro de carácter familiar a bajo precio destinado a los trabajadores por su cuenta y a aquellos que están al margen de los servicios del IMSS por participar en actividades de la economía informal.

Salud

En 1984, el gobierno de Miguel de la Madrid introdujo la atención a la salud como un derecho constitucional de todos los mexicanos. Aunque la constitución otorga a todos los ciudadanos el derecho a los servicios de atención a la salud, esta prestación se diseñó en respuesta a las demandas de sectores corporativos del PRI y, por lo tanto, se basó en consideraciones ocupacionales más que en criterios individuales. Responsable de ofrecer los servicios son la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e instituciones privadas, además de algunas instituciones creadas para atender a gremios estratégicos de la administración y la industria paraestatal- como son PEMEX y las fuerzas armadas.

Al cabo de más de medio siglo de políticas de salud, las carencias en la prestación de servicios incluyen la desigualdad en la distribución de servicios

las distintas clases sociales, grupos étnicos y regiones; baja calidad de la atención médica; ineficiencia administrativa, corrupción y falta de coordinación; capacidad financiera cuestionable. Naturalmente, la cobertura y calidad de la atención médica varían de acuerdo con los niveles de ingreso. En 1994, el presupuesto destinado al sector salud fue cercano a 4 por ciento del PIB, y el IMSS y el ISSSTE cubrieron el 59 por ciento de la población y la Secretaría de Salud el 35 por ciento. Al igual que la mayoría de los sistemas de salud en Latinoamérica, el sistema mexicano se ha orientado, sobre todo, al medio urbano, reflejando así la demanda de los sectores de empleados y trabajadores organizados que en él se desarrollaron. Así la cobertura es más alta en las ciudades grandes y medianas, y el sistema privilegia los aspectos curativos por encima de la medicina preventiva.

En consecuencia, mientras en las metrópolis del centro y del norte de México las tasas de mortalidad infantil, de longevidad y de causas de enfermedad son similares a los Estados Unidos de Norteamérica, los indicadores de salud en los estados del sur y del sureste son comparables con los de Guatemala y Honduras.

El sistema nacional de salud, al igual que otras instituciones de política social, evolucionó a partir de una base centralizada. Formalmente, el IMSS y el ISSSTE son instancias federales con delegaciones regionales que se rigen conforme a la administración y requisitos de los servicios de salud en el nivel estatal. Aunque oficialmente los directores generales del IMSS y del ISSSTE nombran a los delegados regionales, en la práctica, estos nombramientos han sido responsabilidad del Presidente, de los gobernadores priístas y de los sindicatos nacionales del IMSS y del ISSSTE. Las delegaciones regionales han operado conforme a una lógica clientelar, y la ineficacia y corrupción son frecuentes. En la práctica, el IMSS y el ISSSTE permanecen centralizados y las decisiones clave son tomadas en la ciudad de México. No obstante su alto grado de centralización, las tres instituciones de salud operan en forma independiente y los servicios, al parecer, carecen de coordinación. Esta falta de coordinación ha provocado un uso deficiente de los recursos y un traslape significativo en los servicios, pese a que la cobertura no es universal.

Las políticas de salud desde principios de los años ochenta hasta el sexenio de Ernesto Zedillo ilustran los límites del reformismo social que han enfrentado los gobiernos priístas que han encabezado las reformas económicas. No es extraño que las reformas de los servicios de salud permanecieran en un segundo plano durante el gobierno de De la Madrid mientras que las que

efectuó Salinas y, sobre todo, Zedillo han respondido, de manera importante, a la necesidad de aumentar el ahorro interno y de salvar a un sistema financiero en crisis. Más que abocarse a resolver problemas estructurales de los sistemas de salud que afectan la efectividad de la atención de los sectores más desprotegidos de la población, el gobierno de Zedillo centró sus esfuerzos en la reestructuración financiera y la privatización de los fondos de pensiones. Sin duda, alguna de las medidas implantadas – como la creación de un paquete de salud para familias de bajos ingresos – traerán beneficios tangibles a más mexicanos que viven en la pobreza. No obstante, como se ha sugerido, una reforma profunda de la prestación de los servicios de salud es todavía una asignación pendiente de la reforma de la política social.

Educación

El sector educativo fue el primero sector en el que se intentó llevar a cabo una reforma institucional comprehensiva. Tras dos décadas de reformas fallidas, en 1992 se anunció una profunda reforma educativa que recogía demandas de los más diversos sectores sociales, incluyendo a la disidencia magisterial, y que contaba con el beneplácito de muchos de los críticos más agudos de la política educativa en el país

Con todo, la reforma educativa de 1992 fue producto de una crisis política coyuntural: para 1991, Carlos Jonguitud Barrios, entonces líder del magisterio, había sido rebasado por la movilización de la disidencia magisterial, la cual amenazaba con reactivar las movilizaciones populares generadas en torno a las elecciones presidenciales de 1988. Con la caída de Jonguitud Barrios y con el paquete de reformas educativas de 1992, cesaron las movilizaciones de la disidencia. Con la crisis política bajo control, sin embargo, la instrumentación del paquete de reformas tomó un plano secundario.⁴⁵

Para los años noventa y a pesar de las reformas introducidas en 1992 el sistema educativo mexicano enfrenta enormes problemas: la cobertura de las necesidades educativas varía de manera significativa entre regiones pobres y ricas; el aprovechamiento escolar promedio de los estudiantes es todavía muy bajo, particularmente en matemáticas y español; los maestros están mal capacitados; las escuelas todavía se encuentran bajo el control corporativo y clientelar del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); y

⁴⁵ CIDAC, (1992), "Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma", México, Diana.

tanto la Ley General de Educación como el sindicato de maestros desalientan la participación de los padres en el proceso educativo.

El acceso a la educación básica es muy desigual en el país: si bien la demanda de educación primaria se satisface por completo en la ciudad de México y en los estados de Baja California y Nuevo León, las necesidades educativas en las zonas rurales e indígenas del sur y del sureste sólo se cubren parcialmente.

El rendimiento escolar también varía entre regiones. Mientras que la ciudad de México, Baja California y Nuevo León presentan los niveles más altos de eficiencia terminal y las calificaciones más altas en el país, los estados rurales del sur y sureste se encuentran muy por debajo del promedio nacional.

El bajo rendimiento educativo se debe a tres factores: la desnutrición de un número significativo de estudiantes; una preparación deficiente de padres y maestros; y la estructura autoritaria de las escuelas. En lo que respecta al alumnado, conforme a cálculos del sector privado, 30 por ciento de los niños mexicanos de menos de cinco años están desnutridos. Los estados con los niveles más altos de desnutrición infantil son Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En las zonas rurales de estos estados, la mitad de los padres de familia con niños menores de cinco años son analfabetas. En los que concierne a la formación de los maestros, una prueba aplicada a los egresados de las normales del país en 1996 reveló un magisterio con calificaciones promedio de 4.6 sobre 10, un magisterio con una preparación deficiente y con salarios raquíticos difícilmente podrá ayudar a niños desnutridos y a padres con poca preparación.⁴⁶

El resultado de largo plazo de la reforma educativa dependerá, en buena medida, de dinámicas políticas locales en los estados: del grado de competitividad electoral, del compromiso que los gobernadores tengan con la educación básica; del poder relativo de negociación de las secciones del SNTE y de los sindicatos locales que han surgido en algunos estados de la República; y, finalmente, de la capacidad de los padres de familia para organizarse y para vigilar el proceso educativo de sus hijos. En el corto plazo, sin embargo, el éxito de la reforma dependerá de la capacidad del gobierno federal para instrumentar la reforma educativa en su totalidad. La cadena clientelares del control laboral que condicionan el proceso de enseñanza – aprendizaje no se

⁴⁶ Gilberto Guevara Niebla, "México: un país de reprobados", *Nexos*, México, núm. 162, junio de 1991.

romperá a menos que establezcan mecanismos de promoción vinculados a mecanismos transparentes para la evaluación y capacitación del magisterio.

En septiembre de 1996 el gobierno de Zedillo estableció un nuevo sistema de evaluación y capacitación, cuatro años después de haberse iniciado la reforma. El carácter perfecto del nuevo sistema de evaluación y capacitación, sin embargo está limitado en tanto el SNTE conserve un papel sustantivo en el proceso de evaluación. Los comités de participación social contemplados en la reforma educativa de 1992 no han trascendido todavía al papel: el gobierno federal y la mayor parte de los gobiernos estatales, además del SNTE, parece estar decididos a mantener cerradas las aulas a la participación de los padres de familia.

La aplicación lenta y parcial de la reforma educativa de 1992 pone de relieve los límites que enfrentan una reforma comprehensiva del sector social en México. Aunque la reforma educativa fue diseñada como un programa amplio de cambios institucionales, su instrumentación parece estar relegada a un segundo plano: una vez que las movilizaciones de la disidencia magisterial estuvieron bajo control, la instrumentación de la reforma educativa se relegó de la lista de prioridades de la agenda presidencial.

Capacitación laboral

En materia de capacitación se ha firmado un convenio con las Secretarías de Gobernación, de Salud y Educación Pública para impulsar la utilización de los recursos del Ramo 33, su supervisión, establecer reglas claras sobre el ejercicio del mismo y capacitar a los presidentes municipales y a los funcionarios de los gobiernos estatales para coordinar mejor su ejercicio. La Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación va a coordinar un esfuerzo conjunto con todas estas dependencias para llevar a cabo un proceso intenso de capacitación municipal, tanto autoridades como a organizaciones sociales y productivas

Vivienda

Las reformas en las instituciones que proporcionan vivienda y créditos para la misma no han sido prioritarios en los últimos años. El sector de la vivienda social permanece, en su mayor parte, bajo el control de grupos corporativos del PRI, sobre todo de la CTM, y pese a algunos esfuerzos realizados para

aumentar las oportunidades de vivienda de familias de bajos ingresos, aún no se ha formulado una política dirigida a los pobres de zonas urbanas y rurales.

La constitución mexicana estipula el derecho a la vivienda de todos los mexicanos. Sin embargo, las instituciones dedicadas a la vivienda surgieron en respuesta a las demandas del movimiento obrero oficial y de la burocracia organizada apenas en los años setenta y ochenta. El Instituto para el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) satisfacen las demandas de los empleados de los sectores privado y público, respectivamente, y ambas instituciones se financian con las contribuciones de patrones que equivalen al 5 por ciento del salario de los empleados.⁴⁷

La vivienda social y el crédito para obtenerla enfrentan cuatro problemas fundamentales: un profundo déficit de viviendas; viviendas en condiciones de hacinamientos; créditos y viviendas que son provistos con un sesgo urbano y corporativista; y la falta de coordinación de las instituciones de vivienda. Conforme al censo de 1995, 66 por ciento de la población vive en condiciones de hacinamiento y déficit habitacional es de alrededor de 4.6 millones de unidades. Las condiciones habitacionales son particularmente precarias en los cinturones de miseria de las grandes metrópolis, y en las áreas rurales e indígenas. De esta forma, 30 por ciento de la población vive en habitaciones que no satisfacen los requisitos de seguridad mínimos; 34 por ciento de las viviendas del país carecen de drenaje; 12 por ciento del total no cuenta con energía eléctrica y 18 por ciento no tienen acceso a agua potable. Las diferencias entre regiones y los grupos sociales son significativas, pues, mientras que la mayoría de las viviendas en Distrito Federal y en las mayores ciudades del norte cuenta con drenaje, electricidad y agua, 20 por ciento del total de las viviendas en Chiapas carecen de estos servicios y 73 por ciento de las mismas están sobrepobladas en alguna medida.

Las políticas de vivienda durante los gobiernos de De la Madrid y Salinas respondieron a los desafíos de los movimientos urbano – populares surgidos en las ciudades más grandes, sobre todo, después del terremoto en la ciudad de México de 1985 y durante la crisis electoral de 1988. De la Madrid modificó la Constitución e introdujo el derecho universal a la vivienda en 1985, las políticas de vivienda de Salinas se enfocaron en el aumento de créditos a los

⁴⁷ CIDAC, (1990), Vivienda y estabilidad política, reconcebir las políticas sociales, México, Diana.

grupos de bajos recursos a través de Pronasol y en la reforma a las operaciones financieras del INFONAVIT. Los grupos urbanos organizados del PRI y los movimientos sociales independientes de las ciudades captaron la mayoría de los programas de vivienda de Pronasol, y éstos rara vez llegaron a los pobres de las zonas rurales o a las poblaciones indígenas.

Los cambios en las políticas de vivienda durante el gobierno de Ernesto Zedillo se han derivado de una forma de más largo alcance realizadas al sistema de seguridad social. En efecto, tras dicha reforma, se promulgó una nueva ley de vivienda que introdujo la coordinación de mecanismos entre el INFONAVIT y el IMSS en los fondos del Sistema de Ahorro Para el Retiro (SAR). Además, se implantaron nuevos mecanismos para dar a trabajadores pensionados la oportunidad de refinanciar sus deudas y conservar las escrituras de su hogar.

La ausencia de una tentativa ambiciosa para reformar las instituciones de vivienda durante más de una década de reestructuración orientadas hacia el mercado revela la prioridad que reviste la estabilidad económica por sobre la implementación de una política de vivienda dirigida a los pobres de zonas urbanas y, sobre todo, a los que viven en zonas rurales.

ACCIONES DIRIGIDAS **(Población en pobreza extrema)**

Desarrollo de la capacidad de las personas y las familias.

Si bien las acciones que se impulsan en materia de salud, educación, abasto, alimentación y desarrollo del capital familiar son esenciales para mejorar los niveles de vida de las familias más pobres, resultan insuficientes para dotar de una visión de largo plazo a las tareas del desarrollo.

La necesidad de contar con un ingreso sostenido y suficiente para el desarrollo familiar y comunitario es la única manera como se lograra que la población que padece pobreza extrema encuentre una salida efectiva del círculo vicioso que reproduce las condiciones de marginación y rezago social.

El Gobierno de la República impulsa acciones tendientes a mejorar la productividad de las actividades económicas de las comunidades con mayor rezago y brinda empleos temporales en la construcción y rehabilitación de la infraestructura básica municipal. La columna vertebral del impulso al

desarrollo productivo la conforman los programas de Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Cajas Solidaridad, Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, Programa de Mujeres, Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y el Fondo Nacional a Empresas Sociales. En consecuencia, los programas e instrumentos que se derivan en este objetivo se han definido en función de tres propósitos básicos: elevar y diversificar la producción de autoconsumo, incrementar la productividad de las actividades que generan ingresos y ampliar las fuentes de empleo en el medio rural.

Los tiempos de ejecución de estos programas son aún cortos para la maduración del cambio y la transformación de fondo, particularmente en la agricultura de autoconsumo y su impacto difícilmente puede reflejarse en las cunetas nacionales. Sin embargo, para cientos de miles de campesinos disponer de 50 kilogramos de más de maíz 20 kilogramos de frijol, tres quintales de café, más producción de trapatio, una economía cada vez diversificada y un empleo estable, constituyen la diferencia entre una vida digna y otra simple de subsistencia y de pobreza.⁴⁸

Educación, Salud y Alimentación (Progres)

En 1997, el gobierno de Zedillo instauró el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), que abarcó a 400 mil familias de once regiones que viven en extrema pobreza. El objetivo del programa es eliminar el subsidio a los alimentos tradicionales (leche y tortillas) y transformar estos recursos, en transferencias de ingresos a poblaciones específicas.

Una característica del programa es su atención integral a la población destinataria, ya que proporciona servicios preventivos de salud y becas a niñas y niños para que logren concluir el ciclo de educación básica (primaria y secundaria), provee atención a la salud y suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y a menores de cinco años, y fomenta la participación activa de la madre en la atención a la salud y la educación de sus hijos.

