

57



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

"POLITICAS DE GASTO SOCIAL Y SU INCIDENCIA EN EL COMBATE A LA POBREZA, 1988 - 2000"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A N :  
**GILBERTO FUENTES DURAN**  
**ANDREA MORENO RUIZ**

ASESOR DE TESIS: LIC. MARTIN CASTAÑEDA INFANTE



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

OCTUBRE DE 2002

**TESIS CON FALLA DE ORIC**



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.

Nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra manera influyeron en nuestra formación universitaria y que de algún modo su intervención hizo posible que este trabajo se concluyera de satisfactoriamente

En especial a nuestros profesores y amigos

*Lic. Martín Pastorella Infante* Gracias por apoyarnos, por su comprensión y ayuda incondicional, pero sobre todo por su amistad y por haber sido la pieza clave de este trabajo al ser el guía

*Lic. Bertram Rojas López* Gracias por invitarnos esa parte de ánimo, siempre necesaria, eso nos permitió alcanzar esta meta, gracias por indicarnos parte del camino, gracias por su amistad y confianza

*Lic. José Luis Martínez Obinches* Gracias por su amistad, por creer en nosotros, por brindarnos una posibilidad única, gracias por su confianza y por su apoyo, así que sin ellos sólo el destino sabría en donde nos encontraríamos en este momento, gracias por creer en nosotros

*Lic. Fidel Jamil Vimental* Gracias por ser parte de este trabajo, por su disposición hacia nosotros, gracias por una amistad sincera y por el impulso que nos motivo a hacer mejor las cosas

*Lic. Lourdes Estrada* Gracias por su inagotable ayuda, por su confianza y atención, gracias por su jovialidad y amistad, y que gracias a sus conocimientos nos abrió un abanico de posibilidades para nuestro trabajo

Gracias a nuestros amigos y compañeros

*Los plays (Emar O Emar O Rafael M)* gracias por su amistad, por formar parte de un pasaje importante de nuestra vida

*Guadalupe De Jesús M* Gracias por su amistad incondicional, por esos ratos en que compartimos experiencias y aventuras juntos, por alegrarnos las cosas en familiar, por su apoyo e insistencia para terminar este trabajo

*Ignacio Cruz López* Nuestro agradecimiento sincero por su amistad, por formar parte de un sinnúmero de aventuras y pasajes divertidos, por intentar cosas con nosotros, gracias por su confianza y apoyo

*Dídimi y Gina* Gracias por su amistad, por querer involucrarse en nuestro proyecto, por su apoyo sincero y por los momentos divertidos

*Emique O Mathias* Gracias por una amistad que sentimos de corazón, gracias por haber sido parte fundamental de nuestro encuentro como pareja, sin querer serlo, gracias por la confianza y sinceridad

Nuestro reconocimiento y gratitud para todas aquellas personas que se involucraron en este proyecto y que no mencionamos

Gracias a Dios este trabajo ha concluido Mil gracias



*A Dios*

Por darme la oportunidad de lograr esta meta y poder compartirla con mi familia y con las personas que me han ayudado y apoyado durante todo este tiempo, a pesar de las obstáculos que se me han presentado y de los que gracias a él he podido superarlos.

*A mi padre*

*Lizyam Moreno González*

Porque a pesar de su enfermedad e incertidumbre siempre ha estado conmigo y a su manera me ha demostrado su apoyo, dándome fuerzas para seguir adelante.

*A mi hermana*

*Agustina Moreno Ruiz*

Porque a pesar de su cansancio y aunque él no sabe expresarlo lo que siento, se que se siente orgulloso de mí.

*A mi madre*

*Carolina Ruiz Trujillo*

Por su apoyo moral y económico, y sobre todo, porque a pesar de mis trabajos siempre estuvo ahí para tranquilizarme en todos los momentos, además de que en ningún momento perdió la esperanza en mí.

*A mi hermano*

*Rafael Moreno Ruiz*

Por su apoyo y comprensión en todo momento, además de que se perfectamente que para ellos soy un ejemplo y que por eso me gusta ellos se sienten orgullosos de mí.

*A Gilberta, Tercera Dama*

Porque desde que lo conocí has estado conmigo en todos momentos dándome un apoyo a pesar de los muchos momentos que hemos pasado los seis uno de los momentos que más me has ayudado para lograr esta meta, por eso y por lo que significa para mí.

*Gracias a todos ellos*

*Andrés Moreno Ruiz*

*Mi agradecimiento a las personas que me dieron la vida.*

*Teresa Durán Jiménez, mi mamá, por que sin ella gran parte de lo que soy no hubiera sido posible, gracias por cuidarme, gracias por lo regaños que me ayudaron a ser mejor, gracias por guiar mi vida por el sendero de las esperanzas y la felicidad familiar, pero sobre todo, gracias por ser mi mamá y por quererme tanto*

*Bento Fuentes Alásquez, mi papá, gracias por cuidarme, por brindarme palabras de aliento cuando no creía encontrarlas, por apoyarme, por quererme a tu modo, pero de una manera sincera y de corazón, gracias por ser mi papá y por estar conmigo*

*Gracias a las personas que comparten mi sangre, mis hermanos*

*Benjamín Hernández Cruz, gracias por ser más que mi hermano, por ser el sostén de lo que ahora soy, gracias por compartir lo bueno y lo malo, gracias por ser como sólo tu sabes, y gracias por quererme, gracias por confiar en mí, gracias por tu apoyo incondicional y no te voy a fallar.*

*Roberto Fuentes Durán, gracias por ser mi hermano, por estar conmigo en momentos difíciles, gracias por ser sincero y cariñoso conmigo, gracias por tu apoyo y comprensión, y hasta con decarte Aquí está tu revancha! Teal vez tarde, pero llegé, por ello me esforzare por ser mejor*

*Teresa Fuentes Durán, la mejor hermana que alguien pudiese tener, gracias por ser mi hermana, sin ti parte de lo que soy y como soy no existiría, por la sencilla razón que tu eres parte del tesoro de mi familia, gracias por quererme, por apoyarme, por crearme, por tu confianza y amistad*

*Gracias a la persona que comparte mis sueños*

*Anítrás Moreno Ruiz, gracias por ser parte de mi vida, gracias por llenar de luz mi camino, gracias por enseñarme a soñar y a tener esperanzas de que las cosas mejoren y que cuando son des las cosas buenas que se comparten están llenas de vida, por sencillas que parecían*

*Mención aparte merecen personas que espero algún día conozcan lo importante que pueden llegar a ser Ricardo "el gordo" y Diana mis sobrinos. Mi tío Refugio Durán (Fucó), gracias por confiar en mí, por su apoyo y por quererme como lo hace*

*A todos los quiero mucho. Gracias*

*Gilberto Fuentes Durán*

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### I Antecedentes

Diagnostico del periodo 1982-1988 1

### II El Modelo Neoliberal y la Apertura Comercial

2.1 El Modelo Neoliberal: Antecedentes y características	13
2.2 Ventajas y Desventajas del Modelo Neoliberal en México	17
2.3 Ventajas y Desventajas de la Apertura Comercial en México	30
2.4 Análisis de la política Social bajo el condicionamiento de la Política Económica	46
2.5 Inflación, Desempleo y Bajos Salarios: Causas de pobreza en México	54
Conclusiones del capítulo II	74

### III Análisis comparativo de los Programas Sociales

3.1 Antecedentes	89
3.2 Evolución de los programas de Combate a la Pobreza en México	91
3.3 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	93
3.3.1 PRONASOL: Marco Normativo y Programas	96
3.4 Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (PSP)	100
3.4.1 PSP: Marco normativo y Programas	102
3.5 Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)	103
Conclusiones del capítulo III	108
☞ Principales resultados de Solidaridad	108
☞ Principales resultados del PSP	115

### IV Comparativo del Gasto Social en México

4.1 Política de Gasto Social: Federalismo y Descentralización	125
4.2 Infraestructura Social, Educación y Salud	
☞ Infraestructura Social	132
☞ Educación	134
☞ Salud	137
4.3 Análisis de la Distribución del Ingreso en México	141
4.4 Pobreza en México: La influencia de los Organismos Internacionales	149
4.5 Marginación e Iniquidad Social	156
Conclusiones del capítulo IV	158

V Conclusiones Generales 165

### BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN.

Realizar una comparación de las diferentes teorías, planes y programas planteados y realizados por diferentes autores, especialistas en el tema del combate a la pobreza, y de organismos internacionales que formulan los parámetros de la perspectiva del combate a la pobreza. El establecimiento de los programas y planes de combate a la pobreza traen consigo diversos efectos que van desde la formulación de nuevas políticas sociales, hasta efectos negativos en la distribución del ingreso. Es de particular importancia resaltar que los programas implementados en el periodo que va de 1988 al 2000, han sido los que mayores elogios han recibido, pero debemos considerar que si bien se lograron resultados buenos, las carencias sociales se han agudizado. Para poder realizar la comparación y el análisis sobre el tema de combate a la pobreza utilizaremos el método deductivo, es decir, iremos de lo general a lo particular.

En el presente trabajo abordamos el problema de la pobreza, la mala distribución del ingreso, la marginación y las desigualdades sociales como las consecuencias de una política social mal entendida y pero implementada, que no hace más que agudizar la agonía de un paciente en estado vegetativo: la sociedad mexicana. Consideramos que los planes y programas sociales instrumentados en México no han logrado los objetivos y metas que se propusieron conseguir por lo que no han coadyuvado a mitigar el problema de la pobreza y la marginación.

Debe destacarse el punto que se refiere a tratar de comprobar la hipótesis del trabajo, para así poder tener más claro cual es el contenido y el desarrollo del proyecto. Por lo que la hipótesis del trabajo es: *"Las políticas sociales establecidas en México no han sido acordes con el problema de la pobreza, debido a que no se conoce la magnitud real de la misma. La influencia del exterior, con la apertura comercial y la opinión de los organismos internacionales (CEPAL, Banco Mundial, FMI, ONU, etcétera.) además de las malas administraciones por parte de los gobiernos en turno, provocan que las políticas sociales no funcionen como se planean, lo que se traduce en un incremento de la marginación y la pobreza en México"*.

Para poder introducirnos en un análisis más objetivo de la pobreza en sus diferentes niveles debemos conocer los causales de este grave problema, para lo cual es necesario hacer una retrospectiva de lo que sucedió en un pasado no muy lejano. Esto nos permitirá emitir juicios más críticos y objetivos de la situación prevaleciente, además de corroborar que los errores que se cometen en realidad no son una casualidad, y de que el México que conocemos no es muy diferente del que vivieron nuestros padres en su juventud.

La primera parte del trabajo se destina a realizar un análisis de lo que es el México previo a su inserción neoliberal y globalizadora. Es necesario reconocer que existe una parte de pobres originada por problemas estructurales, es decir, el cambio de modelo económico con sus reformas impostergables, ha ocasionado que una parte de la población sea orillada a una situación precaria de calidad de vida, este punto es fundamental para nuestro trabajo, ya que representa el punto de quiebre de una evolución histórica de México, por lo que nuestro trabajo inicia con una exploración a fondo de las principales modificaciones encaminadas a transformar al Estado mexicano y en donde dichas modificaciones han ocasionado que los problemas y conflictos sociales se encuentren lejos de encontrar una solución concreta.

El cambio de modelo es fundamental para la búsqueda de mayores y mejores oportunidades para todos, siendo el modelo neoliberal la mejor alternativa de cambio, México decide tomar y ajustar esta alternativa para sí mismo, sin considerar que nuestro país no cuenta con los requerimientos mínimos para la implementación de dicho modelo.