La concepción de Progres descansa en una combinación de incentivos y sanciones implícitas, por medio de la que pretende mantener dos grupos de equilibrio: el primero, entre la dependencia que traen consigo las medidas

⁴⁸ Pedro Mendoza, "Combatir las condiciones de pobreza en zonas rurales", *Impacto*, México, núm. 2575, 4 de julio de 1999, p. 55.

asistenciales y compensatorias y el fomento de iniciativas para la autosuficiencia económica buscado por el Programa. Esto explica el bajo monto del apoyo monetario, y el hecho de que se prevea revisar cada tres años la inclusión de las familias cuyas condiciones socioeconómicas sigan siendo de alta marginación y hayan cumplido con los requisitos de corresponsabilidad.

Surgido inmediatamente después de Pronasol, programa acusado de fomentar relaciones clientelares, de asignar recursos de modo discrecional y poco transparente, de privilegiar el reforzamiento de la imagen del presidente Salinas de Gortari y el logro de victorias electorales del partido oficial, por encima de criterios de necesidades de la población, Progresá busca establecer criterios explícitos, objetivos y homogéneos para todo el país, basados en conocimiento sociodemográfico especializados para seleccionar a los beneficiarios. El Progresá se desarrolla en el capítulo 3.4.

Construcción de infraestructura básica municipal

En respuesta a las nuevas circunstancias políticas creadas por el debilitamiento de la autoridad presidencial y la descentralización del poder político, Zedillo introdujo en 1997 una ley para transferir todo el presupuesto dedicado a la construcción de infraestructura básica municipal a los gobiernos estatales y municipales. Al transferir dos tercios del presupuesto federal dedicado al combate a la pobreza a las autoridades estatales y locales, Zedillo cedió en buena medida al uso de mecanismos de compensación que estuviera disponible y concentrados en la presidencia.

Conforme al criterio de focalización, la distribución de recursos entre los estados se asignarán mediante una fórmula predeterminada que toma en cuenta los índices de pobreza de los estados. A su vez, los gobiernos estatales destinarán recursos a los gobiernos municipales de acuerdo con la misma fórmula. Se espera que las autoridades municipales coordinen la construcción de la infraestructura física y social con los recién creados Consejos de Desarrollo Municipal. En realidad, sin embargo, lo que hagan los municipios estará sujeto a la discreción de los gobernadores: aunque se pretende que los gobiernos municipales manejen los programas, son los gobernadores los responsables últimos de la asignación de recursos.⁴⁹ El grueso del combate a la pobreza en México está ahora en manos de los gobernadores: su efectividad

⁴⁹ Olivia Mogollón, "Pobreza y distribución de recursos descentralizados del Fondo de Desarrollo Social Municipal", documento presentado en el Congreso Mexicano de Ciencias Política, México, septiembre de 1996.

dependerá de las agendas políticas de los ejecutivos estatales, del grado de competitividad electoral en cada estado y de la capacidad de movilización de la sociedad civil.

En los estados dominados por el PRI, sobre todo en el centro, sur y sureste del país, los gobernadores han llevado acciones prontas para capturar los vacíos de poder que dejó el debilitamiento de la autoridad presidencial. Los gobernadores priistas se han convertido en los grandes defensores del federalismo y de la soberanía estatal, y se ha posesionado para dominar los espacios políticos clave y los recursos en sus estados. La descentralización de los recursos de Progresá representa un enorme incentivo para apoderarse de las estructuras locales del PRI y de los gobiernos municipales. Los gobernadores priistas han sido particularmente agresivos en su intento por apoderarse de los Consejos de desarrollo Municipal, a fin de asegurar el control de la distribución y el manejo de los recursos destinados a la construcción de infraestructura física y social. Como lo demuestra la experiencia de Pronasol, es muy probable que la descentralización de los recursos para el combate a la pobreza a estados con estructuras autocráticas de poder resultará en la perpetuación de la pobreza extrema y en el fortalecimiento del monopolio del PRI.

Es más probable que los fondos federales lleguen a los pobres en estados y municipios con alto grado de competitividad electoral, sobre todo en el norte del país. Por ejemplo en Tijuana, la incertidumbre electoral asociada a la alternancia en el poder obligó al Partido Acción Nacional (PAN) a instituir un programa de alivio a la pobreza que compitiera con el Progresá. La experiencia de Tijuana revela que la amenaza de perder el poder obliga a las autoridades locales de un partido a responder a demandas sociales ajenas a su plataforma electoral. En la medida en que los pobres puedan organizarse y cuenten con la capacidad para castigar a los políticos en las urnas, los programas de alivio a la pobreza serán más, efectivas.

Generación de oportunidades de empleo e ingreso

Las medidas para establecer redes de seguridad para el empleo y la protección al salario han estado, en general, ausentes de los programas sociales de los gobiernos priistas orientados hacia el mercado. El nuevo modelo económico se implantó sin una estrategia que contemplara la instrumentación de redes de seguridad ni de programas específicos para enfrentar contingencias económicas.

Para lidiar con los efectos de la crisis de desempleo detonada por la recesión económica de 1995, el gobierno de Zedillo respondió con un programa de emergencia para el empleo auspiciado por Sedesol y amplió dos programas existentes. Como parte de las medidas económicas de emergencia, Sedesol creó 550 mil empleos de seis meses de duración en el área de construcción de infraestructura física. El Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, un programa de corto plazo que ofrecía becas por un máximo de seis meses, benefició a 700 mil personas. A su vez, el Programa Integral de Calidad y Modernización, una estrategia de capacitación ofrecida por empresas privadas, benefició a otras 350 mil personas.

Con todos, los programas de emergencia para el empleo diseñados por el gobierno de Zedillo han sido claramente limitados. No sólo el número de empleos es insuficiente para satisfacer las necesidades actuales y futuras, sino que los empleos creados no se vinculan adecuadamente a programas de capacitación y a las exigencias del mercado laboral. En efecto, los empleos de Sedesol están ligados a los programas de Pronasol y no ofrecen capacitación alguna. Las becas que otorga la Secretaría del Trabajo, aunque relacionadas con el mercado laboral, no ofrecen capacitación y actualización adecuadas. Por otra parte, los programas de capacitación que imparten las secretarías del Trabajo y Educación, las empresas particulares y los sindicatos carecen de coordinación. La creación de empleos en el sector público, sin la requerida capacitación y actualización, tendrá un efecto limitado sobre el problema del desempleo en México.

El Programa para Superar la Pobreza del Gobierno de Ernesto Zedillo, como lo analiza Carlos Arteaga Basurto: "Plantea avanzar hacia un modelo de desarrollo social sustentado en la equidad, con una política social, integral, federalista, participativa, incluyente y eficaz: enfocándose prioritariamente a la erradicación de la pobreza, concentrando su acción en los grupos y regiones con menores oportunidades."⁵⁰

El combate a la pobreza es histórico y de ello dan cuenta la atención que reciben en los programas de gobierno o la existencia de una Secretaría de Desarrollo Social que nace con ese único fin. Pero al margen de las políticas públicas implementadas, es necesario, para dar un mayor impulso a su

⁵⁰ Carlos Arteaga Basurto, "Políticas Sociales en México", Revista de Trabajo Social, núm. 21, México, ENTS-UNAM, p. 28.

combate, el hecho de considerarlas como un problema ético. Es decir, ver a la pobreza no solamente como un problema del Estado y de la implementación de programas para su combate sino como un cuestionamiento ético sobre nosotros mismos.

Las dos vertientes principales que plantea este programa son acciones amplias y acciones dirigidas; esto con la finalidad de apartar a los pobres extremos y los pobres moderados (población en general) ver esquema.

La participación que plantea el Programa para superar la pobreza se dibuja hacia una mayor canalización de recursos a los sectores de mayor pobreza extrema (acciones dirigidas); esto con la finalidad de incorporar a todos aquellos que menos tienen a una vida mejor -jornaleros campesinos niños en el medio rural -por medio del Progresá.

En término operativo, el Programa para Superar la Pobreza por parte del Gobierno Federal se ha caracterizado en tres rubros; primero por estar concentrada en la pobreza extrema; segundo el objetivo principal es el enfoque de fortalecimiento de capacidades básicas; y tercero el propósito central es “contribuir a una reducción significativa de la pobreza extrema en mediano plazo, a partir de acciones integrales que apoyen a las personas y familias durante los ciclos esencialmente formativos de su vida, y les permita romper el círculo de la transmisión generacional de la pobreza”.⁵¹

⁵¹ E. Del Val, (1998), “*Los programas contra la pobreza en México*”, Documento de Trabajo, núm. 8 Fundación Rafael Preciado Hernández, A C. p. 28.

3.3. 12 Líneas de Acción del Programa de Desarrollo Social para superar la pobreza extrema 1999-2000.

Durante la presentación del Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza Extrema, en los Pinos, Zedillo agregó: *"la política social del gobierno de la República está alejada de toda forma de populismo, paternalismo y clientelismo y señalo que la política de desarrollo social parte de un enfoque integral y federalista, con el que se apoya a los grupos más vulnerables en la creación de capital humano y familiar"*.⁵²

Dada la extensión, persistencia y complejidad de la pobreza e inequidad prevaleciente en el tejido socioeconómico mexicano, las acciones de una estrategia de desarrollo distributiva que erradique la pobreza y eleve el bienestar de la población deberán ser de una magnitud sin precedente. La erradicación de la pobreza en México requiere de una estrategia de largo plazo de una ampliación de capacidades, que debe estar fundada en el aumento de las capacidades humanas y en la redistribución de los instrumentos y condiciones de trabajo, y no simplemente acciones recurrentes.

La reducción de la pobreza en México es un objetivo que reclama por sí solo la reformulación de las políticas y estrategias de crecimiento y desarrollo. La generación de empleo, la atención a las necesidades más elementales de la población y la distribución del ingreso no pueden seguir relegadas al ámbito de la política social.

La profunda crisis social que vive actualmente la sociedad mexicana, generada por las políticas neoliberales aplicadas desde 1982 y que alcanzan hoy niveles insoportables e inaceptables debido a la quiebra estrepitosa de ese proyecto ocurrido en diciembre de 1994, tiene como sus manifestaciones fenomenológicas más crudas: el incesante aumento del desempleo, la "informalización" creciente de la estructura laboral; la reducción generalizada de los ingresos reales de los trabajadores, el deterioro de la infraestructura y los servicios esenciales, y el crecimiento absoluto y relativo de la pobreza extrema que afecta en conjunto a la mayoría de los mexicanos.⁵³

⁵² Francisco Aguilera Hoyos, *El Sol de México*, 9 de febrero de 1999. p. 3

⁵³ Julio Boltvínik, (1994), *La satisfacción de las necesidades sociales en México en los setenta y ochenta*, México, Cal y Arena.

Las insuficiencias, ineficiencias, contradicciones y corrupciones de los programas asistencialistas y de contención social – como los presentados en este capítulo -, puestos en marcha para mediatizar la crisis social y mantener bajo control a los sectores sociales más golpeados, nos conducen al análisis de la política social en este sexenio.

Entre la política económica y la social existe una conexión permanente. Las políticas neoliberales, aplicadas en forma salvaje por los últimos tres gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, y en particular la política salarial⁵³ (para este año se autorizó el 10% a los salarios mínimos, mientras la inflación se mantiene en 17%),⁵⁴ la contracción del gasto social y la de privatización de infraestructuras y servicios públicos, su mercantilización elitista y el deterioro de aquellos destinados a los sectores populares, entre otros aspectos, colocan la cuestión social y su gestión en el primer plano del debate nacional, donde se enfrentan programas para combatir la pobreza extrema.

Hace falta poner a la gente de carne y hueso en el centro de un proyecto de nación centrado en la meta de superar la pobreza. Un proyecto coherente con el país real, que responda a las necesidades básicas y genere capacidades básicas: - se podría intentar con el nuevo Gobierno, cualquiera que llegue al poder- en un mundo donde avanza, incontenible, la segadora de la economía global, dejando a su paso una pequeña cosecha de prosperidad altamente concentrada y un vasto y patético tiradero de pobreza.

Líneas de acción para superar la pobreza extrema.

- Combate a la pobreza,
- Desarrollo productivo,
- Desarrollo regional
- Participación de la sociedad en la política social.

➤ *Combate a la pobreza*

1. **Acciones de política asistencial.** Estas acciones buscan apoyar a los sectores sociales que padecen condiciones de pobreza extrema a fin de que cuenten con asistencia alimentaria que les permita aprovechar de mejor

⁵³ José Luis Calva, "El manejo Neoliberal de las finanzas públicas", *El Financiero*, 20 de mayo de 1994.

⁵⁴ Opalín León, "Los focos rojos", *Siempre*, México Núm. 2427, 23 de diciembre de 1999. p. 48.

manera los apoyos que se brindan a través de las demás acciones de combate a la pobreza, las tres principales son:

- **Programa de subsidio a la tortilla (Fidelist).** A través de este programa el Gobierno proporciona un Kilogramo diario de tortilla sin costo a familias con ingreso menor de dos salarios mínimos. Que habitaban en áreas urbanas y suburbanas marginadas del país. (El subsidio a la tortilla baja de mil 310 millones de pesos a 801 millones).
- **Programa de Abasto social de leche (Liconsa).** Este apoyo es fundamental para las familias más pobres del país, sobre todo si se considera que el precio de la leche en el mercado es elevado, al precio que oferta Liconsa. (Disminución en el padrón de beneficiados, pasó de 5.4 millones de niños en 1996 a 4.2 millones actualmente).
- **Programa Social de Abasto (Diconsa).** Diconsa representó un beneficio esencial para los sectores sociales con ingresos bajos, que permitían adquirir productos básicos como maíz, harina de maíz, frijol, arroz, despensa y abarrotes. Este programa se cancelo con la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

2. **Política de formación de capital humano.** Con esta línea de acción, se busca que la población en pobreza extrema cuente con servicios educativos, de salud y alimentación que le permita encontrarse en mejores condiciones para desarrollar sus actividades económicas y productivas. Se trata de un enfoque integral en el que los apoyos se retroalimentan a fin de potenciar sus impactos en el nivel de vida de la población objetivo.⁵⁶ Entre las acciones desarrolladas en este contexto, destaca el **Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)**. Este Programa busca subsidiar ligeramente algunas zonas de pobreza extrema, a través de pequeñísimos apoyos a la salud y la educación que se vuelven subsidios precarios al consumo y remiendos a la desnutrición, sin pretender reanimar la actividad productiva de las comunidades paupérrimas ni promover la autosuficiencia ni movilizar en lo esencial su capacidad para volverse sujetos de su propio desarrollo.

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal, IV Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1998.

3. **Acciones de formación de capital familiar.** Se trata de programas que buscan garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo económico y cultural de las familias. La operación de estas líneas de acción parte del reconocimiento de las serias limitaciones que afrontan las familias en pobreza extrema para contar con vivienda digna. De manera fundamental, se impulsan dos programas:

- **Vivienda Progresiva;** Este Programa busca, en lugar de entregar un número reducido de viviendas terminadas, otorgar un terreno, después los servicios y más tarde el material de construcción a las familias de bajos recursos.
- **Vivienda Rural;** La línea de acción para impulsar la vivienda rural se concentra en la operación de un programa denominado “Techo Seguro”. Aquí, a diferencia del medio urbano donde la prioridad es la tierra, lo que se necesita garantizar es la permanencia del techo, un techo perdurable, sólido.

4. **Desarrollo de la infraestructura social básica.** Un factor de gran importancia para elevar el nivel de vida en las comunidades es el acceso a los servicios públicos básicos. El desarrollo de la infraestructura social básica constituye un factor indispensable en los esfuerzos de integridad de las acciones de política social. Se trata de obras de beneficio general con un alto impacto en el mejoramiento de las condiciones salud e igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales.⁵⁷

➤ *Desarrollo productivo*

5. **Políticas de impulso al desarrollo productivo.** Se trata del fomento de acciones tendientes a mejorar la productividad de las actividades económicas de las comunidades con mayor rezago y brindar empleos temporales en la construcción y rehabilitación de la infraestructura básica municipal. Las acciones que se impulsan en materia de salud, educación, abasto, alimentación y desarrollo del capital familiar más pobres, resultan insuficientes para dotar de una visión de largo plazo a las tareas de desarrollo.

⁵⁷ **Diario Oficial de la Federación**, 29 de diciembre de 1997, Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

La generación de alternativas de ingreso sostenido y suficiente para el desarrollo familiar y comunitario es la única manera en que la población que padece la pobreza extrema encuentre una salida efectiva del círculo vicioso que reproduce las condiciones de marginación y rezago social.⁵⁸

6. **Política de desarrollo de infraestructura física.** Estas forman parte de un esfuerzo para promover la creación de fuentes de empleo en el medio rural o en las zonas urbanas marginadas. Estos aspectos con frecuencia se ven limitados ante la carencia de infraestructura de caminos y de puentes para agilizar la distribución de mercancías hacia los centros de consumo. De ahí la importancia de contar con una infraestructura física adecuada.
7. **Desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación.** Se continuará apoyando a las organizaciones productivas mediante el Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Desarrollo Comunitario.
8. **Instrumentación de acciones con carácter de género.** En 1999 se apoyarán mil 750 proyectos productivos creados y operados por mujeres en condiciones de pobreza en las áreas de alimentos, granjas, huertos, panaderías y tortilladoras a través del programa de mujeres. Es importante mencionar que el Programa PROGRESA opera a partir de un esquema que entrega las transferencias de ingreso a las madres, por ser ellas quienes mejor conocen las necesidades de la familia. Del mismo modo, este programa otorga mayor beneficios a las niñas a fin de garantizar su asistencia a la escuela y evitar que sean relegadas de la atención social.

➤ *Desarrollo regional*

9. **Promoción de desarrollo regional.** Se han identificado a 91 regiones de atención prioritaria en mil 418 municipios del país en donde viven alrededor de 27.3 millones de mexicanos. Del total de estas regiones, 36 son objeto de atención especial e inmediata debido a sus precarias condiciones socioeconómicas y se ubican en 22 estados de la República: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo,

⁵⁸ *Ibid.*

Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.⁵⁹

10. Apoyo a los pueblos indígenas. Se buscará propiciar una nueva relación que otorgue pleno reconocimiento a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de estos pueblos, condición indispensable para asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la superación de condiciones de pobreza y exclusión social que padecen.

➤ *Participación de la sociedad en la política social*

11. Promoción de participación ciudadana. Se continuará con el apoyo a 55 mil jóvenes que prestan su servicio social y se reforzará la incorporación de profesionales y técnicos, por medio de sus colegios a los programas de Servicio Social comunitario.

12. Iniciativas y acciones para consolidar el carácter integral de la política social. Para el año 2000 se consolidará el Consejo Consultivo Ciudadano para el Desarrollo Social y se impulsará la aprobación de las leyes de Desarrollo Social y Participación Social.

Propuesta social

Como parte de las 12 líneas de acción para combatir a la pobreza, la Secretaría de Desarrollo Social anunció que continuará en 1999 y 2000 con distintos programas, aún cuando algunas metas cambien en comparación con 1998.

Al alza

➤ Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá), en 1998 benefició a 2 millones de familias, es decir más de 10 millones de mexicanos, para 1999 y 2000 se mantendrá la cobertura y se incorporarán 300 mil familias más, lo que representa un incremento del 15 por ciento.

A la baja

⁵⁹ *Ibid.*

- Distribuidora Conasupo (Diconsu) existían 23 mil tiendas de abasto de productos básicos a precios accesibles en todo el país, se cerraron en 1999 con 25 mil puntos de distribución.
- El programa de distribución de leche subsidiada Conasupo tendrá una caída en el padrón de beneficiarios, ya que pasará de atender a 5.1 millones a 4.2 millones de niños de bajos recursos.
- El subsidio a la tortilla bajó de mil 310 millones de pesos a 801 pesos, hasta desaparecer.

Se mantendrá

- Impulso a mil 241 Cajas Solidarias.
- Apoyo a 55 mil jóvenes prestadores de servicio social.
- Apoyo a 8 mil maestros jubilados.

Metas para el 2000

- millones de familias en Progresas.
- Se incorporarán a suelo urbano 50 mil lotes de suelo de origen social.
- Se consolidará 20 acuerdos y convenios establecidos con dependencias federales, universidades y organismos de educación superior, iniciativa privada y organismos internacionales.⁶⁰

⁶⁰ Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Social, Presupuestos de Egresos de la Federación, 1998 y 1999.

3.4 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

Inscrito en el marco de los esfuerzos que realiza el Gobierno de la República para superar la pobreza y la exclusión social que padecen todavía amplios sectores de la población en el país, el Progresá pretende mejorar las condiciones de vida de las familias más pobres en México, en particular la niñez y la juventud; aliviar su situación económica buscando que los padres dispongan de recursos mínimos suficientes para que sus hijos complementen la enseñanza básica, y coordinar acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud ni por desnutrición del educando.

El objetivo central al implementar Progresá fue eliminar el subsidio a los alimentos tradicionales - leche y tortilla - y transformar estos recursos en transferencias de ingreso a poblaciones específicas para mejorar sus condiciones de nutrición, salud y educación; las acciones del programa contemplan, al día de hoy dos millones 300 mil familias de once regiones que viven en condiciones de pobreza extrema. Los recursos se entregan de la manera más directa posible ya como apoyos monetarios para el hogar, becas y útiles escolares, o como suplementos alimenticios para niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y atención médica periódica. Esto constituye un drástico rompimiento con la visión que hasta hoy tuvo la política social de combate a la pobreza, que se fundaba en una estrategia de subsidios universales.

El Progresá subestima la magnitud de la pobreza extrema y deja fuera de su cobertura a una proporción importante de la población, pues con la actual infraestructura de servicios médicos y educativos públicos resulta muy difícil que el programa llegue a la población más necesitada; en su énfasis individualista choca con la organización tradicional comunitaria de muchos pueblos indígenas que, casi por definición, constituyen la enorme mayoría de la población en extrema pobreza; además la viabilidad financiera del programa depende, en gran parte, de la gradual eliminación de los subsidios alimentarios en las ciudades, la cual genera enorme resistencia por parte de grupos de interés.

El Progresá nació con la consigna de cumplir con tres objetivos: sustituir en la memoria colectiva el término Solidaridad, dar personalidad al combate a la pobreza y otorgar becas alimenticias, médicas y educativas a los que viven en pobreza extrema.

Los dos últimos gobiernos mexicanos han combinado la privatización de lo público, particularmente de infraestructuras y servicios esenciales, con la negación del desconocimiento de los derechos sociales adquiridos y su sustitución por el asistencialismo compensatorio. La atención del Estado se ha orientado esencialmente a la atención discrecional, patrimonialista, no planeada, ocasional de las llamadas “necesidades básicas”; es decir, a la atención de las manifestaciones externas de la sobre-explotación y la miseria, mediante programas asistencialistas como lo fue el Pronasol de Salinas y como lo es hoy, con la política de Progresá con Zedillo.

Los programas aplicados han sido por completo insuficientes e ineficientes, para atender el creciente empobrecimiento, se han orientado más a apoyar al capital mediante obras difícilmente atribuibles al bienestar de los pobres, que a paliar la pobreza extrema; han sido territorialmente desiguales y concentrados y ha estado atravesado por la corrupción burocrática, el desvío de fondos hacia fines distintos a los incluidos en los programas, y su uso electorero en beneficio del PRI- Gobierno.⁶¹ Así la política social Neoliberal se ha convertido en un factor esencial de la pauperización de la sociedad.

El Progresá está inscrito en el marco de los esfuerzos que realiza el gobierno de la República para superar la pobreza y la exclusión social que padecen grandes segmentos de la población.

Las acciones del programa se dirigen de manera precisa hacia las familias y regiones que por sus condiciones de pobreza extrema y marginación requieran del apoyo de los recursos del Estado.

El programa se lleva a cabo básicamente en el núcleo de la familia y aunque beneficiará a todos sus miembros, atenderá prioritariamente a niños y jóvenes. La meta consiste en establecer un círculo de atención y apoyo en salud, nutrición y educación que comprenderá desde la fase de gestión del niño hasta la conclusión de sus estudios de secundaria.

Al enfrentar a la pobreza mediante la ampliación de la infraestructura social: la creación de oportunidades de ingreso y la atención de manera integral y sostenida de estas tres dimensiones básicas, educación, salud y alimentación, se fortalecerá la capacidad de las familias más pobres del país para que sus

⁶¹ Asa Cristina Laurel, “La política neoliberal del Estado mexicano”, *Revista Ciudades*, núm. 26, Abril – Junio, 1995.

miembros puedan desarrollar su potencial humano y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y culturales, que devienen del desarrollo.

El combate a la pobreza extrema requiere la atención entre otras, de tres dimensiones básicas para que el ser humano pueda vivir y desarrollarse: Alimentación, Salud y Educación. La carencia de estos satisfactores desde la infancia determina un bajo desempeño físico, intelectual, social y laboral. Por esa razón, una estrategia eficaz para superar la pobreza, debe primero, mejorar sustancialmente el estado nutricional del individuo, su salud y su educación básica, y mantener esta mejoría el tiempo suficiente para que le permita alcanzar una incorporación productiva plena.⁶²

Bajo el gobierno de Ernesto Zedillo se han realizado cambios drásticos en la política de combate a la pobreza, en respuesta a la crisis económica de 1994, a la rápida descentralización del poder político y al descrédito de la administración anterior. El gobierno de Zedillo, a diferencia del de Salinas, se ha concentrado en el combate a la pobreza extrema.

⁶² Gabriel Sánchez Andrade, El Nacional, 8 de agosto de 1999, p. 22.

Evolución de la cobertura de Progresá, 1997, 1998 y 1999.⁶³

Concepto	1997	1998	1999
Beneficiarios de Progresá:			
Familias (miles)			
Municipios	402.2	1,909.9	2,298.6
Localidades	456.0	1,743.0	2,002.0
	10,769.0	40,960	51,769.0
Acciones por componentes:			
EDUCACIÓN;			
Becas proporcionadas por mes			
Números (miles).	101.1	1,690.0	2,172.8
Monto (millones m/n).	22.4	544.4	2,262.9
Paquetes de útiles escolares (miles).	72.6	648.8	1,314.5
Familias beneficiarias (miles).	90.0	1,223.0	1,735.4
SALUD			
Consultas proporcionadas por año (millones).		4.7	15.5
Promedio de consultas proporcionadas por mes (millones).		0.4	1.3
Cursos de capacitación proporcionadas en materia de salud, nutrición e higiene (miles).	175.8	1,823.1	3,622.7
Familias beneficiadas (miles)		1,264.8	2,183.7
ALIMENTACIÓN			
Suplementos alimenticios distribuidos (millones de dosis) Menores de 5 años.	2.7	153.1	366.5
Mujeres embarazadas y en lactancia	2.3	101.1	192.9
Transferencia monetaria a las titulares beneficiarias (millones de pesos)	64.8	709.7	2,778.8
Familias beneficiarias (miles)	300.7	1,595.6	2,298.6

Progresá busca establecer criterios explícitos, objetivos homogéneos para todo el país, basados en conocimiento sociodemográfico especializado para seleccionar a los beneficiarios. Con este fin se recabó información sobre

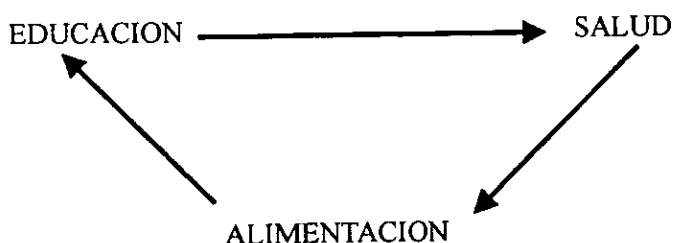
⁶³ Poder Ejecutivo Federal, V Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1999..

características socioeconómicas de todos los hogares, en la localidad de alta marginalidad seleccionada. Los datos de cada hogar se evaluaron según un sistema de puntajes, conforme a un conjunto de variables (ingreso, alfabetismo de los miembros del hogar, características de la vivienda, etc.) para ubicar a los de mayores carencias y designar a los beneficiarios.

El Progreso está dirigido a tres grupos de población: mujeres embarazadas, niños y niñas menores de cinco años y niños y niñas en edad de primaria y secundaria. Las familias seleccionadas con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de cinco años reciben una remuneración mensual de 280 pesos, sujeto a visitas periódicas a clínicas locales de salud, donde se proporcionan vacunas, exámenes de nutrición y se imparten cursos de educación para la salud. Se espera que las madres de familia utilicen las transferencias de ingresos para comprar alimentos a los niños. La remuneración mensual para las familias seleccionadas con niños o niñas en edad de primaria o secundaria está sujeto a que asistan a la escuela con regularidad y el monto aproximado por alumno es de 470 pesos, mas el que se le da a la madre dan un total de 750 mensuales hasta que termine el sexenio.

Educación, Salud y Alimentación: Base para la Superación de la Pobreza.

Considerado como ejemplo emblemático de la focalización y como un mecanismo central para la formación de capital humano y la superación de la pobreza, este programa que tiene sus antecedentes en el de "Niños en Solidaridad" orienta sus acciones hacia la cadena nutrición- salud educación y se integra por tres componentes vinculados entre sí:



A diferencia del Pronasol, el Progresas es un programa explícitamente enfocado y diseñado para atacar las causas profundas de la pobreza extrema: la desnutrición, la salud y la educación básica. Sin embargo, el Progresas no está exento de problemas. En primer lugar, el programa está dirigido a hogares con ingresos menores de un salario mínimo. Algunos críticos sugieren que con este umbral se subestiman la magnitud de la pobreza extrema. En la medida en que el Progresas sea uno de los pocos programas de combate a la pobreza extrema de la administración de Zedillo, subestimar este nivel de pobreza puede tener efectos devastadores para las personas que el programa no cubra.⁶⁴ Segundo, con la infraestructura actual de clínicas de salud y escuelas se antoja difícil que el programa llegue a la población más necesitada. Esto genera cuellos de botella para un programa federal, ahora que el manejo y la provisión de estos servicios están a cargo de los gobiernos estatales. Tercero, la aplicación del Progresas involucra, en términos generales, sólo a individuos.

Progresas llega en lo individual, y no a comunidades o grupos organizados; el contenido discrecional de sus reglas de selección, operación y permanencia, facilita la presión, el control y la manipulación de beneficiarios y aspirantes; y, además de ser altamente eficaz, es sumamente barato, pues los apoyos equivalentes a un salario mínimo aseguran casi tres votos por familia. "Progresas y todos los programas sociales han sido diseñados de acuerdo con la focalización, un mecanismo de muy alta eficacia electoral, plenamente probado y ajustado en las últimas elecciones de Michoacán, Nayarit, Guerrero, estado de México y las internas del PRI, que de esta manera aseguran triunfos, aunque pierda o empate en las zonas urbanas".⁶⁵

En la medida en que los indígenas representan el mayor segmento en situación de pobreza extrema, el énfasis individualista del programa choca con la organización social y política comunitaria de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas más aislados tienden a ser altamente cohesivos, y las relaciones entre los miembros y el gobierno están mediadas por autoridades indígenas tradicionales. Al soslayar a las autoridades indígenas, se disminuye la probabilidad de que el programa efectivamente llegue a las mujeres y a los niños indígenas. Por último, la viabilidad financiera del Progresas depende en parte de la paulatina eliminación de los subsidios alimentarios en las ciudades, medida que creará enormes resistencias en los principales centros urbanos del país. Y, sin esos recursos, el programa jamás llegará a atender un número

⁶⁴ Rosa María Rubalcava, "Política social", en *Este País*, núm. 79, México, Octubre de 1997.