En el segundo capítulo estudiamos las implicaciones positivas y negativas que ha traído el modelo neoliberal y la apertura comercial. En México, contrario a lo que sucedió en los países desarrollados, los cuales tuvieron un periodo de transición y acoplamiento para adaptarse a los nuevos momentos económicos, nuestro país entra a competir en una carrera de maratón en el último trayecto de la competencia, lo que significa que entramos en una dinámica, nueva para nosotros pero añeja para nuestros socios; esa cuestión hace necesaria una revisión a fondo de las desventajas y las ventajas del modelo neoliberal.

Pero el modelo neoliberal no actúa sólo, trae consigo una serie de factores que inciden en el desarrollo y desenvolvimiento de nuestro país, una de las principales controversias que ocasiona este modelo neoliberal es el hecho de poner en duda los beneficios de la apertura comercial, siendo este precepto, de la apertura comercial, el símbolo más representativo del nuevo modelo económico. Ante esta situación es importante realizar una evaluación de dicho fenómeno económico, la experiencia de lo vivido por México ha sido una de las más desalentadoras, ya que el saldo de la apertura comercial es muy desfavorable, ya que los supuestos beneficios que trae una Inversión Extranjera Directa o el libre tránsito de productos y mercancías es sólo una efímera esperanza.

Con el ascenso de Salinas de Gortari consideramos que se da un cambio de visión en lo que respecta a las políticas sociales, después de haber pasado por una década perdida, considerada perdida por el bajo rendimiento económico del país, pero si hacemos un análisis a fondo de dicho periodo nos podremos dar cuenta que en este lapso de tiempo se sentaron las bases de la transformación del Estado mexicano, tal y como lo conocemos en este momento.

El modelo neoliberal y la apertura comercial, lejos de traer beneficios comunitarios y sociales, han incrementado los problemas de la pobreza y la marginación. La implantación de programas que no van acorde con el problema real que representa para México la pobreza, son el origen de malos resultados.

La apertura comercial ha provocado el desplazamiento de los menos aptos para competir en un mercado cada vez más voraz, en donde la participación del Estado debe ser el paliativo que ayude a tratar de compensar esas desventajas en las que se encuentra México.

A partir del establecimiento del modelo neoliberal cambia la perspectiva de entender los problemas sociales, se identifica el problema que representa la pobreza, pero es combatida bajo esquemas poco propicios.

Es importante demostrar que los beneficios de la apertura comercial sólo se quedaron en el discurso oficial, y lo único que tenemos son mayores desigualdades sociales ocasionadas por la inercia globalizadora. Durante la última década del siglo XX, principalmente al final del mismo, se habló mucho de la capacidad de México al ser el país con la mayor cantidad de Tratados de Libre Comercio con el resto del mundo, situación que no sirve de nada si no somos capaces de diversificar nuestros mercados potenciales y sólo nos dedicamos a comerciar con Estados Unidos, esto es por demás una aberración muy risible y por demás inútil. Analizar el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa es algo que no se puede alejar de los problemas sociales; no conocemos un estudio sobre la pobreza o sobre desigualdades sociales que aborde ambos conceptos (IED-pobreza), aún y cuando para muchos autores estos dos fenómenos o pueden tener mucha relación entre sí. Pero esto no es cierto si consideramos que la IED al insertarse en el aparato productivo nacional, teóricamente, debe producir externalidades positivas para el resto de la población.

La política social no puede estar ajena, principalmente, de la política económica siendo la política económica la que establece los criterios macroeconómicos de un país, a su vez, bajo dichos criterios establecen montos asignados de gasto social, en donde dicho gasto se puede considerar como gasto programable, lo que convierte al gasto social en una variable predeterminada bajo ciertos niveles; esta característica no permite considerar los problemas extraordinarios que se pudieran dar, ya que en caso de incrementar el gasto social estaríamos incurriendo en un déficit, situación no permitida bajo un esquema de finanzas públicas sanas. La política económica marca el rumbo de una economía, y en el caso de México esta orientada a conseguir los niveles macro, sin considerar los efectos sociales de la misma.

En la mayoría de los casos, los recursos asignados son insuficientes y mal administrados, por lo que consideramos esta característica como el principal problema de la puesta en marcha de los proyectos sociales, la raíz de este problema la encontramos en el hecho de que la política social, con sus planes y proyectos, se formula fijándose como meta cumplir con los criterios generales de política económica, lo que se traduce en una mala redistribución del ingreso.

En la búsqueda de una explicación coherente para la pobreza, la marginación, la mala distribución del ingreso y los rezagos sociales identificamos tres variables básicas que consideramos pueden ser el origen de estos conflictos sociales, dichas variables son: *La inflación, el desempleo y los bajos salarios.*

La inflación tiene una razón estructural de ser, no se puede vivir ajeno de los incrementos de los precios ya que esto sería una situación irreal, por lo tanto, conocer como ha venido evolucionando este incremento de los precios, así como los medios por los cuales se ha tratado de controlar, es algo que no podemos dejar de lado, a pesar de saber que sobre la inflación la sociedad tiene una injerencia muy relativa.

El desempleo se ha convertido en un problema muy agudo y en donde su posible solución esta muy lejos de poderse dar bajo las condiciones prevalecientes de actividad y ritmo económico del país. La carencia de oportunidades de empleo, en este momento, es la consecuencia de la mala planeación del sector privado y el sector público de la economía, se confiaron en que era suficiente con mantenerse, pero desafortunadamente no consideraron que en un futuro no muy lejano el crecimiento de la población rebasaría por mucho la disponibilidad de empleo.

Los salarios son una variable que esta ligada necesariamente a la inflación y al empleo, y que por lo mismo no puede estudiarse de manera individual. Los salarios en México han pasado por un sinnúmero de transgresiones inhumanas para la sociedad, con la implementación del modelo neoliberal se implemento un modelo de topes salariales, que a la postre, sería el ancla que permitiría el control de la inflación y el empleo. La disponibilidad de la mano de obra mantiene una relación inversa con respecto al salario, esto ha sido aprovechado para beneficio de los dueños del capital.

Las condiciones de inequidad y desigualdad social se han convertido en características intrínsecas de los últimos gobiernos, la mala planeación no permite solventar los conflictos sociales, si bien no hemos caído en conflictos de clase social, las diferencias entre los que tienen y los que tienen menos, son cada vez mayores, es decir, la polarización social se agudiza y acarrea mayores complejidades en una sociedad heterogénea.

En la tercera parte del trabajo es necesario revisar lo que conocemos como programas sociales (Solidaridad y el Programa Para Superar la Pobreza), esto con el fin de conocer que tan bien han funcionado y si lograron cumplir con sus objetivos planteados. El rezago de que acusa el país ha sido originado por la falta de una visión integral en la forma de entender los problemas, lo que ocasiona conflictos y mayores disyuntivas en la toma de decisiones, que se traducen en programas ineficientes, por su estructura o por el exceso de burocracia.

Esto se hace evidente en el momento de hacer una revisión de los programas sociales implementados en México, en específico con Solidaridad y Progresá, en ambos programas encontramos principios y metas claros; en dichos programas sociales se logra plasmar el cambio de visión de los problemas sociales. Los criterios neoliberales de privatización, focalización y descentralización se convirtieron en el estandarte de dichos proyectos sociales, que durante su evolución se enfrentaron a una cantidad importante de fallas humanas, lo que en el momento de su evaluación, no permitió que se lograra cumplir con los objetivos originalmente planteados.

En el cuarto capítulo, la revisión del gasto social y poder determinar si existe una política específica de gasto social es el centro de análisis de dicho capítulo, la forma en como ha evolucionado el gasto social en México tiene disparidades muy marcadas. A pesar de establecer el gasto social como una obligación del Estado, que por medio de la aplicación de un Federalismo Fiscal y un proceso de descentralización, ha intentado hacer que dicho gasto social sea más eficiente y con mayores recursos que gastar para las Entidades Federativas y los Municipios.

El gasto social debe tener un efecto inmediato en la sociedad, por medio de la cantidad de infraestructura social básica que se construye y que constituye a un país, sin embargo, en México el gasto en infraestructura social no ha sido atendido de manera suficiente ni eficiente, ya que existen rezagos muy marcados en la construcción de escuelas, de clínicas de salud, etcétera.

Esto nos lleva, necesariamente, a realizar una revisión de la distribución del ingreso y la influencia del gasto social, como el principal instrumento para mejorar la distribución del ingreso por medio de la proporción de servicios y bienes públicos. Pero la incidencia del gasto social en la mejora de la distribución del ingreso es muy cuestionada y se refleja en muy poco, ya que la concentración del ingreso sigue prevaleciendo, haciendo que la sociedad sufra os estragos que causa la marginación y la desigualdad.

## I. ANTECEDENTES.

### DIAGNOSTICO DEL PERIODO 1982 — 1988.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL GOBIERNO A RAIZ DEL CAMBIO DE MODELO.

Con el agotamiento de un modelo sustitutivo de importaciones, establecido en la economía mexicana a partir de los años cuarenta, para finales de la década de 1970 y principios de la década de los ochenta, es necesario considerar un cambio de modelo que cumpla con las necesidades propias de una nueva economía. Es imprescindible insertarse en el nuevo rumbo económico mundial, por lo que a principios de la década de los ochenta, siendo este el momento en que México adquiere una trascendencia en la vida económica mundial debido a las grandes reservas petroleras que se descubren a finales de los setenta, trae como consecuencia que se planté la alternativa de un cambio de modelo económico.

Dentro de los principales problemas que ocasionaron el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones: es que dicho modelo se finca en un desarrollo industrial hacia adentro, en donde la prioridad de la industrialización era la satisfacción de la demanda interna, dejando de lado la posible competencia con la producción internacional. Si bien el objetivo de satisfacción de la demanda interna se cumplió, al ya no comprar productos terminados al extranjero, esto ocasiono graves problemas de balanza de pagos, ya que las importaciones de productos semiterminados, así como de maquinaria y tecnología eran necesarios comprarlos en el exterior con altos costos, tanto de aranceles como de transporte.

El campo mexicano es abandonado para dar la prioridad al sector secundario, el gobierno gastaba una gran parte de los ingresos federales en inversión industrial, hasta llegar a niveles en los cuales, la inversión pública superaba la mitad de la inversión total, y más del 50% de la inversión pública era destinada al sector secundario. Esto ocasiono que el principal productor de la economía mexicana fuera el Estado, tanto por las grandes inversiones, como la propiedad de diversas empresas. Este punto no fue aprovechado para poder crear enclaves económicos e industriales que hubieran permitido una mayor integración entre la producción, distribución y consumo de los bienes.

El excesivo gasto público ejercido por el gobierno lo hace manifestar la necesidad de contar con mayores ingresos federales, encontrando una oportunidad en las tarifas arancelarias, por un lado, las altas tarifas a la importación protegen a la industria nacional naciente, y por otro lado, le permiten al gobierno incrementar sus ingresos de manera considerable, con esto se pretende solventar el gasto social descuidado en años anteriores. Esta situación no se logra convertir en beneficios sociales debido a los altos costos de mantener una industria nacional poco desarrollada y con graves carencias para poder competir.

A principios de la década de 1980 es importante hacer notar el carácter participativo del Estado mexicano, este periodo es caracterizado por la falta de una lógica organizacional del aparato gubernamental. A raíz del cambio de modelo económico, con la implantación del modelo neoliberal, no fueron tomadas en cuenta las circunstancias propias de la economía nacional, dándole paso a una reestructuración, que si bien era necesaria, se encontró como el principal obstáculo la falta de una planeación que concordara con las posibilidades y alcances del país. El desarrollo y construcción de infraestructura necesaria para el país se realiza sin considerar las necesidades de mediano y largo plazo.

El fenómeno de la crisis de insolvencia fiscal, originado por una mala estimación de los niveles de recaudación por la venta del petróleo, y de las consecuencias que le siguieron, hizo que afloraran los malos resultados de un modelo agotado tanto por sus postulados como por el cambio propio de una sociedad creciente. Con el cambio de modelo, también es necesario que cambien las forma en como se dan las relaciones económicas, gubernamentales, políticas y sociales.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid es el precursor de la reforma del Estado, considerando dicha reforma como un cambio de rumbo importante y sentando las bases del nuevo modelo, dando un esbozo del actual modo de gobernar. El gobierno identifica los principales problemas que es prioritario resolver, dentro de los cuales encontramos:

- 1) Un bajo crecimiento económico, que a principios de la década de los ochenta se empieza a agudizar y comienza a convertirse en un problema que el mismo agotamiento del modelo de sustitución de importaciones ocasionó, el agotamiento de dicho modelo se da por la falta de competitividad que representaba, por lo que, el cambio de modelo económico es el parteaguas del desarrollo de la economía mexicana. La reducción más importante del producto interno bruto (PIB) la encontramos en 1983, año en el que tenemos una reducción del PIB del 5.3%, con respecto al año anterior.
- 2) Las presiones inflacionarias que se estaban suscitando en la economía mexicana fueron el principal detonante de la crisis de 1982, el crecimiento excesivo de los precios nos hicieron tener una inflación galopante, es decir, con incrementos que superan el 100%, llegando a sus niveles más altos en 1987. A su vez este incremento de los precios, es ocasionado por la búsqueda de obtener mayores tasas de ganancias. En este periodo encontramos fenómenos como la acumulación de bienes y el "escondido" de algunos productos con el fin de poder manipular el precio.
- 3) Los desequilibrios estructurales ocasionados por la poca dinámica de la economía nacional dentro del modelo de sustitución de importaciones, lo que provocaba un desarrollo desigual, de manera polanzada y atomizada, de la industria en general y del sector agrario. Esto provocado, en parte, por el paternalismo estatal en los factores de producción, lo que hacia ineficiente e incapaz de ser productiva a la industria y al campo, por otra parte, el favoritismo hacia las empresas estatales dándoles prioridad por sobre las de la iniciativa privada.

- 4) El control de los déficit públicos era una situación que se tenía que resolver de manera inmediata, ya que el sobreendeudamiento del gobierno estaba provocando desequilibrios agudos en la balanza de pagos, debido a que la mayoría de los créditos obtenidos eran procedentes del exterior. Para el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, la disminución de los precios del petróleo, principal fuente de ingresos públicos, provocó que no se pudieran cumplir los compromisos de deuda de corto plazo. Los desequilibrios paraestatales tenían como principal causa el alto gasto que se realizaba en el mantenimiento de las empresas propiedad del Estado, las cuales eran ineficientes.
- 5) Los desequilibrios en la balanza de pagos y la poca participación en el comercio exterior, se debieron a la alta dependencia del petróleo, cuando se da la caída de los precios de este producto, las finanzas nacionales se vieron obligadas a realizar ajustes en el gasto público, acto que se tradujo en una situación precaria para la población de la clase media y pobre. Esto hace necesario reorientar la producción nacional y el papel, que en un futuro, desempeñara el Estado como rector de la economía nacional.
- 6) La necesidad de obtener crédito de manera inmediata hace que el gobierno mexicano adquiriera préstamos de organismos internacionales y de algunos países, a cambio de un proyecto de desarrollo económico encaminado a la implantación del modelo neoliberal. Estos préstamos logrados, son otorgados con altas tasas de interés, situación que perjudica al país en el mediano y largo plazo, ocasionando problemas sobre el saldo futuro de la deuda externa. La situación desfavorable en que se endeuda el gobierno mexicano ocasiona presiones sobre la deuda externa, que en el largo plazo se traducen en un fenómeno de crisis y recesión.
- 7) La presión del sector privado para que el gobierno otorgue estabilidad y certidumbre sobre las condiciones de la economía nacional para un futuro, debido a que este sector es el primero en darse cuenta de la ineficacia del Estado para administrar la economía nacional por lo que se hace patente la reestructuración, inducida por parte del sector privado, de una reforma estructural que defina la participación del Estado y permita a su vez, la participación libre y sin condiciones de la iniciativa privada.

La reducción paulatina del gasto social fue característica del periodo de principios de la década de los ochenta, ya que la mayoría de los recursos públicos estaban encaminados a cubrir los costos excesivos de la deuda externa, el costo de la deuda externa contraída por México era de un total de 89 mil millones de dólares, la segunda más alta de los países en desarrollo, sólo después de Brasil. Es importante conocer como es que se dio este endeudamiento tan alto en menos de cinco años, por una parte tenemos el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, los cuales son explotados a niveles poco conocidos por una economía como la mexicana, pero esta ventaja se convierte en un grave problema, ya que no contábamos con la tecnología ni la maquinaria necesaria para realizar la comercialización del producto por lo que es necesario comprar todos estos insumos en el exterior, llegando a un punto tal que la deuda se dispara, esta deuda contraída principalmente con estados Unidos, dicho país se beneficia del conflicto de endeudamiento y ofrece a México un crédito adicional a cambio de proveerlos de petróleo.

De los cambios estructurales importantes podemos decir que el más significativo, por el efecto social, es la propuesta de un Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual fue necesario que se modificaran los artículos 25 y 26 constitucionales. A pesar de las buenas intenciones contenidas en dicho Plan Nacional, este se enfrentó con un problema de mala planeación.

Después de establecer el Sistema Nacional de Planeación, bajo la tutela de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el apartado relacionado a la participación de la población en las propuestas para obtener un plan realista, esta opinión pública sirvió más para justificar y legitimar las deficiencias en el momento de implementar los programas propuestos, ya que dichos programas estaban orientados a mejorar las condiciones de la Ciudad de México, dejando de lado el problema de la zona rural. El Plan Nacional de Desarrollo estaba orientado y cimentado en una participación comunitaria activa, pero la respuesta no fue la esperada por el gobierno.

Con el ascenso a la presidencia de Miguel de la Madrid podemos notar un cambio de la visión paternalista del Estado, por medio de una serie de modificaciones a los artículos 25 y 26 constitucionales para destacar los límites de la intervención del Estado en materia económica, así como, definiendo los lineamientos de la nueva rectoría del gobierno mexicano. En la modificación de dichos artículos es importante destacar que se señalan las formas de intervención, además de que, a partir de este momento, los sistemas de planeación se sustentarán bajo las previsiones que se hacen en el Plan Nacional de Desarrollo. En tanto que, en el artículo 28 constitucional se destacan las áreas de participación estatal. Es durante este periodo sexenal en donde la planeación del desarrollo y evolución de la economía y el Estado se elevan a rango constitucional, esta es una de las reestructuraciones más importantes en la vida y desarrollo del Estado mexicano.

Podemos identificar algunos conflictos emanados de la mala planeación de las políticas gubernamentales del periodo 1982 - 1988, como sabemos esta definido en la Constitución cuales son los bienes y servicios que debe proporcionar el Estado mexicano y sobre los cuales tiene injerencia directa, como es el caso del servicio de la electricidad, desde la creación de la Comisión Federal de Electricidad y su subsidiaria de Luz y Fuerza del Centro, se convirtieron en cueva de grandes políticos que utilizaron a las instituciones como trampolín para su plataforma de ascenso en la vida política nacional, el exceso de burocracia fue otro problema que la convirtió en inoperante y con excesivos gastos e hizo que la empresa paraestatal trabajara en números rojos durante casi todo el sexenio. La Comisión Federal del Agua sufrió una situación muy similar, con la diferencia de que el agua al ser un bien no renovable, la mala planeación ocasionó graves pérdidas, tanto operativas como económicas, ya que la mayoría de las personas que trabajaban en las estaciones de bombeo carecían de los conocimientos para atender un problema sencillo, como el de una fuga de agua.

Si hablamos de la provisión del servicio, era necesario que los habitantes de las colonias populares ó de algunas colonias de nuevo asentamiento, se organizarán no para pedir el suministro de luz, agua y drenaje, sino para exigirlo, ya que una solicitud de infraestructura básica era archivada y atendida de acuerdo a una selección discrecional y marginalista.

"Durante el gobierno de De la Madrid se afirmó que dentro de su programa de emergencia, el gasto en desarrollo social tenía una gran prioridad, tendiente a paliar los efectos sociales adversos de las medidas de austeridad adoptadas desde 1982"<sup>1</sup>.

De los puntos principales contenidos en la Constitución, relacionados con la forma de intervención del Estado, se destacan: *"al Estado le corresponde la rectoría nacional para garantizar que esta sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Al desarrollo económico nacional, participarán con responsabilidad el sector público, el sector social y el sector privado"*. El Art. 26 menciona al respecto de la forma de organización en la participación de la planeación, diciendo; Que la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de administración pública federal.

La ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, control y evaluación del plan y de los programas.

Con esta última atribución del Ejecutivo para definir los procedimientos de fomento del desarrollo nacional se promulga el Plan Nacional de Desarrollo, en el primer plan nacional, elaborado durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, se plantean de manera muy definida las orientaciones hacia dónde se encaminará el desarrollo sectorial y regional del país, dentro de los puntos más importantes a destacar podemos mencionar los siguientes:

- 1) Se dará prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- 2) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- 3) Descentralizar en el territorio las actividades productivas y los intercambios, así como el bienestar social.
- 4) Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- 5) Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional
- 6) Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el desarrollo social.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ward, Peter *Las Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989*. Edit. Nueva Imagen. México, primera edición 1989 pág.

29

<sup>2</sup> *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988* México 1983. Pág. 116

Con las nuevas consignas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y su efecto en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), podemos decir que *"dicha variable, para 1984 sólo creció en un 0.5%. De acuerdo al Plan Nacional, el cuatrienio de 1985 a 1988 operaría sobre la base de un crecimiento normal y sostenido entre el 5.0% y el 6.0%. En una variable optimista, la tasa anual media de crecimiento para el sexenio sería del 3.2%, conforme avanzaba el tiempo está expectativa se fue reduciendo a un 2.57%"*<sup>3</sup>, por lo que el producto per capita se mantuvo estancado.

La falta de un crecimiento económico, que además no se puede pensar que sea un crecimiento sostenido, ocasiona graves problemas que se convierten en desigualdades sociales, donde los mayores paganos de los desequilibrios económicos resultan ser los habitantes que representan la parte de la clase media, debido a la falta de empleos y que están lejos de percibir una remuneración acorde con el momento de crisis. Algunos investigadores señalan: *"Sin lugar a dudas, la teoría del crecimiento económico es la rama de la economía que mayor importancia tiene y es, por lo tanto, la que debería ser objeto de mayor atención para los investigadores económicos. No es difícil darse cuenta que pequeñas diferencias en la tasa de crecimiento, sostenido durante un largo periodo de tiempo, genera diferencias en los niveles de renta per-capita. Para poner un ejemplo. El producto Interno Bruto per-capita de los Estados Unidos pasó de 2.244 dólares en 1870 a 18.258 dólares en 1990, ambas medidas en dólares de 1985; es decir, en poco más de un siglo, el PIB se multiplicó por ocho. Este sustancial cambio, que presentó una tasa de crecimiento anual de 1.75% convirtió a los Estados Unidos en el país más rico del mundo"*.<sup>4</sup> Esta cita le da la razón a todos aquellos economistas que nos pronunciamos por mantener tasas de crecimiento sostenidas en el mediano y largo plazo, esto, como la única alternativa para solucionar la precaria situación actual.