⁶⁵ Guillermo Correa, "El PRI va por el voto pobre: operan a su servicio 173 programas sociales", *Proceso*, México, núm. 1228, 14 de Mayo del 2000, p. 22.

mayor al 10 por ciento de los extremadamente pobres que se beneficiaron del programa en los primeros dos años de operación

3.5 El Municipio y la Política Social

Hasta hoy la lucha de los ayuntamientos municipales se ha centrado en la distribución de los ingresos del Estado entre federación, estados y municipios. Los municipios exigen, al igual que los estados mayores recursos presupuestales, mayores participaciones federales y mayores fuentes de tributación propias.

Es una lucha eminentemente economicista que expresa las incoformidades que causa el exacerbado centralismo. Es una lucha justa, pero limitada, que habrán de seguir dando con más fuerza los gobiernos locales, que ahora se han organizado en asociaciones de ayuntamientos. Sin embargo, la sola lucha economicista se enfrenta con dos problemas principales. Uno, la crisis financiera del Estado y el creciente endeudamiento externo que sangra los recursos presupuestales y los reduce para el gasto y la inversión internos.⁶⁵

En 1990 se pusieron en marcha los primeros programas municipalistas en materia social, es decir pasaron más de siete décadas después de la Constitución de 1917 para que estos órdenes de gobierno tuvieran recursos directos para inversión física que permitieran atender los rezagos sociales de su población.

Si bien las participaciones federales a estados y municipios permitían que estos últimos órdenes de gobierno tuvieran recursos para el gasto de sus administraciones, no fue así para participar en proyectos de inversión específicos.

En el proceso de descentralización de recursos y facultades a estados y municipios destaca el ramo 26 con el que se dieron los primeros pasos para convertir al municipio en un protagonista de los programas de combate a la pobreza. En 1990 el ramo 26 (en aquel entonces denominado Solidaridad y desarrollo regional) descentralizó a este orden de gobierno.

En 1995 el ramo 26 se modificó para conformar parte de la política social de combate a la pobreza del nuevo gobierno, y en el cual se decidió, valorar los avances mostrados por los municipios en la ejecución de los recursos y programas transferidos, profundizar la estrategia de descentralizar los recursos

⁶⁵ Gaspar Ruiz Velázquez, "El municipio en el cambio de la política social", *Examen*, núm. 112, Febrero de 1999.

y facultades del ramo 26. Prácticamente los recursos con que contaban anualmente provenían de las participaciones federales, que directamente se comprometían para que los estados distribuyeran a los municipios conforme a la legislación y decisiones discrecionales locales. Estos presupuestos en la mayoría de los municipios sólo alcanzaban para el pago de servicios personales, gastos de administración o para el mantenimiento de la infraestructura del ayuntamiento.

Por otro lado, la política social se supeditaba a un centralismo en el gobierno federal, que aplicaba acciones y programas a través de delegaciones u organismos desconcertados y en último de los casos se apoyaba con los gobiernos de los estados. Esta forma de ejecutar las políticas sociales duró hasta fines de la década de los ochenta.

Los esfuerzos más notables para canalizar acciones sociales a los municipios y regiones tuvieron su expresión con el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) los cuales coordinaron programas de atención a los grupos sociales más desfavorecidos.⁶⁶

Estos programas fueron de corte desconcentrado que se apoyaban en las representaciones federales en coordinación con los gobiernos estatales y que respondieron más a la coyuntura política y social que a una estrategia sostenida. Al inicio de la década de los ochenta, los sectores de educación y salud pusieron en marcha el proceso de descentralización hacia los gobiernos estatales, el cual se fortalece en la década de los noventa con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica signada en marzo de 1992, y el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud suscritos en septiembre de 1998.

Es apartir de 1998 cuando el municipio empieza a tener un giro importante como participante en las políticas sociales, fundamentalmente en mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. Para la mayoría de estos órdenes de gobierno representó por primera vez inaugurase como actores ejecutores de los programas, dejando paulatinamente la principal tarea que hasta ese momento desempeñaban de gestoría ante los gobiernos estatal y

⁶⁶ SPP, "México: desarrollo regional y descentralización de la vida nacional", 1988. (Estos Programas Operaron entre 1973 y 1983).

federal, con ello asume más plenamente las responsabilidades que por ley les competen por lo menos en lo que se refiere a la dotación de infraestructura social básica.

Desde 1999 el gasto descentralizado a estados y municipios se realiza con base en una fórmula construida con criterios de pobreza mediante la cual se privilegiaron a los estados y municipios con mayores carencias.

La planeación democrática es ficción

Aunque la ley nacional de planeación democrática postule que la planeación deberá hacerse desde abajo hacia arriba, desde el municipio hacia la entidad federativa y luego hacia la federación, lo cierto es que este postulado es una ficción, ya que el sistema de planeación está diseñado para impedir que la comunidad concreta tenga la capacidad real de decisión y de operación para integrar, armonizar y sincronizar dentro de su microrregión las acciones sectoriales de los gobiernos federales y estatales.

Ni siquiera las divisiones geográficas o territoriales operativas que han establecido las diferentes secretarías de Estado son homogéneas. Así, los distritos de desarrollo rural no coinciden con la demarcación municipal, esto contribuye a desintegrar y a desorganizar los municipios y a impedir la planeación desde abajo. La planificación desde arriba acaba por imponerse sobre los intereses de la comunidad, que lo que quiere es un desarrollo integral y no un desarrollo fragmentado, desarticulado, disgregado de la propia comunidad, que así se empobrece cada día más.

Desafíos para combatir la pobreza

Si bien los gobiernos municipales han ido acrecentando sus recursos, hasta 1997 éstos correspondían exclusivamente a los ramos 28 - Participaciones a entidades federativas y municipios -, y ramo 26 Superación de la pobreza orientado por la Secretaría de Desarrollo Social. Adicionalmente se han realizado reformas en materia de coordinación fiscal, para fortalecer la captación de ingresos propios de los gobiernos locales.⁶⁸

⁶⁸ Diario Oficial, 29 de diciembre de 1997, (se publicó el Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal).

En 1998 se asignaron mayores recursos al municipio la mayor parte de los mismos fueron para cubrir deuda y seguridad pública, por lo que los recursos del Fondo para la infraestructura social municipal mantienen la carga para disminuir rezagos sociales históricos y nuevas demandas de sus comunidades.

Actualmente al adicionar recursos del fondo de fomento municipal integrante de las participaciones a entidades del ramo 28 que se distribuye directamente entre los municipios del país, (se estima 4 mil millones de pesos), estos ordenes de gobierno están gastando el equivalente a casi el 6% del gasto en desarrollo social y el 3.3% del gasto programable del sector público.

Todavía este gasto es muy significativo para las necesidades de los municipios más marginados, aun con los esfuerzos de redistribuidos de los últimos años. El tamaño del municipio tiene una alta correlación con los niveles de desarrollo, de ahí que en materia de servicios básicos los más pequeños se encuentren los mayores rezagos sociales. Por su parte, los municipios más grandes por la mayor ayuda que reciben y sus cualidades productivas se convirtieron en polos de desarrollo y con la consecuente atracción de mayor desarrollo poblacional.

Desarrollo Municipal

En 1999 el gobierno federal propuso en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación canalizar directamente a los municipios vía aportaciones alrededor de 21 mil millones de pesos, 13% más en términos reales que en 1998 (estos recursos consideran los fondos para la infraestructura social municipal y el de aportaciones para el fortalecimiento del municipio del ramo 33). Si bien los recursos siguen siendo insuficientes hay una clara tendencia gubernamental a seguir apoyando a este orden de gobierno.⁶⁹

Los demás sectores sociales (educación, salud, desarrollo urbano y vivienda) se han descentralizado hasta el nivel estatal, y en perspectiva los municipios absorberán mayores responsabilidades. Sin embargo, el hecho de que transfieran mayores recursos no asegura el mejoramiento de las políticas públicas, ello requiere modernizar también las áreas organizativas, administrativas y técnicas en el propio municipio para que pueda asumir las nuevas tareas con mayores capacidades, de lo contrario podría ser

⁶⁹ Proyecto de presupuestos de egresos de la federación en los apartados VII, Avances del federalismo y XI Participaciones a las Entidades Federativas y los Municipios, 1998.

contraproducente descentralizar mayores facultades y ahogar las posibilidades reales de estos órdenes de gobierno.

El gobierno federal transfiere los aspectos ejecutores de la educación y la salud, manteniendo la rectoría y conducción de las políticas nacionales y la vigilancia de que se cumpla con el derecho que tiene la población de recibir educación y salud. Empero la descentralización de estos sectores llega a las entidades federativas y casi mantiene al margen de las decisiones a los municipios.

3.6 Descentralización del Gasto Social (Ramo 26 y Ramo 33).

Ramo 26: Proceso de descentralización.

El ramo 26 se denominó en 1995 Solidaridad y Desarrollo Regional, en 1996 y 1997 Superación de la Pobreza, y a partir de 1998 *Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*.

La política social se enmarca en un contexto de renovado federalismo, donde convergen los tres órdenes de gobierno para la atención de las demandas sociales. Actualmente, los municipios son los responsables directos de la planeación y ejecución de las acciones orientadas a integración social y productiva de los grupos de población con mayor desventaja económica y social. Se ha avanzado en la descentralización de la política de superación de pobreza al transferir gradualmente facultades y recursos hacia los municipios a través de los gobiernos de los estados.

Los recursos del Ramo 26, que hasta 1997 se denominó Superación de la Pobreza y que a partir de 1998 se estructuró con base en un fondo financiero denominado *Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*: perdió con eso su carácter local - municipal que tuvo en los dos años anteriores, para dirigirse primordialmente a la dimensión regional, al hacer énfasis en que sus recursos atenderían exclusivamente a la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente en el ámbito de los ingresos de las comunidades y regiones del país con mayor rezagos económicos y sociales, a través de la promoción y el impulso de acciones que permitan incrementar las capacidades productivas y el desarrollo personal, entre las que destacan la creación y fortalecimiento de empresas sociales, la generación de empleo temporal, el apoyo a campesinos de bajos ingresos y jornaleros agrícolas migrantes.

La descentralización contribuyó a impulsar una mayor participación de la población en atención de sus necesidades, al incorporar su aporte creativo en las etapas de planeación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las acciones destinadas a mejorar su nivel de vida.

Para enfrentar y aminorar con eficiencia las causas que originan la pobreza y la discriminación que sufre en lo particular las mujeres y las niñas, una parte fundamental de las acciones estarán dirigidas a observar que en la totalidad de los programas se atiendan, en el ámbito de la competencia y alcances de éstos, las necesidades específicas de las mujeres que viven en pobreza extrema.

Los recursos del Ramo 26/33 no constituye un programa de operación, sino un mecanismo administrativo por medio del cual el gobierno federal transfiere recursos financieros a las entidades estatales y municipales para que estas se hagan cargo de obras de infraestructura básica.

Con el propósito de apoyar el proceso operativo, para 1999 el presupuesto del ramo 26 se distribuye en cuatro fondos complementarios entre sí.⁷⁰

- **Fondo para el Desarrollo Productivo.** - Se integra por programas generadores de empleo temporal y permanente, así como de otorgamiento de créditos y promoción de proyectos productivos que propicien el arraigo de la población en sus lugares de origen, el desarrollo de sus capacidades y el aprovechamiento de sus vocaciones regionales. El fondo está constituido por: Los Programas de Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Zonas Áridas y Fondos Regionales Indígenas.
- **Fondo para impulsar el desarrollo Regional Sustentable.** - Se orienta a financiar la investigación, planeación y desarrollo de proyectos regionales y microrregionales, así como los estudios, la evaluación y el diseño de políticas y estrategias de articulación regional y el establecimiento de fondos compensatorios para la promoción del desarrollo microregional en áreas de atención inmediata.
- **Fondo para Atender a Grupos Prioritarios.** - Considera asignaciones para atender a grupos en condiciones de desigualdad, marginados y vulnerables como son: Jornaleros Agrícolas, Desarrollo de las Comunidades Rurales Marginadas y Maestros Jubilados.
- **Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.** - Incorpora fuentes de financiamiento alternas y concurrentes y promueve una cultura de corresponsabilidad. Se orienta a fomentar la participación social y fortalecer la organización y capacitación para el desarrollo comunitario mediante los programas de: servicio Social Comunitario Coinversión Social y fortalecimiento Comunitario.

En este marco, se realizarán esfuerzos para definir esquemas innovadores de promoción para los programas sociales, con el propósito de complementar y

⁷⁰ Diario Oficial, 26 de febrero de 1999. (Quinta Sección).

potenciar el gasto federal y fortalecer el impulso de una política social integral.

Regiones Prioritarias

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 15 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que señala que los recursos del ramo 26 Desarrollo social y Productivo en Regiones de Pobreza, se destinarán a la promoción del Desarrollo integral de las comunidades y familias en situación de pobreza, a la generación de ingresos y empleos y al desarrollo regional y serán ejercidos a través de los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo celebre con los Gobiernos de los Estados.

Dichos recursos se orientarán a las regiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación, así como aquellas áreas y grupos sociales que define la Secretaría de Desarrollo Social y las que convenga con los Gobiernos de los Estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, conforme a indicadores de pobreza.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, conjuntamente con los gobiernos estatales participaron, durante 1996, en la definición de aquellas regiones del país que presentan las condiciones de vida más precarias.

Se identificaron 91 Regiones de Atención Prioritaria, conformadas por un universo de 1,376 municipios distribuidos en los 31 estados de la República.

En la determinación de las Regiones de Atención Prioritaria, se consideraron índices de rezago en materia de alimentación, educación, salud, servicios básicos, condiciones de la vivienda, infraestructura para la producción, insuficiencia de ingreso y de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola o áridas y asentamientos importantes de grupos indígenas.

En esas regiones en 1995 habitaban 26.1 millones de personas. De acuerdo al censo de 1990, el 27.7 por ciento de su población era indígena.

Con datos del censo de 1990 en las 91 Regiones Prioritarias se encuentran 90,053 localidades, de las cuales el 67 por ciento tenía de 1 a 99 habitantes y

el 23.5 por ciento de 100 a 499 habitantes, lo que indica que una alta dispersión poblacional caracteriza a estas regiones.

En diciembre de 1996 y como primera etapa de este proceso, se concluyó la selección de 25 regiones dentro del grupo de las 91, cuyos indicadores socioeconómicos reflejan que tienen las condiciones de pobreza más agudas.

Se define como Región de Atención Inmediata al espacio territorial conformado por varios municipios o porciones de los mismos, que en su mayoría responden a una identificación étnica, cultural y geoeconómica donde se registran índices de marginación.

Estas 25 regiones de Atención Prioritaria se localizan en 14 estados de la República y están conformadas por 689 municipios, distribuidos en un territorio de 324,908.4 Km², donde habitaban en 1995 un total de 10.3 millones de personas, equivalentes al 11.3 por ciento de la población total a escala nacional. Según el Censo de 1990, la población indígena residente en estas regiones alcanzaba 3.5 millones, lo que representaba el 36.8 por ciento de su población total.⁷¹

Este universo de acción representa la primera etapa en la cual la Secretaría de Desarrollo Social instrumenta una estrategia sectorial para atender a los grupos más vulnerables del país

La fórmula para determinar el índice de marginación municipal establecida por CONAPO en 1995 y actualizada en 1998, combina 7 variables:

- 1) Porcentaje de personas analfabetas mayores a 15 años, según el conteo de 1995.
- 2) Porcentaje de ocupantes de viviendas particulares sin drenaje, según el conteo de 1995.
- 3) Porcentaje de ocupantes de viviendas particulares sin energía eléctrica, según el conteo de 1995.
- 4) Porcentaje de ocupantes de vivienda particulares sin agua, según el conteo de 1995.
- 5) Porcentaje de ocupantes de viviendas particulares que registren hacimientos, según el conteo de 1995.

⁷¹ Sedesol, Dirección General de Estadística e Informática, (1996).

- 6) Porcentaje de ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra, según el Censo de 1990.
- 7) Porcentaje de PEA ocupada que gana menos de dos salarios mínimos, según el Censo de 1990.

Con estos criterios se determinaron 36 regiones de atención inmediata ubicadas en 811 municipios. Estas regiones se localizan en el medio rural y está marcadas, en la mayoría de los casos, por una accidentada orografía, y dentro de ellos se agrupan municipios de muy alta marginación; una gran dispersión poblacional; ausencia de infraestructura camionera; falta de circuitos de producción- consumo- abasto, donde predomina la economía de subsistencia, y una deficiente estructura de salud y educación.⁷¹

Con base en estos criterios se propone canalizar cerca del 60 por ciento del presupuesto total del ramo 26 en los municipios de las 91 regiones prioritarias, de la cual el 32.2 por ciento del total del ramo se asignará a las 36 regiones de atención inmediata.

De igual manera, en el marco de los convenios de Desarrollo Social, se destinará 32.4 por ciento del total de recursos del ramo a la atención de otras áreas y grupos prioritarios

⁷¹ Ibid. Sexta Sección.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Regiones de Atención Prioritaria⁷³

Estados	Regiones	Estados	Regiones
<i>Agascalientes</i>	Norte	<i>Nayarit</i>	Sierra del Nayar
<i>Baja California</i>	Valle de san Quintín	<i>Nuevo León</i>	Sur
<i>Baja California Sur</i>	Norte y Sur	<i>Oaxaca</i>	Costa Chica, Istmo, Mixteca, Mazateca Papaloapan, sierra Juárez
<i>Campeche</i>	Maya, Calakmul, Sur	<i>Puebla</i>	Sierra Norte, sierra Negra - Zongolica y Mixteca
<i>Coahuila</i>	Centro - Desierto, La Laguna, Sureste y Frontera	<i>Querétaro</i>	Sierra Gorda, Semidesierto
<i>Colima</i>	Indígena	<i>Quintana Roo</i>	Maya
<i>Chiapas</i>	Selva, Norte, Altos, Las Cañadas y Franja Fronteriza	<i>San Luis Potosí</i>	Altiplano, Huasteca, San Luis, Sierra Gorda Media
<i>Chihuahua</i>	Tarahumara, Del Desierto De la Llanura	<i>Sinaloa</i>	Los Altos
<i>Durango</i>	Semidesierto, Las Quebradas, Indígena sur	<i>Sonora</i>	Sierra de Álamo, Valle del Mayo, Sierra Central, Bacum-Guaymas
<i>Guanajuato</i>	Sierra Gorda, Zona norte, Zona Sureste	<i>Tabasco</i>	Frontera Sur, Chontalpa-Costa, Centro Sur
<i>Guerrero</i>	Costa Grande, Tierra Caliente, Filo Mayor, Sierra la Montaña, Costa Chica	<i>Tamaulipas</i>	Centro, Suroeste, Cañera, Noreste I y Noreste II
<i>Hidalgo</i>	Sierra Gorda, Valle del Mezquital, Huasteca, Otomí- Tepehua	<i>Tlaxcala</i>	Norte, Microregión Sur y Microregión Norte
<i>Jalisco</i>	Sierra Norte, Costa Sur, Sierra de Amula, Sureste	<i>Veracruz</i>	Huasteca, Sierra Negra Zongolica, sierra de Sotapan, Valle de Uxpanapa
<i>México</i>	Norte - Sur	<i>Yucatán</i>	I Litoral Oriente, II Oriente, III Litoral Centro IV Centro Sur, VI Influencia Metropolitana, VII Sur Poniente
<i>Michoacán</i>	Tierra Caliente, Costa, Meseta Purepecha	<i>Zacatecas</i>	Semidesierto
<i>Morelos</i>	Norte Sur, Suroriental y Surponiente	Total 31 Estados	91 Municipios

⁷³ Sedesol, El Mercado de Valores, Octubre de 1998, p. 11.

Creación del Ramo 33

En 1998 con las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, se dio un paso definitivo para institucionalizar el proceso de descentralización. Con estas modificaciones se creó el **ramo 33. Aportaciones federales para Entidades federativas y Municipios** con cinco fondos financieros:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.
- Fondo de aportaciones para los servicios de salud.
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social, con su dos sub-fondos, el de infraestructura social estatal y el de infraestructura social municipal.
- Fondo de aportaciones múltiples.

Lo anterior permite canalizar por ley y no por convenio el gasto para el desarrollo de obras de infraestructura social básica en beneficio de la población con mayores niveles de pobreza. Asimismo la fórmula se integró a la Ley de Coordinación Fiscal para distribuir las asignaciones del Fondo.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal, que era una parte sustantiva de lo que hasta 1997 se concentraba en el ramo 26 fue transferido al ramo 33, con la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS), para todo lo que se refiere a servicios e infraestructura básica.

La inversión destinada al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se transfiere de la federación a los estados de manera similar a los que hasta el ejercicio de 1997 se utilizó para la distribución de los recursos descentralizados del Ramo 26, es decir, mediante una fórmula de asignación de recursos que mide magnitud e intensidad de la pobreza, asociada a metodología explícitas y públicas que eliminan la posibilidad de discrecionalidad en la asignación y permite que los estados y municipios conozcan su presupuesto desde los primeros días del año.

En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación por municipio de la fórmula antes señalada, se procederá a utilizar las siguientes variables:

- a) Población ocupada que perciba menos de dos salarios mínimos.

- b) Población de 15 años y más que no sepan leer ni escribir.
- c) Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle.
- d) Población que habita en viviendas sin disponibilidad de energía eléctrica.

Asignación de recursos de la federación a estados y municipios.

El gasto público descentralizado puede caracterizarse por tres tipos: *el gasto asignado, el gasto reasignado y el gasto transferido.*

En el caso del gasto asignado, el responsable es la autoridad central. Desde el punto de vista de las entidades federativas, es un gasto de tipo desconcentrado que ejerce el gobierno federal.

El gasto reasignado. Es un gasto de ejercicio central que se transfiere hacia un ejecutor periférico por la vía de convenio. En otros términos, es un ejercicio descentralizado del gasto, que opera o ejecuta una entidad federativa o una entidad municipal.

El gasto transferido. Al pasar de un patrimonio a otro es decir, de un orden de constitucional a otro, el gasto transferido se integra a la cuenta pública de quien recibe ese recurso y sigue las normas, lineamientos y políticas que permita el marco legal del orden gubernamental receptor. Para este caso, la Ley de Coordinación Fiscal regula las condiciones del gasto transferido. En otras palabras, se transfieren recursos por ley y los montos transferidos se estipulan también en esa ley (en los capítulos uno al cuarto de la LCF)- Ley de Coordinación Fiscal -.⁷⁴

De acuerdo con lo anterior, el ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, regulado en la LCF, constituye gasto transferido. Es el mecanismo jurídico que sirve de base para transferir las llamadas participaciones. Con respecto a los fondos del ramo 33, antes constituían gasto reasignado. A partir de 1998 son recursos transferidos por ley a través de un instrumento llamado aportaciones (vinculado con la figura jurídica del subsidio, según funcionarios de la SHCP), lo cual representa el cambio cualitativo de la reforma.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

3.7 Conclusiones

La política social tiene como objeto central propiciar la igualdad de oportunidades para que la población participe en las actividades productivas y pueda mejorar, consistentemente, su calidad de vida. Para el logro de estos objetivos, la política social combina acciones amplias, en beneficio de la población en general y acciones dirigidas centradas en la población en pobreza extrema.

No podemos negar que dichas políticas sociales hayan dejado alguna huella en las zonas donde se estén llevando a cabo o se hallan llevando a cabo, pero lo que realmente hace falta no es dar un trozo de pan al pobre para calmar su hambre, si no dejar fuentes de trabajo que perduren para evitar la emigración y pobreza para que la población pueda alcanzar un mejor nivel de vida no digamos más decorosa pero al menos que pueda comer no digamos tres veces al día, sino al menos una vez por día.

En la distribución de recursos y programas de la política social se utilizan una gran variedad de mecanismos para el otorgamiento de subsidios y una diversidad de modalidades que esto nos lleva a un burocratismo muy añejado, del cual no se puede desprender tan fácilmente el Gobierno Federal.

En el comienzo del nuevo milenio, el mayor desafío que enfrenta la nación es reducir la desigualdad económica y abatir la pobreza cuya dimensión impide el ejercicio de los derechos sociales de la población y limita la capacidad de inserción productiva de México en un mundo global y marcadamente injusto, por lo que es necesario un ejercicio consciente, propositivo y claramente comprometido donde converjan los esfuerzos y recursos de todos los sectores de la sociedad.

La política social recupera su origen en la movilización popular y le otorga a la misma la iniciativa, el papel protagónico, el carácter de sujeto y no de objeto de toda la acción institucional. Ya no hay "beneficiarios", receptores pasivos de la acción unilateral de las instituciones. En su lugar. Las comunidades rurales o urbanas, organizadas con libertad en sus propios términos, proponen y promueven el apoyo y respaldo de las instituciones a su propia iniciativa, a su propuesta de la solución más adecuada.

Respaldan su iniciativa con la aportación de sus recursos y su trabajo, con su capacidad de convocatoria, con su representatividad como interlocutores. El

diálogo y la concertación ajustan la capacidad de respuesta de las instituciones con las demandas de la sociedad organizada, definen con precisión el proyecto y su ejecución compartida, concretan la coresponsabilidad.

Para poder aplicar realmente una política social equitativa e igualitaria, se tendría que empezar con una descentralización de las funciones sociales de la Secretaría de Desarrollo Social a cada Estado, para que este aplique los recursos a cada municipio dependiendo de las necesidades de cada región, y densidad de su población. Así como en el rezago social que se encuentre.

Las organizaciones populares se fortalecerían con autonomía e independencia en este proceso, se convertirían en ejecutoras de sus propios planes y proyectos, elevarían su capacidad de gestión, la sociedad de los pobres y excluidos ganarían presencia y espacios y obtendrían reconocimiento de la sociedad.

La dignidad y el respeto serían el signo de una política social que se abriría a la participación de los sujetos: "La libertad de su condición y la justicia de sus objetivos sería sus metas alcanzar".

A manera de preámbulo, y a unos meses de terminar su mandato, Ernesto Zedillo, no supo cumplir con lo que prometió en su campaña Presidencial: "*Bienestar para la familia*".

Ese compromiso es virtualmente uno de los grandes pendientes que marcan su Gobierno. El bienestar para la familia mexicana, quedó sólo en una frase de campaña y de ello dan cuentas las cifras:

- Los programas de combate a la pobreza desde 1994 a la fecha indican lo siguiente, de acuerdo con datos de estudios del PAN y PRD y de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados: entre 1997 y 1999, una reducción de 13.8 en recursos destinados a los subsidios destinados a programas alimentarios, y una merma de 14.5 por ciento en los subsidios dirigidos.⁷⁴
- Según la Universidad Obrera de México, en diciembre de 1994 un trabajador que percibiera un salario mínimo tenía que laborar 77 horas a la

⁷⁴ Elvira Vargas Rosario, *La Jornada*, 4 de agosto de 1999, p. 57.

semana para adquirir la canasta básica de 40 productos considerados indispensables; en 1999, debía invertir 119 horas.

- La estrategia de lucha contra la pobreza se circunscribe a los mexicanos en condiciones de “pobreza extrema” y los esfuerzos gubernamentales se focalizan en 2.3 millones de familias que reciben los apoyos económicos directos del Progresa y en 36 zonas del país consideradas prioritarias. Ocho secretarías coordinan sus acciones con los recursos previamente presupuestados, pues la estrategia no implica presupuesto adicional
- Unas de las beneficiadas en la Sierra Gorda de Querétaro resumió las carencias de esa modalidad, al plantearle al Presidente Zedillo: “Queremos que nos capaciten para producir... Lo que ya no queremos son centavos, porque después de un ratito ya no se encuentran en nuestro bolsillo, como lo recibimos se va”.⁷⁶
- Reducción en el presupuesto de los programas sociales: Liconsa 45%, Programas de Jornaleros Agrícolas 11%, Comisión Nacional de Zonas Áridas 22%, Reducción en los rubros de seguridad social debido a los recortes al Gasto en 1998: 66.4% de forma acumulada. (Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados).
- Tasa del IVA en 1994: 10%. En 1999 15%.
- Pérdida del Poder adquisitivo del salario mínimo en el sexenio: 35.95%. (Congreso del Trabajo).
- En lugar de disminuir la pobreza aumentó, el número de pobres, asciende a 40 millones, de los cuales 26 millones viven en condiciones de pobreza extrema. (Esteban Moctezuma Sedesol).⁷⁷

⁷⁶ Editorial, Reforma, 1º de septiembre de 1999, p. 17.

⁷⁷ “Presentación del Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza Extrema”, Excélsior, 9 de febrero de 1999, p. 5. 1999.

- Aumento de la canasta Básica hasta 1998: 251.38%. (Unión Nacional de Trabajadores).
- Precio de la tortilla en 1994: 75 centavos. Precio en 1999: 3.50 pesos, un aumento de 366%. (Víctor Suárez, Anec).
- Kilos de tortilla que se podían comprar con un salario mínimo en 1987: 32. Kilos que se pueden comprar con un salario mínimo en 1998: 8.
- Información estadística oficial muestra que la injusticia del país se traduce en desiguales servicios de educación y salud: los índices de reprobación escolar en la enseñanza básica son cuatro veces mayores en las entidades más marginadas – Oaxaca, Chiapas y Campeche – que en las más desarrolladas: Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila y Baja California.
- La actual administración ha señalado que al sector educativo es al que se le destina una gran proporción del gasto social, sin embargo, al considerar su proporción con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), se observa que el gasto público en educación casi no ha repuntado, pues al inicio del sexenio fue de 4.7 por ciento y para 1999 se estima que será de 4.9 por ciento.
- Liconsa registró una reducción de 38.8 por ciento en sus recursos; el subsidio a la tortilla, un recorte de 2.19 por ciento, además de la desaparición del subsidio a la tortilla en zonas urbanas y la caída de 17.6 por ciento en los programas destinados a la población en extrema pobreza.
- Este año, los programas de ayuda alimentaria a comunidades indígenas en extrema pobreza tuvieron cero asignación presupuestal; disminuyeron en 14.3 los fondos destinados a las despensas del ramo 33; el programa aula abierta en Oaxaca tiene hoy 4.5 por ciento menos recursos que hace tres años.

- Los programas de Diconsa Rural cayeron 16.7 por ciento, Diconsa venta de harina y maíz cayó 30 por ciento; en 1998, el subsidio generalizado de tortilla cayó 700 por ciento, al pasar de 486 millones de pesos en 1997 a sólo 60 millones de pesos en 1998 y cero asignaciones en 1999.
- Este año cayó 33.9 por ciento la asignación presupuestal al programa de telefonía y caminos rurales, tan sólo este año Liconsa redujo su universo de atención en 500 mil personas; Fidelist dejó fuera este año a 272 mil personas de bajos ingresos; las casas de asistencia social dejaron de atender este año a 200 mil en zonas urbanas; 20 mil niños indígenas quedaron sin estímulo educativos este año y la construcción de equipamiento para jardines de niños indígenas cayó 77 unidades en 1999 con respecto a 1998.
- Los recursos del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales pasaron entre 1998 y 1999 de 810 empresas a 640 en zonas marginadas los proyectos de Fonaes para mujeres en zonas marginadas cayeron de mil 988 a mil 751; este año, el programa de mujeres campesinas Ficonafe tuvo cero asignaciones presupuestal.⁷⁸

⁷⁸ *Ibid.*, p. 74

Capítulo 4 Hacia una Política Social Alternativa de Cara al Siglo XXI.