Otro cambio de vital importancia es el relacionado con la nueva visión de un federalismo más real; con la reforma aplicada al artículo 115 se trata de dotar de mayor autonomía a los municipios, esto sirvió como base para aplicar políticas de desconcentración y descentralización en algunos conceptos de prestaciones y obligaciones del estado, tales como el otorgamiento de la salud y la educación, reformas que se complementaron con el fin de conseguir mejores resultados con relación a los beneficios y los logros que se plantearon como metas de una satisfacción más amplia de los sectores beneficiados, en este caso, los que menos tienen.

Esta modificación es necesario realizarla sobre las bases de lo estipulado en los artículos 40 y 41 constitucionales, que definen las directrices de la forma de gobierno, dotando de una parte de su potencialidad al tercer nivel de gobierno: el municipio. Esta política de fomento municipal se convertirá, en el mediano plazo, en una de las principales directrices de la nueva forma de organización del Estado mexicano.

A pesar de los cambios estructurales y de fondo, siguieron predominando los intereses clientelares por encima de los intereses comunes de la población en general, el favoritismo del gobierno se seguía imponiendo en la toma de decisiones del Estado, dentro de estos grupos de influencia destacan los sindicatos obreros y patronales.

<sup>3</sup> José Valenzuela Fejoo, *El Capitalismo Mexicano en los ochenta*. Edit. Era, México, Primera Edición, 1986. Pág. 150

<sup>4</sup> Sala, J. Martín, *Apuntes de crecimiento*. Edit. Antoni Bosch, Barcelona. Título original de la obra *"Lecture Notes on Economic Growth"*

Los líderes sindicales eran los principales beneficiados de una forma anacrónica de hacer política. La opción de poder opinar, por parte de la población, era un fenómeno poco explorado y que pasaba a segundo plano, ya que los "representantes populares" eran los encargados de defender los intereses de un grupo social. Los mayores beneficiados de las políticas estatales a favor de los obreros eran los líderes sindicales, que llegaron a crear mafias con un alto grado de control sobre la toma de decisiones del aparato gubernamental, el control llega a manifestarse a los niveles de gobierno más altos, a tal grado que las decisiones deben ser consultadas primero con los líderes de los sindicatos para poder evaluar su viabilidad en la aceptación de dicha propuesta. En muchas de las decisiones del gobierno, existían grandes diferencias entre lo que se consensaba y la forma en como se implementaban las políticas gubernamentales, por lo que la gente se preguntaba ¿quién gobernaba?. Esta pregunta adquiría mayor relevancia cuando opiniones salidas del partido oficial (PRI) eran tomadas como un mandato por el aparato gubernamental, debido a la estrecha relación que existía entre el jefe del Ejecutivo y el partido que lo llevaba a la presidencia.

Durante este periodo el equilibrio de las variables macroeconómicas se convirtió en una prioridad para el gobierno en turno, por lo que la problemática del incremento de los precios y la falta de trabajo eran de los principales problemas a resolver. El desempleo y la inflación se convierten en otro inconveniente para el Estado; la tasa de desempleo abierto aumentó de manera considerable, esto originado por las crisis sexenales recurrentes, lo que ocasiono que muchas de las pequeñas y medianas empresas cerraran y otras se declararan en quiebra por la falta de una política de fomento a la actividad económica nacional.

El desempleo en las ciudades es sustituido por el autoempleo y el subempleo, el poder adquisitivo de los subempleados era muy raquítico por lo que es necesario "transar" para tener una remuneración mayor, es por esto que vemos que en algunas de las dependencias públicas el fenómeno del robo hormiga estaba bastante arraigado. El problema del desempleo rural es tratado de manera diferente por el gobierno en turno, ya que la mayoría de los campesinos se convirtieron en asalariados y la agricultura se convirtió en una actividad de autoconsumo la tasa de desempleo de 1981 a 1983 pasó de 4.5% al 12.0% de la Población Económicamente Activa

El crecimiento desproporcionado de los niveles de inflación, llegó al límite de heredar una inflación galopante para el régimen de Carlos Salinas de Gortari, con incrementos superiores al 100% anual; el mal manejo de una política monetaria acorde con el nivel de actividad económica y el obstáculo que ocasionaba la crisis de los precios del petróleo ocasionaron que el precio de las mercancías se incrementará, además de no poder cuantificar los efectos ocasionados por el fenómeno del "acaparamiento" de algunos productos de la canasta básica, como fue el caso del azúcar y el frijol.

Este tipo de inflación es fomentada por el Estado ya que resultaba más fácil imprimir moneda para solventar sus gastos, que la posibilidad de renegociar su deuda o mantener finanzas públicas en equilibrio.

Si a la dificultad anterior le sumamos que en México se empezó a gestar una política de topes salariales, propia del modelo neoliberal que se implementaba, en donde el Ejecutivo tenía la capacidad de decidir cual sería el incremento al salario para el año siguiente, realizando una revisión periódica cada año. Una de las principales controversias de cómo fueron controlados los problemas de la inflación y el desempleo en el sexenio De la Madrid fue el hecho de usar el salario como el ancla que detuviera el crecimiento de los precios, sin considerar que si no hay suficiente dinero en la circulación es imposible que los consumidores compren y de esta manera se pueda activar la economía.

Las condiciones salariales se vieron afectadas de manera importante, por un lado, en el afán de mantener altas tasas de ganancias, el gobierno permite que se transgredan los derechos de los obreros con la baja del salario real, a cambio de incrementar la productividad de la industria, con lo que también se trata de lograr un incremento de las ganancias. La política salarial es y ha sido uno de los principales lastres de México, ya que el incremento de los niveles de salario está considerado como una iniciativa del jefe del Ejecutivo en turno, durante mucho tiempo eran esperados con ansiedad los informes de gobierno, ya que en dicho acto, el presidente daba a conocer al pueblo el porcentaje del incremento salarial para el año próximo.

El Estado mexicano debe procurar que sus habitantes tengan a su alcance los medios, tanto monetarios como de prestaciones sociales, suficientes para que la mano de obra pueda seguir produciendo a un determinado nivel óptimo y en este sentido la salud es el principal renglón que debe atenderse, ya que un obrero sano garantiza un trabajo eficiente y de calidad. La atención a la salud es uno de los principales rubros sociales que ocasionaron el desencadenamiento de una sociedad desigual y en pobreza. Las instituciones de salud pública creadas por el Estado, como son el **IMSS** (Instituto Mexicano de Seguridad Social), el **ISSSTE** (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), además de la **SSA** (Secretaría de Salubridad y Asistencia), a todas estas instituciones se les asignaba un presupuesto para salud muy magro y deficiente en la forma de administrar el presupuesto, además de que existió un problema de delegación de funciones ya que el papel de la SSA fue más de mantenerse al margen dejando su obligación, principalmente, al **IMSS**.

Se trató de otorgar el servicio de salud a la población marginada, responsabilidad de la SSA; el papel del **ISSSTE** es el que mejores resultados tiene, ya que fue creado bajo condiciones muy diferentes al **IMSS**. Lo que le ha permitido brindar mejores servicios, ha logrado incrementar su eficiencia a pesar de no contar con los recursos suficientes. Después de aprobarse la Ley Federal de Salud en 1984<sup>5</sup>, la SSA se convirtió en la directriz y administrador de los programas de salud a implementarse en el sexenio De la Madrid.

---

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1984

En la mayoría de las políticas gubernamentales del Estado mexicano implementadas a favor de los pobres, entre 1988 y 1994, se caracterizó por ser una relación de conveniencia, cambia la forma de "apaciguar" a las clases bajas este cambio lo podemos observar en el cambio ideológico de atención a los pobres, en donde la base era demostrar el funcionamiento de un gobierno multifacético que se preocupaba por sus bajos niveles de bienestar, esta característica la podemos describir así: el Estado se preocupó por diferenciar a los habitantes del medio rural y del medio urbano, dándole prioridad a las demandas de los habitantes de la ciudad; otro punto fue establecer una estratificación de la provisión del bienestar social, considerando entre los que tenían derecho a cobertura de salud pública y de estos, los que son obreros, empleadores, autoempleados o desempleados, lo que permitía establecer diferentes niveles de atención, en lugar de homogeneizar a la población como un solo objetivo común.<sup>6</sup>

A partir de 1985 se empieza a considerar la existencia de un Estado obeso e inoperante, incapaz de mantenerse como el principal productor económico, deja de ser el guía que marque la directriz que establece los parámetros a seguir por la economía mexicana; esta nueva reflexión se hace en función de los propios lineamientos que marca el modelo neoliberal en el sentido de que la liberalización de la economía y la no-intervención del Estado en la economía eran la mejor alternativa, por lo que la privatización de algunas paraestatales, con el fin de hacerlos más eficientes, se convierte en una prioridad del régimen en turno. A raíz de esta nueva concepción del Estado mexicano se hace patente la necesidad de adelgazar el aparato productivo estatal, por lo que se emprenden una serie de reformas encaminadas a privatizar, liquidar, desincorporar, en los casos que fueran factibles la fusión de empresas era la mejor alternativa, además de la descentralización de las paraestatales, por lo que mayoría de empresas públicas entraron en esta nueva dinámica de adelgazamiento del Estado mexicano.

Durante la aplicación de estas medidas el gobierno se deshizo de aproximadamente 1,115 empresas, quedando bajo la propiedad del Estado las empresas que consideraba prioritarias o estratégicas, siendo el petróleo, la electricidad y la energía nuclear las únicas empresas propiedad del Estado y con injerencia directa sobre las mismas. Con lo anterior se logró reducir de manera importante el gasto gubernamental. Se redujo de forma considerable la participación del Estado en algunas entidades; disminuyó el número de fideicomisos públicos, que implicaban un alto costo y poca productividad debido a la forma discrecional y mal planeada en que eran otorgados; a partir de 1988 la participación minoritaria del gobierno en algunas entidades paraestatales fue nula.

---

<sup>6</sup> Ward, Peter. *Las Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989*. Edit. Nueva Imagen México, primera edición 1989 Págs. 216 - 222

La participación del sector privado en la economía nacional es importante, la participación gubernamental en la banca pasa a segundo plano, la intervención privada en la economía se ve favorecida por medio de la creación de sociedades por acciones, que es una cualidad de la nueva forma de establecer las relaciones económicas gobierno - particulares, se encuentra en la participación bursátil el principal empuje de la economía nacional, pero debido a la poca experiencia en este rubro, lo que permitió los malos manejos de los inversionistas especulativos que llevaron a la crisis bursátil internacional de octubre de 1987, que provoca el desplome de la bolsa de valores y la depreciación de la moneda mexicana, lo que llevo a una salida masiva de capitales especulativos de procedencia extranjera, pero no sin antes llevarse cuantiosas ganancias. Una vez más, la devaluación de la moneda nacional provoca un crecimiento incontrolable de la inflación, las medidas tomadas por el gobierno no son las más adecuadas para enfrentar el problema, por lo que para 1987 tenemos una de las inflaciones más altas de la década.

Durante el periodo que va de 1982 a 1988 el PIB no creció, en tanto que, el poder adquisitivo de la población mexicana se contrajo de manera dramática y las desigualdades sociales se agudizaron, entramos en un estancamiento económico; el crecimiento de los índices de marginación y de pobreza se dispararon, reflejando las deficiencias del gobierno mexicano en la forma de hacer e instrumentar las políticas sociales. Los escasos resultados de la política económica nacional en los ochenta, crean una serie de problemas y situaciones graves que llevan a gran parte de la sociedad a vivir en condiciones precarias.