4.1 Necesidad de un Modelo Alternativo de Desarrollo.

“Un modelo económico, si no tiene un alto contenido social, es imposible de que tenga éxito a largo plazo. Cualquier modelo económico, actividad económica, Política de Estado, por más que quiera lograr éxito, no puede alcanzarlo si no tiene una estructura económica sólida”. Julio A. Millán
presidente de Consultores Internacionales.

El gobierno está comprometido con seguir el camino del ajuste estructural comenzado hace quince años. Aunque el presidente Zedillo reconoce públicamente que la población ha sufrido mucho durante este período, insiste en que esto es el resultado de las políticas "autoritarias y estatales" seguidas en décadas anteriores, y no de las políticas de ajuste. Sin embargo, aun quienes han impulsado las políticas de liberalización económica como el único camino a seguir confiesa ahora su preocupación porque los supuestos beneficios de dichas políticas solo están llegando a una fracción minoritaria de la población.⁷⁹

La respuesta del gobierno a la creciente pobreza y marginación de la población no es evaluar el modelo de desarrollo, sino mantenerlo intacto mientras instrumenta programas compensatorios dirigidos a los sectores más vulnerables, aunque algunos de estos programas han incrementado el acceso a los servicios básicos, las familias pobres todavía se encuentran sin empleo, sin ingreso, y sin acceso a crédito, así que sus perspectivas de superar la pobreza son todavía muy bajas. Además, las cantidades destinadas a superar la pobreza son poco relevantes cuando se compara con los montos destinados a pagar la deuda o a rescatar al sector financiero. El presupuesto destinado a todos los programas sociales representa apenas la séptima parte del dinero destinado a salvar la quiebra de los bancos privados.

Hoy frente a la crisis, el neoliberalismo juega la carta de la recesión y la austeridad. Su objetivo, ya no es el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), sino el de las ganancias en una producción que se estanca. En realidad se trata de una operación conservadora por excelencia. “Ya no se apunta a la creación de nuevas riquezas, sino a redistribución de las riquezas ya

⁷⁹ Ibid. , p. 23.

existentes. La preocupación exclusivamente monetaria, corresponde a las exigencias de esta nueva lógica: Sacrificar la economía para salvar la moneda”.⁸⁰

Hay que tener presente que tanto el mercado como el Gobierno, no precisamente fracasaron, más bien, sus éxitos fueron los que condujeron a la actual crisis, es decir, el funcionamiento del mercado está sustentado en la optimización individual, generadora de una distribución muy desigual de la riqueza. Entre más éxito tiene el mercado, por su lógica concentradora y centralizadora, en general, más se incrementa la desigualdad y mucho más gente se incorpora a la pobreza y pobreza extrema.

De igual manera, quizá, no es el fracaso de Gobierno, sino su éxito en la persecución y alcance de los objetivos personales de la familia política, principalmente, lo que ocasionó los resultados que hoy viven gran parte de la población. De aquí que sea necesario un cambio estructural, una redistribución de la riqueza y mayores oportunidades de participar en el ámbito político, en otras palabras, la existencia real de tener oportunidades en lo económico, político y social.

Ante tal situación. ¿Cuál es la alternativa para superar la crisis dentro de un contexto capitalista como el que tiene México?

En el pasado, se dejó trabajar a los mercados financieros hasta que fallaron; se respondió con burocracias públicas. “Se está buscando una alternativa para encontrar un nuevo camino, entre los mercados y la burocracia pública. Hasta ahora no hay ninguna teoría que lo guíe. La gente no tiene una idea clara del por qué las prácticas del pasado no funcionan, ni tampoco, lo que debe ser un nuevo modelo... no hay un marco de trabajo teórico que la gente pueda usar para integrar sus experiencias”.⁸¹ Se esta viviendo una fuerte crisis de ideas.

El Gobierno debe jugar un papel protagónico en el cambio. México puede orientar la configuración de una nueva economía, capaz de competir con ventaja en el contexto internacional, a partir de un importante tejido productivo interno. En esta perspectiva, tan falaz puede resultar una equidad social que se fundamente en la productividad, como ofrecer incrementos de productividad que no se sustenten en un incremento y mejor nivel de vida de

⁸⁰ René Villareal, (1986), La Contrarrevolución Monetarista, México, Océano. p. 41.

⁸¹ Luis Angeles, (1994), Reforma de Gobierno y Políticas Públicas, Toluca México, colección: ideas para la cultura y la democracia, p. 21.

la población. Combinar en forma virtuosa la competitividad externa con el bienestar de la población como parte de un proceso dinámico, pasa por una importante articulación y especialización de las estructuras productivas internas y fortalecimiento del mercado.

La solución no está en regresar al Estado- policía o vigilante del libre comercio ni en un Estado más grande, sino en un nuevo Estado, cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico.- “El Estado en sus funciones de rector, planificador, inversionista, regulador, promotor, banquero, debe ser más eficiente y actuar paralelamente con mayor justicia, representatividad y democracia”.⁸²

Si bien es cierto que el Estado seguirá jugando un papel importante en el futuro, no todo lo puede, ni lo debe hacer éste. Cada vez, un mayor número de actores deberán participar- Población, Iniciativa Privada (IP) y Organismos no Gubernamentales (ONG) - y tomar acuerdos en materia de política de bienestar social, es decir, deberá darse en un contexto que lleve a fundamentarla a través de la construcción de una política pública, es decir, socialmente construida, donde el Estado deberá jugar un rol de regulador, de la producción privada y de las ganancias, de la calidad y de los precios.

⁸² René Villareal, (1988), México 2010. México, Diana. p. 17.

4.2 El Modelo de la Tercera Vía como una Propuesta

En vísperas de que concluya el siglo XX, y en momentos en que se ha iniciado la lucha política electoral por la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, resulta pertinente reflexionar sobre el porvenir de la nación. Y La cuestión medular en este momento histórico concreto radica en la pregunta: ¿Existe una alternativa viable, de aplicación inmediata para México, frente al Neoliberalismo, en estos tiempos de predominio hegemónico del capital financiero transnacional en un mundo unipolar y globalizado?

Dos proyectos han sido cuestionados en las últimas dos décadas en México: el llamado modelo de “sustitución de importaciones”, conocido también como “desarrollo hacia adentro” o, en términos más genéricos “El nacionalismo revolucionario”, el otro se introdujo al país alrededor de 1982, cuando era obvio el agotamiento del anterior, y se conoce como “desarrollo hacia afuera” o de manera más general, “Neoliberalismo”. Ambos han alcanzado sus límites, pues aunque el Neoliberalismo fue presentado como la solución del país por los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, en realidad empezó hacer agua en sus países de origen (Estados Unidos e Inglaterra) antes de que se estrellara contra la realidad en México, a fines del sexenio de Salinas de Gortari. Las dificultades económicas que han continuado durante el actual sexenio y los costos políticos que le han implicado al (PRI), han provocado que amplios sectores dentro de ese partido condenen y descalifiquen al modelo “Neoliberal” seguido en los últimos sexenios, y reivindiquen en cierto grado al viejo “nacionalismo revolucionario”, más cercano a la ideología original del (PRI).

De una forma u otra los dos modelos de desarrollo que estuvieron vigentes durante las últimas décadas en nuestro país han sido cuestionados y descalificados por diversos sectores de la sociedad. No sólo ocurre eso en México; también el fracaso del paradigma Neoliberal en Europa y Estados Unidos de Norteamérica ha dado lugar a un nuevo debate sobre las alternativas que se abren frente al siglo XXI, del cual ha emergido el proyecto denominado, también genéricamente, “La Tercera Vía”, popularizado por el Primer británico Anthony Blair, y basado en los trabajos del sociólogo Anthony Giddens. El nuevo esbozo ha cobrado una inusitada popularidad, pues se presenta como una especie de “punto medio” entre los agotados paradigmas de desarrollo que prevalecieron durante el siglo XX. En realidad, la tercera vía surge como una actualización, una renovación, de la

socialdemocracia europea, pero que se aproxima en alguna medida al centro.
⁸³ Giddens explica en parte el surgimiento de esta corriente de pensamiento en Gran Bretaña a partir de que “La mayoría de los países del continente (Europeo) no ha experimentado períodos prolongados de Gobierno neoliberal como los habidos en el Reino Unido”. Es una reacción tardía, pero vital, del laborismo británico, que se rezagó y fue rebasado ante el empuje del Neoliberalismo Thatcheriano. Sin embargo, algunos grupos identificados u originarios de la derecha, ante el fracaso del paradigma Neoliberal, han empezado a expresarse también a favor de la alternativa que ofrece la tercera vía, al fin menos radical que el socialismo (o estatismo) tradicional; tal es el caso de Felipe Aznar en España, o de George Busch Jr. En Texas.

El especial atractivo de “la tercera vía”, y la esperanza que despierta, generará seguramente una especie de adhesión masiva, multitudinaria, de partidos y políticos en diversas partes del mundo. Pero ello también dará lugar a una contienda por ganar al espacio que en principio correspondería a esta alternativa en el espectro ideológico, ubicado en el segmento del centro, aunque poco más inclinado a la izquierda. El partido contendiente en una justa electoral, intentará con gran posibilidad adjudicarse la alternativa centrista, con tendencia “tercerista”, al tiempo de “empujar a sus adversarios a los extremos desprestigiados de izquierda o derecha respectivamente.”⁸⁴

En México, pese a que el debate sobre una coalición opositora puso de relieve las diferencias y la distancia ideológica entre los posibles socios electorales – el PAN y el PRD –, durante la contienda presidencial los mismos partidos (y también el PRI) seguramente intentarán ubicarse en el centro del espectro, para así convencer razonablemente de que cada uno de ellos ofrece la alternativa “tercerista”, con un equilibrio adecuado entre el libre mercado y la intervención estatal en la economía.

Las elecciones presidenciales del 2000 prometen ser las más competidas en la historia moderna de México y habrá una contienda en la que la oposición puede derrotar al PRI, partido cuyo poder mantiene desde hace 70 años la figura Presidencial por encima de las ramas Legislativa y Judicial, así como el control del País. Labastida Ochoa, flamante candidato del PRI a la Presidencia de la República, tiene la coyuntura de elegir por uno estos tres proyectos; el

⁸³ Anthony Giddens, (1999), *La Tercera Vía*, Madrid España, Taurus.

⁸⁴ *Ibid.*

Nacionalismo original de PRI, o el neoliberalismo al que sus exponentes intentarán dar continuidad, o el “tercerismo” como última alternativa

En todo esto hay un aspecto positivo y otro negativo; el positivo consiste, a mi parecer, en que la lógica “tercerista” que gana terreno en el debate mundial orillará a los diversos partidos mexicanos a buscar el centro, lo cual, por definición, los aleja del radicalismo ideológico y de la confrontación de los extremos –si bien la moderación ideológica no garantiza la moderación estratégica -. El efecto negativo radica en que cuando los partidos busquen en centro los diversos programas y propuestas se confundirán y traslaparán entre sí. En esa medida los electores no encontrarán fácilmente las diferencias en las plataformas de los distintos partidos, por lo cual optarán por decidir su voto a partir de trivialidades o prejuicios: la idea simplificada sobre los partidos basada en su respectiva trayectoria histórica, y las imágenes superficiales de cada uno de ellos; la imagen de sus candidatos al poder Ejecutivo, así sean éstas construidas artificialmente, o igualmente configuradas a través de ideas prefabricadas; la eficacia política y propagandista de las campañas y la mercadotecnia electoral. Esto es lo normal, incluso en las más avanzadas democracias, pero conforme la peculiaridad de los proyectos partidistas se dibuja, el debate en torno ha éstos podría perder toda importancia frente al público elector. Y en México urge discutir seriamente los proyectos alternos para entrar con pie firme al siglo XXI.

4.3 La Tercera Vía y su tesis principal

El principal teórico de “La Tercera Vía” el profesor Anthony Giddens, - Autor de “Más allá de la Izquierda y la Derecha”, explicó que la “Tercera Vía” es un proyecto de centro- izquierda, que reconoce los valores de la Izquierda, y las políticas económicas y sociales.- Aseguró que esa opción se está convirtiendo, tanto en Europa, en Estados Unidos de Norteamérica y América Latina, en un programa político claro, que está transformando la política en muchos países, porque busca combinar una economía dinámica con una sociedad que valore la solidaridad, que proteja a los débiles y se preocupe por la igualdad.

En principio, Giddens señala que la “La Tercera Vía se refiere a un marco de pensamiento y política práctica que busca adaptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de dos o tres últimas décadas.

“Es una tercera vía en cuanto es un intento por trascender tanto la socialdemocracia a la antigua como el neoliberalismo”.⁸⁴

La tercera vía ha sido asociada en Gran Bretaña a la política de Blair y el Nuevo Laborismo y se le ha vinculado, quizá no muy correctamente, con la tesis de Bill Clinton y los nuevos demócratas de Estados Unidos, explica Giddens, pero aclara que la tercera vía se refiere esencialmente a la renovación de la socialdemocracia. Señala que desde la refundación de Internacional Socialista en 1951 se habló explícitamente de la tercera vía. Mucho antes de la caída de la Unión Soviética, afirma Giddens, la socialdemocracia se vió crecientemente desafiada por las filosofías de libre mercado, en particular, la ascensión del thatcherismo y del reaganismo, descrito más genéricamente con el neoliberalismo.

La tercera vía, según el planteamiento de Giddens, debe responder a cinco dilemas:

- La Globalización; ¿qué es exactamente y qué implicaciones tiene?
- El Individualismo; ¿en qué sentido, si lo hay, están haciéndose las sociedades modernas más individualistas?

⁸⁴ Felicitas. Pliego, “La tercera vía propuesta de la socialdemocracia”, *Epoca*, 21 de Junio de 1999. p. 16.

- Izquierda y Derecha; ¿qué pensar de la afirmación de que ya no tienen significado?
- La Capacidad de Acción Política; ¿está la política alejándose de los mecanismos ortodoxos de la democracia?
- Los Problemas Ecológicos; ¿cómo deberían integrarse en la política socialdemócrata?

La meta general de la política de la tercera vía debería de ser el ayudar a los ciudadanos a guiarse en las grandes revoluciones de nuestro tiempo: la globalización, las transformaciones de la vida personal y nuestra relación con la naturaleza.

Define: “La política de la tercera vía debería mantener como preocupación esencial la justicia social, y aceptar que la gama de cuestiones que escapan a divisoria izquierda – derecha es mayor que nunca... habiendo abandonado el colectivismo, la política de la tercera vía busca una nueva relación entre individuo y comunidad, una redefinición de derechos y obligaciones”. Un lema para la nueva política de la tercera vía, según Giddens, podría ser: “ningún derecho sin responsabilidad”.⁸⁶

Los valores de la tercera vía son: igualdad, protección a los débiles, libertad con autonomía, ningún derecho sin responsabilidad, ninguna autoridad sin democracia, pluralismo cosmopolita y conservadurismo filosófico.

El programa de la tercera vía es: el centro radical, un nuevo Estado democrático (el Estado sin enemigos), una sociedad civil activa, la familia democrática, la nueva economía mixta (construir un orden político que no sea un superestado ni únicamente un área de libre comercio), igualdad como inclusión, bienestar positivo, el Estado social inversor, la nación cosmopolita y la democracia libre.

Entre las características del nuevo Estado democrático sobresale la renovación en la esfera pública (transparencia), la eficiencia administrativa, un mecanismo de democracia directa. Para la renovación de la sociedad civil; la renovación de la comunidad mediante el aprovechamiento de la iniciativa

⁸⁶ *Ibíd.*

local; la prevención comunitaria del crimen y una familia democrática, en la cual exista igualdad emocional y sexual, autoridad negociada sobre los niños, obligaciones de los niños con los padres y una familia socialmente integrada.

El "Progressive Policy Institute", con sede en Washington, considera que la tercera vía busca adaptar los valores progresistas de cara a los nuevos desafíos de la informática, y descansa en tres piedras angulares: la idea de que el gobierno debe promover la igualdad de oportunidades para todos, una ética de responsabilidad mutua que rechaza tanto las políticas de subsidios injustificados como las políticas de abandono social, y un nuevo enfoque gubernamental que fortalezca a los ciudadanos para actuar por sí mismo.

4.4 El Modelo de la Tercera Vía en México

En una visita reciente a México, el creador del Modelo de la Tercera Vía Anthony Giddens, señaló que los principios de este proyecto para combatir la pobreza son básicamente tres y pueden aplicarse igualmente en México, Alemania o Francia.

- El primero es invertir en el capital humano y no tener transferencias monetarias sin invertir en la gente.
- Segundo, construir un nuevo contrato con los pobres que remarquen bien los derechos y las responsabilidades hacia el mundo y un intercambio para tener beneficios económicos.
- El tercero es que no puede atacarse la pobreza sin una transformación social profunda, incluyendo la democratización, la transparencia de las instituciones del Estado, una colaboración efectiva entre el Estado y la iniciativa privada, y un sistema de Gobierno más efectivo.⁸⁷

Los partidos políticos, sin importar que sean de derecha o de izquierda, deberán considerar una alternativa que combine una economía dinámica con una sociedad que valore la solidaridad, proteja a los débiles y se preocupe por la igualdad.

No se puede atacar la pobreza sin una transformación social profunda que incluya la democratización, la transparencia de las instituciones estatales, una colaboración efectiva entre el Estado y la iniciativa privada y un sistema de Gobierno en todo el mundo.

Por su parte Anthony Giddens señaló: “No se puede tratar el tema de la pobreza a un nivel exclusivamente nacional”, lo importante, argumentó, es encontrar un desarrollo económico estable y sólido. En el nuevo mercado global, añadió, se debe tener un enfoque nuevo con respecto a la estabilidad económica, porque sin ésta no se puede contar con programas de redistribución eficiente.⁸⁸

⁸⁷ María Elena Medina, *Reforma*, 21 de septiembre de 1999. Pag. 17.

⁸⁸ Rosa Elvira Vargas, “Necesario un contrato contra los pobres”, *La Jornada*, 21 de septiembre de 1999, p. 21

El modelo económico Neoliberal ha manejado aparentemente los factores macroeconómicos y cierta estabilidad, sin aterrizar en el aspecto social lo cual ha generado un mayor índice de pobreza.

Se busca por la tercera vía alternativas económicas viables para aumentar el empleo, el ingreso per capital y llevar a cabo una verdadera justicia social.

Si alguna razón de ser tiene la tercera vía es, tal vez, la necesidad de dar respuesta a la nueva generación que, en los países industrializados y no industrializados, como México, no han conocido sino el desempleo como forma de vida.

La tercera vía se plantea justamente, como un modelo de desarrollo alternativo a la práctica Neoliberal, es una búsqueda de solución al desempleo como forma dominante de exclusión en la sociedad contemporánea, a los salarios decrecientes de la economía global y el desmantelamiento del estado de bienestar.

El empleo es, evidentemente, uno de los temas que demandan como petición de principio, desechar las interpretaciones y las políticas comunes. El replanteamiento del empleo a partir de la concepción de la sociedad salarial como principio que define no solo la economía de mercado sino el conjunto de las interacciones en la sociedad contemporánea.

De manera que el empleo es el valor primordial que define la integración a la sociedad; y, en consecuencia, la lucha contra la exclusión que representa el desempleo implica no solo incrementar la oferta de trabajo, sino ampliar las capacidades de la fuerza laboral y reducir la disparidades en la distribución del ingreso.

Algunos principios del enfoque variado, que hacia el empleo propone la tercera vía son:

- Primero, políticas de empleo consistentes con las políticas macroeconómicas y complementadas por políticas educativas, sociales y culturales a fines.
- En segundo término, la función económica del Estado como un empleador principal, complementada por la asociación de esfuerzos entre el sector público y privado en la generación de empleos, y por el reconocimiento del llamado tercer sector como proveedor de servicios y fuentes de empleo.

- Tercero, la retroalimentación de políticas macro y medidas prácticas orientadas a valorar y crear el empleo productivo, además de fomentar la inserción social.

Bajo estos tres principios, a continuación se describen algunas de las políticas de empleo que plantea la tercera vía y se sugieren otras aplicadas a México.

Propuesta de Empleo

La reforma del Estado de bienestar que plantea la tercera vía tiene como eje principal, según Tony Blair, la provisión de oportunidades y la generación de empleos. Con este objetivo, el llamado estado social inversionista tiene, como ya se señalaba una función esencial que desempeñar en la inversión de recursos humanos e infraestructura, a partir de la nueva orientación del presupuesto de bienestar en ese sentido.

1. Se propone que el Estado promueva el desarrollo del capital humano, a través de su función central en el sistema educativo y, en particular, a partir de la promoción de la educación y el entrenamiento continuo a lo largo de la vida. En el replanteamiento de las funciones del Estado que plantea la tercera vía, la educación se identifica como una de sus responsabilidades esenciales, vinculadas a la formación del capital humano para el empleo productivo.

Hay pues, un vínculo estratégico entre educación y empleo, que trasciende el sentido tradicional de la formación educativa durante la juventud y propone la prolongación de esa formación durante toda la vida con el objeto de promover el entrenamiento y la actualización continua. El propósito es, asimismo, preparar a la fuerza laboral para su desempeño en un mercado que en la economía global contemporánea se caracteriza por su alta competitividad, movilidad y flexibilidad.

2. Bajo el principio de la correlación entre el sector público y privado para la generación de empleo, se propone la ayuda estatal, la creación de capital de riesgo y la innovación tecnológica. Ello incluye la opción a las empresas de ser fiscalizadas en ciclos bi-tri anuales para posibilitar su consolidación en el mercado y la posibilidad de recibir incentivos fiscales por su contribución a la creación de empleos y la innovación tecnológica.

3. Entre otras propuestas de empleo que plantea la tercera vía e involucran al Estado, destacan por su originalidad la iniciativa de promoción del teletrabajo y la creación de un ingreso mínimo básico.

En primer caso se trata de promover el trabajo a distancia a través de las redes de información, con el propósito de reducir costos y elevar la productividad, al desarrollar – por ejemplo- relaciones de trabajo compatible con la vida familiar y domestica, que elevan la calidad de vida.

Un aspecto del teletrabajo es que la convivencia de su ejecución no debe limitarse a los países industrializados, pues eventualmente sería aplicable en el sector moderno de países en desarrollo como México: sea en el gobierno, las universidades, las consultorías, la atención médica y de manera general en el sector de los servicios.

En el segundo caso, el ingreso mínimo básico garantizado por el Estado está orientado a reducir la condición de exclusión que es producto de la escases de empleo productivo. Es evidente, una política de bienestar y solidaridad que busca preservar la cohesión social, sin caer en esquemas paternalista que generan dependencia.

De ahí que la discusión de su ejecución esté enfocada a la alternativa de un ingreso mínimo obligatorio.

De lo anterior, se deriva la propuesta de considerar la conveniencia de establecer en México el ingreso mínimo, como una política orientada a combatir la exclusión que representan los altos índices de desempleo y subempleo, los salarios decrecientes y la profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

4. Un género adicional de políticas de empleo que promueve la tercera vía parte del reconocimiento del tercer sector como proveedor de servicios de bienestar y fuentes de empleo. La relevancia de la iniciativa es mayor, pues se trata de la incorporación y promoción plena de la economía social dentro del modelo de desarrollo.

Dicho en otros términos, el punto es articular la lógica de la economía con las acciones del tercer sector, a partir de un objetivo común que es la generación de empleo productivo. De esta manera, el capitalismo se concibe como el tipo

dominante, pero no representa la totalidad económica en tanto subsisten y coexisten diversas formas de economía individual, familiar y comunitaria.

5. El espíritu de la principios y propuestas anteriores surgen iniciativas que, bajo el criterio de incrementar los servicios de atención personalizada y de fomentar esquemas de organización intensivos en mano de obra, tiene el carácter de medidas prácticas orientadas a fomentar el empleo y la inclusión social:

- a) Ampliar los horarios de servicios de instituciones públicas como bibliotecas (sábados y domingos; horarios nocturnos), a partir de empleo de la población joven y la tercera edad; a cambio de descuento en pagos escolares y cuotas mínimas a los usuarios en estos horarios.
- b) Incrementar, de manera prioritaria la proporción de maestros por alumnos en el sistema educativo nacional; así como la proporción de médicos por habitante. El efecto en el empleo sería doble; incrementar el empleo directo y contribuir a la mejor formación educativa y a elevar la salud de la fuerza de trabajo.

En la tercera vía el planteamiento del problema de empleo rebasa su dimensión propiamente económica e incluye aspectos sociales, culturales y de naturaleza política. De ahí la relevancia de un enfoque centrado en la sociedad salarial y el trabajo como forma principal de integración social; y la consecuente función del Estado- y el sector privado- en la formación de las capacidades laborales y la promoción de las condiciones productivas propicias a la generación de empleo y a elevar la competitividad de la nación.

De ahí también que el regreso del Estado, sea para cumplir una función crucial de generación de consenso sobre los criterios de equidad y eficiencia que se plantean en la definición de la política como instrumento para la solución de los problemas comunes.

Se trata de restituir a la sociedad humana su capacidad de gobernar y maniobrar la economía; de recuperar los medios que le permitan definir sus objetivos en el plano político, económico y social, y conducir su futuro.

4.5 Conclusiones

La situación de crisis que vive el país, por lo menos las evidencias, dice que a través de fuerzas del mercado, difícilmente se superan los problemas en lo económico, político y social. Esto queda mostrado en aproximadamente 17 años de Neoliberalismo vividos en México, con un balance muy desfavorable en los niveles desarrollo social, ya que los niveles de bienestar han caído en los últimos 5 años, (lo ganado en los anteriores 20 años), esto se observa en los niveles de pobreza y pobreza extrema alcanzados actualmente.

Las políticas intervencionistas del Estado, hasta hace dos décadas, a pesar de no haber sido ese su propósito, generaron y agudizaron la crisis, al incrementar de manera extraordinaria su gasto público, lo que llevo a una situación insostenible –Estado proteccionista -, generador de indiferencias, en eficacia e improductividad en el sector publico y privado. Lo que ocasionó graves problemas, como fue en lo económico: concentración, endeudamiento público externo e interno, inflación, recesión, desempleo y subempleo; en lo político: centralización y falta de democracia y soberanía, y en lo social: marginación, pobreza y pobreza extrema. Lo que a su vez provoco el debilitamiento de la estructura económica, política y social.

Lo anterior demuestra que es falsa la disyuntiva que muchas de las ocasiones se plantea, o todo al Mercado o todo al Estado.

Así pues, el Mercado y el Estado, han demostrado su incapacidad para resolver los problemas y mantener un crecimiento y un desarrollo sostenible. De aquí que hoy, más que nunca, se tenga que reflexionar sobre el modelo a seguirse. Un modelo encaminado a lograr una adecuada relación entre el Mercado y la intervención del Estado, en donde intervengan los actores, representantes del sector económico (empresarial y laboral), político y social, en la discusión y concentración de la política económica y social, que reúne un mejoramiento de las condiciones de vida y la población, es decir, en elevar los niveles de bienestar, de tal manera que desaparezcan los altos niveles y pobreza existentes en México.

Entonces, el futuro modelo –al menos de las condiciones actuales – deberá estar sustentado por la participación del Mercado y el Estado, y la necesaria incorporación activa por parte de la sociedad civil, pero la manera acotada y/o regulada, respetando donde su intervención sea más conveniente para la

reactivación económica y un desarrollo social que garantice una distribución y redistribución menos desigual entre la población.

Así tenemos que en la construcción del nuevo modelo de desarrollo se debe considerar al "Estado y Mercado" como nociones complementarias, ligadas al desarrollo de las economías modernas y no dos nociones opuestas como pretende el Neoliberalismo y donde el desarrollo debe estar fundado en condiciones de mejor equidad social, no hay modernización posible fincada en una sociedad injusta. Requiere también niveles de bienestar mínimos; exige niveles educativos y culturales básicos, demanda esparcimiento y recreación necesarios para una vida sana.

Lo anterior nos lleva a una dinámica de análisis que nos compromete más con nuestra capacidad creativa, que permite explorar y construir nuevas alternativas para enfrentar la crisis que hoy padecemos. Para ello, deberán crearse un ambiente que garantice una participación democrática, donde la sociedad conjuntamente con el Estado y el mercado deberá de jugar un papel protagónico fundamental en la formulación, implementación y evolución de las políticas económicas y sociales. Lo que implica necesariamente, una descentralización política y una desconcentración económica reales.

Hoy en día que se vive una efervescencia política de cara al cambio de poderes para el año 2000, (Poder Ejecutivo y Legislativo) y en el que se encuentran en contienda los principales partidos políticos del país (PAN, PRI y PRD), es importante hacer las reformas necesaria para dar rumbo al cambio político y contenido social al Estado moderno mexicano, no dependen estas reformas de la espera del triunfo de un partido o de otro, sino de los alcances políticos y sociales que contengan sus propuestas de cara al nuevo milenio.

EPÍLOGO: TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL

Actualmente, el Trabajo Social y la política social es casi inexistente no hay un vínculo que los una, pero en la práctica ese vínculo los unifica en una sola, el trabajo social es la profesión que se encarga de investigar las causas estructurales de los problemas que presenta un individuo, una comunidad o un grupo de personas, por eso la importancia de la relación entre Trabajo Social y política social.

A lo largo de la propia historia del Trabajo Social, esta profesión se ha identificado como asistencial y filantrópica. Esto ha hecho que se ubique a la profesión como la "ayudadora" en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas sociales. Esta idea se sigue conservando tanto en el sector demandante (sociedad) como en el sector dominante (Gobierno), lo que no ha permitido al trabajador social desarrollarse más allá del nivel operativo, siendo su labor determinada en algunos casos por las políticas institucionales o por los intereses del mismo sistema; por otra parte, también ha sido utilizado por la propia sociedad, ya que ésta sólo ve la profesión como la encargada de resolver su problemática, sin tomar en cuenta que Trabajo Social cuenta con una metodología, la cual le permite intervenir en ambos polos, ya sea planeando, administrando, operando o evaluando, esto es, lo que le autoriza para tomar parte en el desarrollo de las políticas sociales, por lo que es importante definir un nuevo rol para el trabajador social.

Conceptos de Trabajo Social

Trabajo social es una profesión del área de las ciencias sociales, que a través de procedimientos científicos promueve la organización y participación consciente de los miembros de la colectividad en las transformaciones sociales a fin de contribuir al desarrollo de la población.⁸⁸

El trabajo Social es una profesión que analiza, explica y comprende las necesidades y problemas sociales a nivel individual, grupal y comunitario y de la sociedad en general y crea modelos de intervención para su atención.⁸⁹

⁸⁸ UNAM - ENTS Plan de Estudios. Septiembre de 1997, p. 5

⁸⁹ UNAM - ENTS, Plan de Estudios de la Licenciatura en Trabajo Social, 1996, p. 4.