En este periodo existieron problemas o externalidades negativas propias de la naturaleza, que son fenómenos incontrolables o a veces impredecibles, como fue el caso del terremoto de 1985, esto contribuyó, en mayor o menor medida, a agravar la problemática de las finanzas públicas, ya que fue necesario endeudarse con Organismos Internacionales para poder solventar un poco este problema, la Ciudad de México, centro del país y sede de los poderes de la nación, fue el principal punto afectado, las consecuencias sociales de este imprevisto natural se vieron presentes en los estratos más bajos de la población, ya que la mayoría de ellos al vivir en malas condiciones, sus viviendas fueron devastadas, algunos de los principales hospitales públicos fueron destruidos, la carencia de agua y comida fue resuelta en poco tiempo, el saqueo y el robo fue otro problema de esta sociedad lastimada.

Los problemas en el mediano y largo plazo fueron todavía mayores, heredados al próximo régimen, como es el caso de la construcción de viviendas suficientes para las familias damnificadas, se hizo necesario establecer programas de fomento a la vivienda, que se tradujo en benéficos al sector de la construcción, pero esto ocasiono graves problemas al balance público. Se crearon nuevas estructuras de ingeniería que permitirían un mejor aprovechamiento de los espacios, dando como resultado que vivieran más familias en menos espacios. Después del terremoto, las políticas gubernamentales se centraron en atender a la población, afectada y desprotegida, pero sin contar con los recursos necesarios para hacerlo.

La expropiación de terrenos fue otro de los instrumentos que el gobierno utilizó para aprovecharse de la desgracia de la sociedad, esto con el argumento de que dichos terrenos carecían de los mínimos de seguridad para ser habitados, otro argumento era que los predios eran requeridos para la construcción de viviendas de interés social, esto ocasionó descontento en gran parte de la población afectada ya que la mayoría de predios expropiados eran los mismos que habían sido afectados por la catástrofe, con el paso del tiempo estos lugares eran aprovechados para realizar asentamientos irregulares y gran parte de las personas eran reubicadas en lugares alejados de su vivienda de origen alegando problemas de saturación habitacional, esto a la postre, conllevó a que gran parte de las personas vivieran en condiciones deplorables y, agravó más los problemas de marginación, pobreza y desigualdad.

La falta de planeación, la carencia de visión política, el encasillamiento de las políticas gubernamentales, el favoritismo, el preocuparse por lo que es material y no contar con los mecanismos de prevención de externalidades ajenas a un sistema económico, político o social, como es el caso de los fenómenos naturales, ocasionaron graves conflictos debido a esta poca experiencia en atender los efectos ocasionados por causa natural. Esto ha servido para que los gobiernos posteriores crearan un Sistema de Protección Civil que funcione y atienda a los que de verdad lo necesitasen en una situación inesperada o de verdadera emergencia social.

La sociedad mexicana no terminaba de adaptarse a la trágica situación vivida en el terremoto cuando llega el momento de iniciar el periodo de transición del régimen presidencial, lo que se convirtió en otro problema, principalmente de legitimidad en dónde la sociedad empieza a demostrar un papel más activo en la vida nacional. Era el momento de hacer que Carlos Salinas de Gortari se hiciera del poder presidencial, pero era necesario que la sociedad creyera en este candidato priista que, hasta antes de su nominación como candidato oficial de su partido, la población, en su mayoría, no lo conocía, para lo cual el aparato priista y el gobierno funcionarían como uno mismo.

En el momento de las elecciones la competencia fue muy cerrada y encubierta, debido a que el surgimiento de un nuevo partido político se gestaba: el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que con su candidato a la presidencia, Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, el cual tenía un gran arraigo entre la gente, que lo hacía el futuro presidente de la república mexicana, pero no contaba con la manipulación de los votos que harían ganador al candidato del PRI con una mayoría muy puesta en entredicho por toda la gente.

Si bien estamos hablando de un aconteciendo meramente político que resulta ser importante por la gran participación de la gente, ya que las clases que menos tenían en este periodo, (es decir, los pobres) adquirieron una relevancia para la política y sus políticos ya que, como fenómeno social determinante, era una beta poco explorada y aprovechada, y que la cantidad de votos que representaban podría ser la virtual derrota o triunfo de un aspirante presidencial.

Los candidatos y los partidos se aprovecharon de las necesidades y carencias de las personas marginadas, con lo que la pobreza se convierte, una vez más, en un paliativo para hacer creer a la gente que su pobreza, es resultado de lo malos manejos del régimen presidencial anterior, los actuales candidatos se muestran como la mejor alternativa para solucionar su problema de falta de ingresos suficientes y tener la capacidad de mejorar sus condiciones de vida para el sector de la población que más lo requiere. Se debe terminar con la estratificación de la pobreza, deben dejarse a un lado las diferencias de interés y procurar un bienestar común.

Como en cualquier periodo de campaña, los recursos públicos representaron la principal fuente de ingresos y de gasto de los partidos políticos, dinero que bien pudo haber sido utilizado para solucionar los problemas de falta de seguridad social, crear y ampliar la infraestructura social necesaria en educación, salud, etcétera, o dotar de suficientes recursos a las entidades federativas para lograr una mejor redistribución de los ingresos. Las campañas políticas se pueden equiparar como un concurso en el cual los partidos, por medio de sus afiliados, llevan a sus respectivos candidatos a los lugares más "alejados", con el fin de regalar despensas, recursos materiales etcétera y ganará el partido y el candidato que mayores regalos pueda dar, ya con el Ejecutivo en funciones, los residentes de los lugares "alejados" vuelven a ver a dicho personaje sólo en periódicos o en la televisión, en el mejor de los casos. Este concepto de *lugares alejados* no lo podemos concebir como un concepto bien aplicado porque no es posible que se considere un lugar como alejado si es que para llegar a este sitio no se tengan las vías de acceso o de plano es por que se encuentre en la parte sur del país, el primer problema de la carencia de vías de comunicación no es el problema de las comunidades propiamente dicho, sino de las pocas acciones que ha realizado el gobierno por tratar de integrar al país con todas sus diferencias y complicaciones, no es posible que en el intento de mejorar, para lograr un desarrollo regional integral, se dejen de lado partes del país por el sólo hecho de hablar una lengua indígena o por considerar que la lejanía de Estados Unidos no le permitirá alcanzar un nivel de desarrollo igual que el resto del país; el segundo punto, que se refiere a la parte del sur del país, es una parte del mismo que siempre ha carecido de la importancia real que debe tener y muestra de ello es lo poco desarrollado que se encuentra esta región con respecto al resto de México, es necesario entender que la homologación de los criterios para disparar la actividad económica de determinada comunidad es un factor básico, por que no podemos hacer que la población migre hacia el centro o el norte del país para hacer que cuenten con los recursos suficientes. Estas dos cuestiones serán una prioridad del nuevo régimen si es que quiere lograr que la población funcione como un conglomerado social.

## II. EL MODELO NEOLIBERAL Y LA APERTURA COMERCIAL.

### 2.1 EL MODELO NEOLIBERAL: ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS.

Debemos entender la concepción del modelo neoliberal como la continuación del modelo liberal promulgado entre los siglos XVII y XIX, durante este periodo los liberales con sus ideales, luchan en contra de los abusos de poder, en contra de la represión y la injusticia. El cimiento de sus ideales se hallaban en procurar que los individuos ejercieran su libertad de manera tangible y demostrativa, una libertad que se debe manifestar de manera práctica y material que permite a las personas expresarse en obra y pensamiento.

Uno de los principales representantes de la idea liberal era John Locke, quien pugnaba por la soberanía popular y la tolerancia hacia las minorías; para Locke, el Estado estaba para servir a los ciudadanos y no para su salvación espiritual, hablando de las minorías religiosas. Thomas Jefferson fue uno de los tantos partidarios de las ideas de Locke y, sólo para muestra, en la declaración de independencia de Estados Unidos en 1776, Jefferson atacó la figura y la esencia de un gobierno paternalista, defendiendo la libre manifestación de las ideas de los ciudadanos.

Sí bien el liberalismo procuraba y pugnaba por la libertad de pensamiento y obra, en el ámbito político, y en su forma de entender la libre manifestación, encontramos que los precursores de las ideas liberales no estaban de acuerdo en el sufragio universal, ya que consideraban que la participación de las masas en cuestiones políticas era más negativa que positiva, dado que no estaban preparados ni interesados en las cuestiones de trasfondo político, social y económico. Este es uno de los postulados importantes que cambian drásticamente con el surgimiento del neoliberalismo que encuentra en la libre manifestación de la elección de una autoridad por parte de los ciudadanos, es de vital importancia para obtener el reconocimiento de las acciones emprendidas por el régimen en turno. El derecho al voto es uno de los bastiones neoliberales que ha permitido incluir a la gente en la vida de un país, como es el caso de México, en donde, a raíz del nuevo modelo económico, el sufragio de la gente adquiere una investidura de reconocimiento general y las acciones que emprende el Estado giran en torno a la supuesta atención de las necesidades de la gente.

El liberalismo económico es un punto y aparte. En lo que se refiere a la libertad económica los máximos representantes son Adam Smith y David Ricardo, ambos británicos; estos personajes se declaraban en contra de: *las restricciones del mercado y los monopolios de cualquier tipo, y estaban a favor del comercio internacional, de la libertad de acción de las empresas y la especialización productiva.*

En el Reino Unido, el liberalismo se caracterizó por la gran influencia del utilitarismo, en especial por las teorías del abogado Jeremy Bentham, y su principal discípulo: John Stuart Mill. Ambos centraban las expectativas del hombre en el bienestar y malestar, es importante mencionar que para ellos el Estado debe su función principal a tratar de incrementar la riqueza de los individuos. Con la anterior argumentación, Stuart Mill escribe en su obra "*Sobre la libertad*", publicada en 1859, declarándose como defensor del derecho del ser humano a pensar y comportarse ejerciendo su libertad, incluyendo las acciones que vayan en contra de su propia persona; y la única opción de coartar o limitar su libertad, será cuando el individuo busque o provoque perjudicar a los demás <sup>7</sup>

El modelo neoliberal ve la luz en el siglo XX, siendo Milton Friedman, premio Nóbel de economía en 1976, quien logra sintetizar y plasmar los nuevos ideales de un liberalismo adaptado a los cambios de una sociedad cada vez más compleja y desigual. Friedman en su obra "*La libertad de elegir*", escrito en 1980, afirma "que la libertad económica es una condición suficiente y necesaria de la libertad política, ya que al favorecer que los individuos cooperen voluntariamente, disminuye el poder político y económico en las mismas manos, porque de darse esta concentración, es la fórmula segura para llegar a la tiranía" <sup>8</sup>. Con esto queda entendido que el mercado será el que rija la economía, y por ende, determinará la forma en como funcione la relación entre obreros y capitalistas, siendo estos últimos los principales beneficiados en la distribución del producto generado, además que la participación de las masas, por medio del voto, legitimará las acciones que se lleven a cabo, teniendo resultados buenos o no. Este es un principio burdo de una democracia superficial y ridícula en la cual la participación comunitaria es sólo un adorno más para la putrefacta democracia neoliberal.

El caso del neoliberalismo mexicano tiene una esencia importante que se encuentra sustentada en el pilar de la *privatización selectiva*, que se convierte en un componente de la nueva dimensión del Estado y su adelgazamiento, encontrando un potencial de rentabilidad privada de los bienes patrimoniales, infraestructura y servicios públicos que el gobierno tenía a su cargo, estos fomentados por los tres niveles de gobierno. "La privatización ha seguido varias vías combinadas: la venta parcial o total, la asociación Estado - capital privado por medio de la vía accionaria, la concesión por un largo periodo, o el congelamiento de la atención pública al servicio para que el sector privado crezca por la ocupación de espacios vacíos. La "desestatificación" o minimización del Estado, se acompaña de una "desnacionalización" por la participación del capital transnacional en la adquisición de bienes y servicios privatizados o concesionados". <sup>9</sup>

<sup>7</sup> Mill, John Stuart. *Sobre la libertad*. Alianza Editorial, Madrid, 1984

<sup>8</sup> Friedman, Milton. *Libertad de elegir*. Edit Orbis, Barcelona, 1983

<sup>9</sup> Pradilla Cobos, Emilio, *La Mexalopolis neoliberal: gigantismo, fragmentación y exclusión*. En Revista Economía Informa N° 258, Págs 4-14

En lo que se refiere a la relación entre la política social y el neoliberalismo existe un fragmento que define muy bien este tipo de relación tan paradójica que dice: "El neoliberalismo es un término genérico que se refiere a diversas variantes de aplicación de la teoría neoclásica. En esta teoría no se contempla un lugar particular para la política social para la política económica ya que una y otra constituyen intervenciones del Estado en el mercado y plantean alteraciones en su funcionamiento. La libre operación del mercado garantiza, en el largo plazo, la asignación racional de los recursos; los desequilibrios son producto de elementos ajenos a él. El principal de estos es la intervención del Estado motivada por criterios políticos, ideológicos, en general, no económicos. Sólo se acepta la intervención estatal encaminada a restablecer el juego libre del mercado, pero aún así con recelo; el propio mercado tiene mecanismos autorreguladores que son suficientes para recuperar el equilibrio".<sup>10</sup> Con este párrafo queda más que entre dicho que el mercado, por sí solo, no revela todas las irregularidades o desequilibrios que se dan dentro de la sociedad.

La década de los ochenta significó una década de crisis y problemas económicos fuertes para la mayoría de los países latinoamericanos, en donde México no estuvo ajeno a dicha problemática, esto dio pauta para que se gestaran las condiciones propicias para un cambio de modelo que nos conduciría a mejorar las economías de los países más débiles: el modelo neoliberal.

El modelo neoliberal en los países latinos se ha caracterizado por los siguientes factores: 1) Una desregulación amplia de la economía; 2) Una apertura comercial asimétrica y desigual; 3) El desmantelamiento del aparato productivo del sector público; 4) La autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. Con lo anterior cambia radicalmente el Estado contemporáneo al pasar de ser un *Estado benefactor* que se preocupaba por proveer de recursos suficientes a la población, cumpliendo sus funciones como promotor de la integración social, pasando a ser un Estado que interviene en la fijación del tipo de cambio, definición de tasas de interés y política tributaria, inyectando recursos al sector financiero, pilar del buen funcionamiento del modelo neoliberal y que para poder hacer esto el Estado descuida su papel social que le asigna nuestra constitución.

Bajo el contexto anterior, el modelo neoliberal se desenvuelve presentando tres características principales, con una estrecha relación entre sí:

1) **Privatización.** La privatización se ve como una necesidad para aliviar la crisis fiscal de los países, uno de los postulados del nuevo modelo dice que es necesario incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades que produce la provisión de servicios gratuitos o subsidiados. La privatización trae consigo el negocio en que los particulares quieren intervenir, por las altas tasas de ganancia que les redituará en el mediano plazo. El hecho de poner precio a los servicios equivale a que sólo aquellos que tengan la capacidad de pagarlos serán los que tendrán el servicio lo que permitirá el derrochamiento de los recursos, como lo hace un Estado proveedor de servicios básicos.

<sup>10</sup> Vilas, Carlos M. *De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo. En las políticas sociales de México en los años noventa*, Edit. Plaza y Valdes. Primera edición, México, 1996. pag. 111

Esto lo podemos ver en las concesiones que otorga el Estado mexicano en cuestión de administración de pensionados y jubilados, las clínicas de salud y hospitales particulares son cada vez más, las concesiones carreteras, mejoras en infraestructura básica, atención de la salud pública, etc.

2) **Focalización.** Esta nueva forma de entender a la política social se fundamenta en el hecho de que dada la concentración de los recursos asignados a la política social, se busca garantizar que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. Esto se realiza después de haber evaluado los resultados de las anteriores formas de atender a los necesitados, en donde las políticas se basaban en el principio del universalismo, demostrando que los beneficios sólo alcanzaban a los trabajadores del sector formal urbano y a las clases medias. Por lo que las políticas de focalización se vuelven selectivas, esto por que debe existir una diferenciación entre los que realmente necesitan y que tipo de apoyo necesitan, para el caso de México, con el arribo de Salinas de Gortari a la presidencia se crea la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESOL), con un objetivo claro: ayudar en el combate a la pobreza; con lo anterior ve la luz el Programa Nacional de SOLIDARIDAD como una muestra de los principios de la focalización haciendo gala de racionalidad y potencialidad para introducir mayor eficacia en la asignación de los recursos.

3) **Descentralización.** La descentralización busca que las decisiones referidas a la política social sean asumidas por organismos gubernamentales de menor nivel, adquiriendo un mayor protagonismo el nivel de gobierno estatal y municipal, esto conjugado con la participación de grupos organizados de población y organismos no gubernamentales (ONG's), estas últimas se convierten en los pilares de la ayuda comunitaria orientada a los sectores más necesitados. Esta descentralización se ha convertido en un monstruo de mil cabezas ya que ahora cada organización, gubernamental o no, dispone de los recursos de forma selectiva, lo que se traduce en ineficiencia. Sin la tutela del Estado en vigilar el funcionamiento de los proyectos y programas los grupos de pobreza, a quienes estarían enfocadas las políticas sociales, estarían en el abandono y la exclusión sería inherente a esta descentralización en el ámbito del beneficio social.

## 2.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL MODELO NEOLIBERAL EN MÉXICO.

El modelo neoliberal en México, según algunos autores, ha tenido una aplicación fuera de tiempo y mal aplicada, es posible identificar algunas deficiencias sociales que han conllevado la implementación de dicho modelo, dentro de las cuales podemos mencionar que las razones de una virulencia neoliberal son el autoritarismo inherente al régimen político del partido de Estado vigente de 1988 a 2000; su control corporativo sobre las organizaciones gremiales de los trabajadores del campo y la ciudad, empresarios y otros sectores sociales; la poca capacidad defensiva de sus ciudadanos; las limitaciones de los derechos civiles, democráticos y sociales conquistados históricamente; los problemas estructurales de su economía, que se profundizan y hacen más frecuentes sus crisis periódicas y justificarían, formalmente, las intervenciones radicales de los propietarios del dinero y del Estado y el alto grado de dependencia económica y política respecto de nuestro vecino Estados Unidos.<sup>11</sup>

En el caso de nuestro país (México) al poner sobre la balanza las ventajas y desventajas de la implantación de un nuevo modelo económico, como es el modelo neoliberal, aplicado desde principios de la década de los ochenta, tendríamos que la balanza se inclinaría hacia el lado que mayores complejidades ha tenido. El cambio de un modelo de sustitución de importaciones netamente manufacturero, y la posterior incursión en el modelo neoliberal, sin existir un periodo de transición como lo marca la teoría, ocasiona graves problemas debido a que dicho traslado de modelo se realiza de manera desordenada y poco planeada. Se da el caso de que algunos autores, por las características propias del régimen de Estado, no consideran que en México se aplique el modelo neoliberal, sino es más bien una especie de *neokeynesianismo* a la mexicana que se inserta en la dinámica global.

Para demostrar nuestra reflexión anterior, en el sentido de tener mayores desventajas con la incorporación del modelo neoliberal, es necesario mencionar lo siguiente, los liberales, en cuestiones políticas, sostienen las siguientes ideas: *la libertad de expresión; la no-participación de la iglesia en los asuntos públicos o de Estado; favorecer el desarrollo de los individuos; se oponen a la arbitrariedad del Estado sobre el ser humano; se oponen al predominio de los intereses militares; y se oponen a la explotación de los pueblos indígenas*

En términos económicos los liberales: *favorecían la competencia; se manifiestan en contra de los monopolios; el Estado sólo interviene en la administración de justicia, en establecer un marco jurídico igualitario, la defensa nacional y la seguridad pública; los precios pueden generar y transmitir la información suficiente a los agentes económicos.*

---

<sup>11</sup> Pradilla Cobos, Emilio, *La Megalópolis neoliberal: gigantismo, fragmentación y exclusión*. En Revista Economía Informa N° 258, Págs. 7-8

Con los postulados anteriores, fuente del pensamiento neoliberal contemporáneo, podemos entrar en la implantación de nuevas políticas sociales, encaminadas a lograr mejores resultados que el régimen predecesor. A partir del cambio presidencial, en 1988, cambian los objetivos del gobierno entrante, pero siendo la continuación de los planteamientos de la administración anterior:

- 1) Se propone restablecer el balance macroeconómico, mediante la utilización de un cambio en la política macroeconómica, con ajustes en las finanzas públicas, el control de la política monetaria destinada a obtener bajas tasas de inflación, para su operación fueron aplicados los >>*pactos económicos*<<.
- 2) La reducción del sector público, mediante la aplicación de reformas estructurales que incluyeron la privatización y la desregulación de empresas públicas que no eran prioritarias.
- 3) Es necesario un mejoramiento de la infraestructura social en general, incluyendo los servicios de educación, salud, un mejoramiento de los servicios públicos y el combate a la pobreza se identifica como una causa estructural, por lo que su erradicación es llevada a rango presupuestal. Para lograrlo se establece el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad).
- 4) La apertura comercial es imprescindible en el nuevo entorno de la economía nacional, la reducción de las barreras arancelarias y el establecimiento de convenios internacionales permitirán insertar a la economía mexicana en la nueva dinámica mundial. La desregulación de las actividades productivas, dándole mayor participación al sector privado, y donde el gobierno desempeña un papel de mediador y de poder interceder en beneficio de la planta productiva nacional.

La principal preocupación del gobierno fue mantener bajo control el crecimiento desmedido de los precios, principal azote de la sociedad mexicana. Por otro lado era necesario incrementar los ingresos públicos, por lo que se acrecentaron los precios de los bienes y servicios proporcionados por el Estado y reduciendo el gasto programable. Los principales incrementos los tenemos en el ajuste de los precios de los derivados del petróleo y el incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y con una reducción del número de licencias que se otorgan al sector privado en general. Estas fueron algunas recomendaciones que el FMI hizo para México y las cuales denominó como *Políticas de Ajuste y Estabilización*.

Este nuevo Estado provoca cambios importantes en las relaciones sociales y económicas con la población en general, por un lado, en el intento de hacer al Estado más eficiente, el despido de gran parte de los trabajadores, los cuales pertenecían a una burocracia añeja, en la nueva concepción del Estado, frenaban el desarrollo de la economía nacional y no permitían eficientar al gobierno, a la postre, estos despidos masivos de trabajadores, agravaron los problemas sociales.

Por otro lado, la reducción del gasto público fue una de las medidas que mayores complicaciones trajeron a la economía nacional y a la población del país, debido principalmente, a que el dinero que obtenía el gobierno por la venta o la liquidación de las empresas fue dedicada a solventar compromisos de corto plazo. La principal reducción del gasto público se logra con la disminución del gasto público programable, principalmente, en inversión pública, siendo los principales afectados el campo, la pesca, el turismo, la industria y el desarrollo rural, agudizándose, también, el problema de la producción de energía para el país.