Perfil Profesional del Trabajo Social

El perfil profesional identifica el conjunto de capacidades, habilidades, destrezas, aptitudes, conocimientos y actitudes que debe poseer el profesionista. El trabajador social desarrolla su ejercicio profesional directamente con aquellos individuos y grupos sociales que se ven afectados por la problemática social o presentan una carencia. Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, requiere de conocimientos teóricos y metodológicos que le permitan comprender e interpretar los procesos sociales y la problemática que vive el país, desde el punto de vista social; por otro lado necesitará de conocimientos, capacidades, y habilidades para elaborar diagnósticos objetivos y científicos de la realidad que estudia para estructurar y proponer diferentes acciones alternativas a los problemas sociales.

El trabajador social está capacitado, profesionalmente para participar en acciones tales como:

La investigación social de las condiciones sociales, políticas y económicas de la vida de los individuos y grupos, para diagnosticar necesidades y carencias. La planeación, promoción, administración y evaluación de programas de bienestar social.

En la formación y organización de grupos de trabajo para el desarrollo de programas alternativos de índole social.

El trabajador social enfoca su labor a las siguientes necesidades sociales tales como:

Educación y capacitación.

Asistencia social.

Atención a la salud.

Seguridad.

Prevención y rehabilitación social de infractores de la ley.

Vivienda popular.

Promoción y desarrollo rural y urbano.

El trabajador social debe poseer las siguientes capacidades y habilidades:

Capacidad de entrevistar y observar.

Capacidad para realizar trabajo de caso, grupo y comunidad.

Capacidad para establecer diagnósticos sociales.

Capacidad para identificar recursos humanos, materiales e institucionales.
Capacidad de supervisión y evaluación de los procesos que se lleven a cabo.
Capacidad para sistematizar.

El trabajador social tiene como ámbito de acción fundamental los lugares donde se desarrolla el hombre, en su vida cotidiana, llámese vivienda, comunidad, escuelas, fábricas, hospitales, etc. , y sus funciones se orientan hacia la solución de problemas de orden social.

El trabajador social generalmente constituye una importante labor en las políticas sociales, ya que su quehacer profesional le permite investigar fenómenos sociales diagnosticar y jerarquizar los problemas, y mediante el contacto directo con la gente, planear acciones a nivel microsocia y macrosocia, tendientes a satisfacer necesidades, buscando siempre dar cumplimiento a los derechos humanos y tomando en cuenta las potencialidades del hombre para mejorar su realidad.

En este contexto se destacan las siguientes funciones:

Funciones Generales

Conoce y analiza el contexto social.

Promueve alternativas de acción tendientes a resolver problemas sociales.

Promueve en la población la capacidad y responsabilidad de propiciar cambios que eleven los niveles de vida.

Participa multidisciplinariamente en la administración de programas de bienestar social.

Promueve políticas de promoción social tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida en la población.

Promueve la formación de grupos autogestivos.

Funciones Especificas

Realiza investigaciones.

Elabora, ejecuta y evalúa planes, programas y proyectos de bienestar social.

Administra recursos humanos.

Supervisa y evalúa procesos sociales.

Participa en proyectos de desarrollo comunitario.

Sistematiza experiencias para retroalimentar la teoría.

Se subraya la formación teórica y metodológica del trabajador social para comprender la naturaleza de su profesión, sus objetivos y funciones, y sus posibilidades de cambiar las situaciones problemáticas, aunque sea de forma parcial.

Para lograr este nuevo rol, será necesario que el profesionista de trabajo social cubra las características del perfil que se acaban de analizar, sustentando en lo que hasta la fecha ha realizado y siempre en relación directa al momento en que se vive, donde los cambios de tipo político económico y social, exigen una nueva actitud de los profesionistas que atienden la problemática social, en especial para su desarrollo histórico.

Hay que destacar la importancia que tiene para el nuevo rol utilizar el respaldo de la ciencia y la tecnología para ser más efectivos en las funciones que se nos confieren.

Es necesario destacar que no se trata, con el nuevo rol alcanzar un reconocimiento, que en términos generales se le ha negado al trabajador social, el trabajador social toma para sí la responsabilidad de ese nuevo rol, con la idea precisa de ser agente de cambio, de lograr un equilibrio entre la toma de decisión y quien le obedece a través del conocimiento, la experiencia y la investigación, todos atributos de esta profesión, en el ámbito de la política social. Sin duda que con este actuar se alcanzarán nuevas y mejores formas de relación entre Gobierno y sociedad, quien mejor que el trabajador social para llevarlo a cabo.

En la medida que los sectores populares intensifiquen sus demandas por mayores beneficios sociales y que el Estado responda a sus aspiraciones en virtud de su naturaleza más democrática, se logrará la ampliación del espacio profesional.

La influencia de las políticas sociales en el desarrollo de las áreas de intervención del trabajador social y del espacio profesional, interesan a la generalidad de los profesionales del trabajo social, porque se trabaja con políticas en instituciones públicas y en las privadas que complementan la acción del Estado.

La identidad profesional se fortalecerá en la medida que el trabajador social adopte una postura científica y adquiera una preparación técnica adecuada a

las tareas que debe realizar en beneficio de los sectores sociales desfavorecidos.

Recuperar la identidad profesional implica, por lo tanto, saber qué dimensión ideológica definirá al trabajador social y sobre todo qué elementos constantes determinarán la dinámica de su actividad profesional.

Fortalecida la identidad profesional se ampliará, necesariamente, el espacio profesional, pero el trabajador social debe ser consciente de la presión de los sectores populares, quienes generan la multiplicación de los servicios sociales y el perfeccionamiento de las instituciones que respondan a dichas demandas; este perfeccionamiento demandará personal eficaz para la administración de esos servicios institucionales

Trabajo social debe desarrollar favorablemente los servicios profesionales para hacer viable su propio ejercicio, contribuyendo a modificar situaciones carenciales y necesidades urgentes de los sectores con los cuales trabaja.

REFERENCIAS – BIBLIOGRÁFICAS

- Ángeles, Luis, (1994), Reforma de Gobierno y Políticas Públicas, Toluca México, Colección: Ideas para la Cultura y la Democracia.
- Arnal, Damm Arturo, (1989), México 1984-1994 Perspectivas Económicas, México, Diana.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, (1999), Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, Siglo XXI.
- Boltvinik, Julio, (1994), La satisfacción de las necesidades sociales en México en los setenta y ochenta, México, Cal y Arena.
- Calderón, José María, (1988), Economía y Política en el México Actual, México, Terra Nova.
- Cinco Martínez, Ramón, (1991), Estructura Socioeconómica de México, México, Interamericana.
- Cidac, (1990), Vivienda y estabilidad política, reconcebir las políticas sociales, México, Diana.
- Cidac, (1992), Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma, México, Diana.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, (1981), México: La disputa por la Nación, México, Siglo XXI.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, (1992), La desigualdad en México, México, Siglo XXI.
- Ezequiel Ander, Egg, (1982), Diccionario de Trabajo Social, Buenos Aires, El Cid.
- Fernández, Arturo y Rozaz Margarita, (1984), Políticas Sociales y Trabajo Social, Buenos Aires, El Cid.
- Giddens, Anthony, (1999), La Tercera Vía, Madrid España, Taurus.

Gough, Ivan, (1982), *Economía Política del Estado de Bienestar*, México, H. Blume.

Gutiérrez, José Luis, (1988), *Y Después del Pacto, ¿Qué?*, México, Grijalbo.

Hernández Laos, Enrique, (1989), *Medición de la Incidencia de la Pobreza y Pobreza Extrema en México*, México, UAM.

Incháustegui, Teresa, (1998), *Política Social y Cambios de Finales de Siglo*, en las Políticas Sociales de México en los años noventa, México, Plaza Valdés y UNAM.

Laurell Asa, Cristina, (1996), *Hacia una Política Social Alternativa*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

Lerner Sigal, Bertha, y otros autores, (1998), *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*, México, Plaza Valdés y UNAM.

Lecaillon, Jacques, (1985), *La Sociedad Conflictiva*, México, Limusa.

Levy, Santiago, (1994), *La Pobreza en México; Causas y Políticas para Combatirlas*, México, Fondo de Cultura Económica e ITAM.

Pazos, Luis, (1994), *El Final de Salinas: entre la recesión y la devaluación*, México, Diana.

Pico, Josep, (1987), *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, México, Siglo XXI.

Saldívar, Américo, (1994), *Estructura Socioeconómica de México 1970 – 1993*, México, Quinto Sol.

Trejo, Guillermo y Claudio Jone, (1998), *Contra la Pobreza: Por una Estrategia de Política Social*. México, Cal y Arena.

Vargas Colmenares, Octavio, (1983), *MMH ante la Herencia de JLP*, México, Edamex.

Villareal, René, (1986), *La Contrarrevolución Monetarista*, México, Océano.

Villareal, René, (1988), México 2010, México, Diana.

Zedillo, Ernesto, (1994), Las Razones del Bienestar, México, Serie Documentos, Partido Revolucionario Institucional.

Zedillo, Ernesto, (1994), Definiciones y Compromisos, México, Serie Documentos, Partido Revolucionario Institucional.

REFERENCIAS – HEMEROGRÁFICAS

Acosta Córdova, Carlos, "*En dos días, Zedillo arruina la economía, deshizo su programa sexenal y borró las ficticias glorias de Salinas*", Proceso, núm. 947, 26 de Diciembre de 1994.

Acosta Córdova, Carlos, "*Zedillo ante su segundo Informe ni promete ni se compromete y todo lo deja para su vago futuro*", Proceso, núm. 932, 1 de Septiembre de 1996.

Aguilar Villanueva, Luis, "*Política Pública y Gobierno del Estado*" Revista del Colegio, s/n, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Marzo del 1990.

Aguilar Camín, Héctor, "*La generación del cambio derivó en luto, pleitos, exilios virtuales y cárceles verdaderas*", Proceso, núm. 997, 11 de diciembre de 1995.

Andrade Sánchez, Gabriel, El Nacional, México, 8 de Agosto de 1997.

Aguerrondo, Inés, Escuela, *Fracaso y Pobreza, ¿Cómo salir del círculo vicioso? "Educación y Pobreza, de la Desigualdad Social a la Equidad"*, México, Simposio Internacional, Octubre de 1994.

Arteaga Basurto, Carlos, (1998), "*Políticas Sociales en México*", revista de Trabajo Social, núm. 21, México, Ediciones ENTS – UNAM.

Asa, Cristina Laurel, "*La política neoliberal del Estado mexicano*", revista Ciudades, núm. 26, abril - junio, de 1995.

Ballinas, Víctor, La Jornada, México, 28 de Octubre de 1999.

Boltvinik, Julio, "*Pobreza y Estratificación Social en México*", INEGI COLMEX, julio de 1995.

Calva José, Luis. "*El manejo Neoliberal de las finanzas públicas*", El Financiero, 20 de mayo de 1994.

Canet Gutiérrez, Agustín, "*Más hambre si continua el modelo económico*", Siempre, núm. 2413, 9 de Septiembre de 1999.

Campos, Julieta, "*Sobre el filo de una navaja*", Proceso, núm. 947, 26 de Diciembre de 1994.

Clemente Ruiz, Durán, "*Sistema de bienestar social*", análisis comparada, Sedesol, México, 1994.

Carrasco R. Y E. Provencio, "*La política social 1983 - 1988 y sus principales consecuencias*", en Investigaciones Económicas, México, núm. 184, abril - junio 1998, p.91

Cepeda, Neri, "*Catorce potentados y cuarenta millones de pobres*", Siempre, núm. 2421, 11 de Noviembre de 1999.

Correa, Guillermo, "*El PRI va por el voto pobre: operan a su servicio 173 programas sociales*", Proceso, México, núm. 128, 14 de mayo del 2000, p. 22

Del Val, Enrique, "*Los Programas contra la Pobreza*", Documentos de Trabajo, No. 8. Fundación Rafael Preciado Hernández. A. C. Junio de 1998.

Del Vallé, Silvia, "*Aumento al gasto social*", Siempre, México, núm. 2423, 19 de diciembre de 1999, p. 31.

Garcini, Georgina, "*Rotundo fracaso en programas de combate a la pobreza para atender necesidades de la mujer*", La Jornada, 8 de Febrero del 2000.

Guevara Niebla, Gilberto, "*México un país de reprobados*", Nexos, México, núm. 162, junio de 1991.

Hernández, Evangelina, "*Alta migración por la pobreza en los Municipios Indígenas: INI*", La Jornada, 14 de Febrero de 1994.

Hoyos Aguilera, Roberto. El Sol de México, 9 de Febrero de 1999.

Iglesia, Nydia, "*Que Política Social*", Nexos, núm. 265, Enero del 2000.

Kaufman R. Roberto y Guillermo Trejo, "*Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol. La política del programa de Solidaridad en cuatro*

estados mexicanos", en Política y Gobierno, vol. II, núm. 2, septiembre de 1996.

Kliksberg, B, "*Como Reforzar la Lucha Contra la Pobreza*", CIDE, Vol.1 núm.1, Julio – Diciembre de 1992.

León Opalín, "*¿ Crisis de fin de sexenio?*", Siempre, núm. 2415. 23 de Diciembre de 1999.

Martínez Solano, Elida, "*Desarrollo estabilizador*", Época, núm. 409, Abril de 1999.

Martínez Solano, Elida, "*Rescate bancario lastre que se agiganta*", Época, núm. 437, 11 de octubre de 1999, p. 36.

Meave Ávila, Silvia. "*Signo distintivo de los mexicanos: creciente pobreza*", Siempre, núm. 2412. México, 9 de septiembre de 1999.

Mendoza, Pedro, "*Combatir las condiciones de pobreza en zonas rurales*", Impacto, núm. 2575, 4 de julio de 1999, p.55.

Mogallón, Olivia, "*Pobreza y distribución de recursos descentralizados del fondo de desarrollo social municipal*", documento presentado en el Congreso Mexicano de Ciencias Políticas, México, septiembre de 1996.

Montoya, Alejandro. Mimeo, "*Empleo y Salario*" en Coyuntura, México, S/F.

Narro, Jorge, "*La Modernización de México: El Neoliberalismo*" en revista de Teología y Ciencia Humana, núm. 652, Año LVII. México, Febrero de 1992.

Pascal del Río, Beltran, "*Con la precipitación del peso terminó la gran mentira propalada por el gobierno de Salinas*", Proceso, México, núm. 947, 26 de diciembre de 1994, p.8.

Pliego, Felicitas, "*La tercera vía, propuesta de la socialdemócrata*", Época, núm. 419, México, 21 de Junio de 1999.

Rubalcaba, Rosa María, "*Política social*", este País núm. 79, México, octubre de 1997.

Rodríguez Esteban, David, "*Bucareli Ocho*", El Universal, "México, 29 de Agosto de 1999.

Vargas Elvira, Rosa, "*Necesario un contrato contra los pobres*", La Jornada, México, 21 de Septiembre de 1999.

Velázquez Ruiz, Gaspar, "*El municipio en el cambio de la política social*", Examen, núm. 112, febrero de 1999.

Villareal, René, "*Progreso y economía*", Siempre, núm. 2411, México, 9 de Septiembre de 1999.

DOCUMENTOS Y FOLLETOS

Banco de México, Informe Anual, 1981.

Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación, 1998 y 1999.

Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1999, Segunda Sección.

Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1999, Quinta Sección.

Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1998.

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997. Se público el decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal.

Diario Oficial de la Federación, 29 de septiembre de 1997. Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Dirección General de Estadística e Informática, 1996, SEDESOL.

III Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1997, Poder Ejecutivo Federal.

IV Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998, Poder Ejecutivo Federal.

Informe de Gobierno 1 de septiembre de 1999, Poder Ejecutivo Federal.

INEGI, Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares, 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), 1998, Poder Ejecutivo Federal.

Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación en los apartados VII, Avances del Federalismo y XI, Participaciones a las Entidades federativas y los Municipios, 1998.

Programa de Alimentación y Nutrición Familia. (PANF), en el contexto de programa Salud Comunitaria. Mimeografiado. Noviembre de 1995.