El ingreso extraordinario, obtenido por la venta de algunas empresas públicas, resultó ser insuficiente, ya que gran parte de lo obtenido, principalmente de la privatización de la banca, fue utilizado para obtener una renegociación de la deuda, saldando compromisos de mediano plazo.

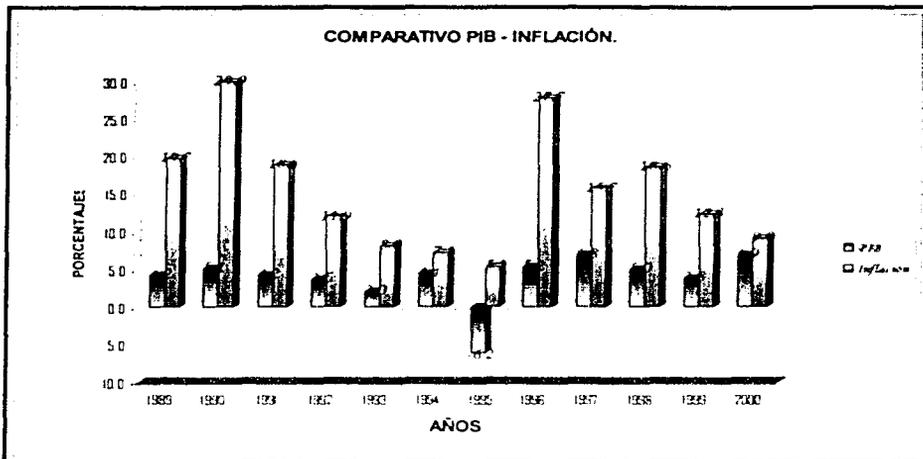
Estas nuevas reformas al aparato productivo estatal no fueron acompañadas por cambios estructurales políticos importantes que debían de funcionar como los nuevos lineamientos en la forma de organización a la par de la reestructuración del Estado mexicano, esta falta de condiciones políticas ocasionaron graves problemas sobre las formas en como se establecerían las nuevas condiciones de funcionamiento y participación de las pocas empresas que quedaron en propiedad del Estado. Estas pocas empresas se convirtieron, en poco tiempo, en ineficientes absorbiendo una gran proporción del gasto corriente gubernamental, el presupuesto *incrementalista* se hace patente en este periodo, la burocracia exige mayores recursos, lo cual es bien visto por la mayoría de los políticos encargados del aparato legislativo.

## **D VENTAJAS.**

De las principales ventajas obtenidas con la implementación del modelo neoliberal podemos mencionar que únicamente fueron los logros macroeconómicos, y que hasta el momento estos no se han podido atemazar en un beneficio para las familias, y por el contrario han traído mayores desigualdades en el ingreso, además de mayores índices de marginación y exclusión.

De los logros más importantes podemos decir que el neoliberalismo ha permitido mantener tasas positivas del PIB de 1989 al 2000, exceptuando el año de crisis (1995), en donde la pérdida porcentual del Producto Interno Bruto tardó mucho en recuperar sus anteriores niveles. Otro punto importante y que consideramos una de las principales ventajas del modelo neoliberal es el hecho de combatir la inflación, bajándola de niveles superiores al cien por ciento hasta niveles de un dígito, como es el caso del año 2000

Gráfica N.º 1



Fuente: Banxico, INEGI, SHCP.

El control de la inflación ha estado anclado al poder adquisitivo de la moneda nacional por medio de una política monetaria restrictiva, lo que ha permitido un manejo eficiente de la tasa de interés para frenar un poco la inversión especulativa, pero la estabilidad macroeconómica se logra por muy poco tiempo. Los buenos resultados que se tuvieron en los niveles del PIB y la inflación permitieron que las condiciones macroeconómicas mejoraran considerablemente haciendo que hubiese una mejora relativa de los ingresos familiares.

Desde el inicio de su régimen, Salinas de Gortari se preocupó por dar una imagen internacional de una economía saludable y la de un país estable, lo que le permitió continuar con las reformas estructurales iniciadas por Miguel de la Madrid, con lo que aparece una nueva forma de hacer política, en donde la participación de todos los actores de la población en el abatimiento de la crisis es una de las características primordiales para lograr acarrear los mayores beneficios. Los >>pactos<< son la principal novedad de la política social, dichos >>pactos<< se caracterizan por la conjugación de las capacidades encaminadas a una concertación social que involucra al gobierno y a los representantes sociales.

Para los inicios del sexenio, en 1988, estas reformas estatales se agilizaron tomando una dinámica importante, ya que ahora se contaba con una justificación ideológica, con un alto poder de convencimiento sobre la manera en como estaba actuando el Estado, en dicha ideología se fincaban los esfuerzos de concebir una reforma estatal necesaria, que coincidiera con los nuevos cambios de la economía mundial.

Una **ventaja** importante fue lo exitoso que resulto ser la nueva reforma estatal, esto se debió a la forma en como se establecieron las nuevas formas de realización de dicha reestructuración, en la concepción salinista se tomaron en cuenta puntos importantes. En primer término tenemos un cambio importante en la forma de organización, tanto política, como en los procesos de administración de las empresas públicas, así como un proceso de desregulación de las funciones patriarcales del Estado mexicano; se manifiesta la necesidad de otorgar concesiones o métodos de cooperación con el sector privado; un punto a destacar es la nueva concepción de realizar reformas palpables encaminadas a mejorar las condiciones precarias de la población, por medio de la creación de organizaciones de apoyo social; la realización de una reforma fiscal, ya necesaria e impostergable, así como la otorgación de autonomía de algunos organismos bajo el control gubernamental y que por ello, habían ocasionado graves problemas (Banco de México).

En el ámbito institucional, fueron importantes las reformas políticas aplicadas en 1990, 1993 y 1994 al código electoral, con lo que se le da mayor nitidez al proceso electoral, y al Tribunal Federal Electoral se le proporciona la autonomía suficiente para ser considerado la máxima autoridad jurisdiccional, así como el establecimiento de los lineamientos a seguir en el caso de haber impugnaciones, todo ello apegado a los artículos establecidos en la Constitución; y a la composición del Congreso, en esta reforma se contemplan cambios como el número de diputados y senadores dentro de las Cámaras, que serán elegidos de manera directa, la otorgación de fueros políticos, la no-reelección para el periodo inmediato y la división de secciones en uninominales y plurinominales teniendo como base el Censo de población de 1990, así como la reforma al gobierno del Distrito Federal.

En la actualidad no podemos entender al neoliberalismo sin que vaya de la mano con el proceso de globalización, esto no es algo nuevo, para México es algo que se manifiesta con mayor fuerza a partir de 1988, el presidente Salinas de Gortari intentó, y al final lo consiguió, insertar al país en una nueva ola del pensamiento económico neoliberal; debemos entender el neoliberalismo como la apertura de las fronteras, no sólo al intercambio de mercancías, sino también de personas, de información, de cultura, etcétera, para dar paso a una nueva integración entre sociedades distintas entre sí.

De los beneficios y **ventajas** de la estrategia neoliberal, en lo que respecta a las políticas sociales, podemos mencionar que hasta el momento no existen evaluaciones concretas acerca de los alcances y magnitudes de las ventajas alcanzadas, pero trataremos de hacer un análisis retrospectivo para poder culminar en hacia donde vamos.

Una **ventaja** a destacar esta en el punto del cambio de visión en la manera de entender y atacar los problemas que atañen a una sociedad en su conjunto, lo que nos interesa es conocer los beneficios en el combate a la pobreza, no como algo que es necesario y que forma parte del sistema económico, sino tratar de entenderla y combatirla con el principal protagonista: **el ciudadano pobre**. El Estado mexicano neoliberal le da la oportunidad, relativa, de participar en las políticas sociales, se aprovecha su trabajo en las actividades del desarrollo social, como puede ser para la construcción de escuelas, hospitales, obras de infraestructura social, etc., lo que les permite organizarse. Pero esta organización es manipulada por personas que dirigen desde oficinas, pero que tienen representantes populares que se involucran en las labores de trabajo.

La pobreza deja de ser considerada como un problema estructural, como lo era en la ideología de Ronald Reagan o Margaret Thatcher, con lo que atrae la atención de grupos de personas ajenas al gobierno: las organizaciones no gubernamentales (ONG), quienes se encargan de procurar mejores condiciones de vida para la población, además de defender sus derechos humanos, tan en boga en los últimos tiempos. Las ONG's se convierten, en algunos casos, en interlocutores entre el Estado y los pobres, lo que les da mayor representatividad e importancia.

Con lo anterior encontramos otra **ventaja** del neoliberalismo con la aparición de las ONG's y el papel que desempeñan, hace que la política ya no sea cuestión de unos cuantos y pasa a ser un tema en el que muchos se involucran, incluyendo a los marginados y los pobres.

Los que ostentan el poder, como los sindicatos, los partidos políticos y personajes con gran influencia, ahora deben voltear y considerar la opinión de una sociedad más participativa, que incluye a individuos de diferentes clases sociales, de diferentes edades, con demandas heterogéneas y problemáticas diversas pero que tienen un común denominador: quieren ser tomados en cuenta, por lo que la democracia aparece en el nuevo plano de la vida de la sociedad mexicana.

## ↳ DESVENTAJAS.

Ahora hablaremos de la otra cara de la moneda, la cara de un gobierno que somete y no concensa, las desventajas derivadas del nuevo modelo económico, en el ámbito político, en el periodo que va de 1988 a 1994, la libertad de expresión era un supuesto en el papel, ya que en la mayoría de las ocasiones, todos aquellos que opinarán en contra del gobierno eran considerados como opositores del estado mexicano y, por lo tanto, enemigos del desarrollo y contrarios a los beneficios que eran otorgados; el derecho a ejercer el voto de las minorías se convirtió en la bandera del gobierno sin considerar que dichas minorías eran organizadas por gente que estaba amparada bajo la sombra del partido oficial o pertenecía a la burocracia marginal.

La manipulación de los medios, es decir, el control mediático que ejercía el Estado le permitía pregonar sus logros y esconder sus desvarios; el desarrollo de los individuos estaba encaminado más por el lado de la participación ciudadana en los planes gubernamentales ya que su aportación era más práctica, en el sentido de aportar mano de obra, su trabajo era lo que le permitía alcanzar ese desarrollo, cuando lo que es realmente importante es procurar por el beneficio común fomentando la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes y programas, haciéndolos sujetos que decidan su propio destino y no utilizarlos como un objetivo mal enfocado. Si bien se trato de llevar los planes y programas sociales hasta la célula de una familia o un individuo, la mala planeación, la manipulación de opiniones y el "atole con el dedo" fueron parte importante de los magros resultados del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias mexicanas que menos tienen, la demagogia fue fundamental en este periodo.

Una de las mayores **desventajas** identificadas por organismos internacionales, como la ONU, es la paradoja más importante encontrada en cualquier modelo económico conocido como neoliberal: *el crecimiento económico con desempleo*. Esto resulta bastante contradictorio si partimos de lo establecido en el supuesto de que el crecimiento económico significa un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva de un país, lo que se traduce en un incremento del empleo, considerando que el crecimiento económico supone la creación de nuevas empresas creadoras de nuevos empleos, lo que permitiría incrementar el ingreso de la población, generando un efecto multiplicador sobre toda la economía.

En México, este efecto multiplicador tiene efectos muy malos y los cuales son aprovechados por los grandes consorcios empresariales que invierten en países emergentes, como México, considerando que son capitales sin bandera o nacionalidad, vienen aprovechando sus economías de escala, desplazando a las empresas pequeñas, las cuales son las principales generadoras de empleo, generando una cadena de despidos masivos. Incrementando el desempleo.

Estos grandes capitales vienen con procesos intensivos en tecnología que requieren menos mano de obra, siendo un trabajo intensivo en capital requiere de mano de obra calificada, la cual no posee el país; uno de los nuevos enfoques de la política laboral, que beneficia mayormente a los empresarios, es el emplear a los obreros por medio de contratos eventuales, con lo que también se ahorran el costo que implican las prestaciones de seguridad social, a las cuales tienen derecho. Esto se ve favorecido por la falta de mecanismos que defiendan los derechos de los trabajadores a tener un empleo digno y bien remunerado.

Algo que se ha dejado de lado es la intervención del Estado en la defensa de los desempleados, no sólo consiguiéndoles mejores empleos, o creando las condiciones para un mejor desenvolvimiento de la economía, sino por medio de una seguro de desempleo, que tan grandes resultados han tenido en los países desarrollados de Europa como Suiza o Francia, y nuestro vecino Estados Unidos; este seguro de desempleo bien planeado y ejecutado, permite mantener mercados de trabajo más dinámicos con la libertad del individuo para contratarse con el mejor patrón, además trae el beneficio de que reduce los altos costos del Estado por mantener a una población en edad de trabajar que esta desempleada

Es un grave error pensar que el desempleo puede ser una falla de mercado o propiciada por el sistema, la consecuencia de los altos índices de desempleo es la aparición de la economía informal y la auto-empleo, pero debemos considerar que las personas que se incorporan a la informalidad también demandan servicios y seguridad social, como es la salud, vivienda y educación.

El régimen del gobierno mexicano ha entendido mal los fundamentos neoliberales al preocuparse más por las cuestiones macroeconómicas y dejar de lado la cuestión social, el Estado mexicano se ha preocupado más por ser el que guía la transición económica, despreocupándose de la atención social, es en este punto en donde los particulares aparecen y asumen el papel de actores que prestan un servicio de atención social, que le corresponde al Estado, no sólo por obligación moral, sino por que así lo establece nuestra Carta Magna, como es lo que estipula en cuestión de educación (artículo 3° constitucional), derecho a la propiedad de la tierra (artículo 27), proveer de los bienes considerados como parte de la nación: electricidad, agua, etc. (artículos 27° y 28° constitucionales), la defensa de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos (artículo 123° constitucional).

Lo que no parece legítimo es que el Estado pretenda dejar totalmente en manos de las fuerzas privadas la cuestión social y se desentienda de la educación, salud y seguridad social; sobre todo cuando al intervenir en lo social suele reducir la desigualdad, los contrastes y apoyar a los sectores marginados, ofreciéndoles servicios gratuitos a bajo costo. Mientras que las fuerzas privadas intervienen en lo social con la idea de obtener ganancias y no movidas por proveer el servicio por criterios igualitarios.<sup>12</sup>

Lo anterior ha ocasionado que en los regímenes puramente neoliberales se tenga un costo social muy alto ya que el Estado al tratar de hacerse de mayores recursos por medio de la concesión a particulares en la provisión de servicios sociales ocasiona discrecionalidad, exclusión y mayores índices de pobreza y marginación. Este es una de las mayores desventajas del modelo neoliberal mexicano, aún cuando el Estado todavía tiene injerencia en las políticas sociales se han tenido malos resultados.

Otra de las desventajas del modelo neoliberal la encontramos en la forma de atención a los grupos minoritarios, como es el caso de la comunidad indígena del país. la problemática de los pueblos indígenas, es un postulado nuevo en el contexto del modelo neoliberal, en el caso de México este postula va más en el sentido del respeto a sus costumbres, la inclusión en la vida política nacional es visto desde la barrera de la carencia del conocimiento de la democracia, por lo que en la práctica se les ha coartado su libertad en todos los sentidos.

El problema de los indígenas va más allá de lo que conocemos ya que no sólo piden un reconocimiento sino que además realizan planteamientos políticos que cuestionan el modelo neoliberal, al régimen político y piden una redefinición del pacto social, y con ello, la refundación del Estado – nación.

---

<sup>12</sup> Lerner Sigal, Berta, *Globalización neoliberalismo y política social*. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Edit UNAM, FLACSO y Plaza y Valdez. Primera edición, México, 1996 pag. 26

Esto no sólo ha servido para entender la problemática indígena mexicana, sino que además ha atraído la atención de la comunidad internacional en el sentido de que existen muchos países que cuentan con una parte de su población que es indígena y que no quieren que les suceda lo mismo que pasa en México, con el levantamiento de los pueblos indígenas en Chiapas.

Con el ascenso de Ernesto Zedillo Ponce de León a la presidencia en 1994, los principios bajo los que se rige el modelo neoliberal, en cuestiones de políticas sociales, tuvo sus mayores expresiones, tanto prácticas como demagógicas, se promueve el desarrollo económico del país, que en el mediano plazo nos llevará a tener menores índices de desigualdad y pobreza, este se convierte en el lema del sexenio para solucionar el conflicto de la pobreza.

Debemos entender que México no ha estado ajeno a implementar políticas de corte neoliberal propuestas por organismos internacionales, como son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que se han convertido en los precursores y principales promotores de las políticas neoliberales, para estos organismos no es ajeno el fenómeno de la pobreza y hacen una serie de propuestas que México asimila e implementa de manera mecánica sin evaluar cuales serán los alcances de los beneficios y hacia quienes irán los mismos.

El hecho de implementar reformas estructurales orientadas por el FMI o el Banco Mundial (BM) ha ocasionado problemas de incrementos en las tasas de interés, volatilidad de los flujos de capital y el deterioro de los términos de intercambio. Mantener unas finanzas públicas sanas permitirá alcanzar niveles de gasto social más altos en favor de los que menos tienen, esto mediante una mejor reasignación de los recursos públicos, procurando que el gasto social se vaya incrementando de manera considerable y permita alcanzar estándares aceptables de calidad de vida. Si bien la situación financiera del gobierno federal ha ido mejorando, las diferencias entre lo que se gasta y lo que ingresa son muy considerables, tanto que a pesar de que a partir de 1991 tenemos un saldo positivo, este es muy raquítico en comparación con los grandes déficits que hemos tenido con anterioridad.

<b>SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO FEDERAL Y SEGURIDAD SOCIAL</b>						
<b>FLUJO ACUMULADO EN MILLONES DE PESOS</b>						
	<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>PROGRAMABLE</b>	<b>NO PROGRAMABLE</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>
<b>1988</b>	-255,326.3	474,966.9	730,293.2	238,941.9	500,287.4	99,853.9
<b>1989</b>	-136,609.3	644,346.0	780,955.3	303,496.2	490,061.7	73,494.0
<b>1990</b>	-122,634.0	634,730.3	957,364.3	406,930.1	568,405.4	106,083.2
<b>1991</b>	224,129.6	1,275,966.3	1,051,836.7	545,192.2	532,096.2	147,843.9
<b>1992</b>	417,677.0	1,560,182.6	1,142,505.6	693,409.0	480,339.1	189,742.2
<b>1993</b>	105,617.5	1,460,313.6	1,354,696.1	895,179.0	502,688.7	233,897.3
<b>1994</b>	58,671.3	1,680,797.7	1,622,126.4	1,136,411.1	535,372.7	270,156.4
<b>1995</b>	60,801.9	1,984,830.0	1,942,028.1	1,244,305.8	734,236.6	318,727.9
<b>1996</b>	102,021.0	2,701,473.8	2,594,452.8	1,693,315.6	981,587.0	414,442.8
<b>1997</b>	178,889.4	3,594,503.7	3,415,614.2	2,260,436.8	1,316,802.7	534,034.5
<b>1998</b>	7,282.3	3,959,706.6	3,966,984.1	2,896,262.2	1,402,031.3	673,411.0
<b>1999</b>	-213,799.9	4,487,994.2	5,061,794.0	3,569,791.7	1,894,606.7	880,079.1

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

Como podemos observar los ingresos y los gastos del gobierno se han venido incrementando conforme se activa la dinámica económica del país, debemos hacer destacar que el rubro con mayores incrementos es el correspondiente al gasto programable, en donde se incluyen el gasto del gobierno federal, así como el gasto correspondiente a seguridad social, pero la diferencia entre el gasto del gobierno y el de seguridad social es de 1.5 a 1 para 1988, es decir, por cada peso que se destina a seguridad social, el gasto del gobierno federal es de 1.40 pesos; para 1990, seguridad social gasta 1 peso y el gobierno federal gasta 2.83 pesos; para 1995 seguridad social absorbe un peso y el gobierno federal gasta 2.90 pesos; finalmente, para 1999, seguridad social sigue gastando un peso y el gobierno federal gasta 3 pesos. Esto nos habla de una clara desatención para la sociedad y sus principales problemas.

Con relación a la política social y la aplicación de nuevos programas, el FMI propone una selectividad de hacia quien van orientados los programas, es decir, el último programa de combate a la pobreza nos enseña la aplicación de las políticas neoliberales y su forma de entender a la pobreza y la marginación, ya que se muestra de una manera clara los criterios neoliberales, que anteriormente mencionamos, de privatización, focalización y descentralización en la implementación de las políticas sociales y los programas de atención a los pobres.

Estos criterios nos llevan a que México sea considerado como ejemplo de la forma en que de verdad funciona: las propuestas del FMI y del BM en la atención de la pobreza y la marginación, creando condiciones de prosperidad y desarrollo económico, con un alto grado de manipulación de la información, que en la mayoría de las ocasiones es asimétrica, lo que permite en los datos, dar la impresión de que somos una economía sólida, en términos macroeconómicos, pero que después de una década no se han podido reflejar estos beneficios en el ingreso de las familias mexicanas.

Cabe hacer mención de las propuestas realizadas e implementadas en Latinoamérica por parte de los organismos internacionales, como es el caso del FMI y el Banco Mundial con relación al problema de la pobreza. Estas alternativas giran en torno al modelo neoliberal y la forma de entender las políticas sociales. En América Latina, la estrategia neoliberal se caracteriza por impulsar a la apertura económica, la inserción progresiva de cada país en la economía internacional, el adelgazamiento del Estado, y la tentativa de dejar la economía en manos de las fuerzas del mercado o de la libre competencia.

Pese a que la estrategia neoliberal se aplicó en el continente para restablecer los equilibrios macroeconómicos, liberalizar las fuerzas del mercado, reducir el déficit fiscal sin proponerse combatir la pobreza, es legítimo criticar su saldo social.<sup>13</sup> Una característica del modelo neoliberal es el fomentar el crecimiento económico, lo que se debe de traducir en beneficios sociales, dejando de lado las posibilidades de obtener un crecimiento social, que mejore las condiciones de vida y desarrollo de la sociedad en general.

Esta cuestión que comenzó a preocupar a instituciones regionales y a los pensadores latinoamericanos que presionaron a los mismos portavoces mundiales de la estrategia neoliberal, Banco Mundial y FMI para que prestaran mayor atención a la cuestión social. A medida que el tiempo transcurre, ciertas repercusiones sociales de la estrategia neoliberal se hacen palpables, surgen puntos de vista distintos sobre su potencial social que dan lugar que tres corrientes político-intelectuales.

Estas son las principales características de los modelos para combatir la pobreza, reducir la desigualdad y de una política social acorde al problema.

### Estrategia del Modelo Neoliberal.<sup>14</sup>

- 1) Se caracteriza por impulsar la apertura económica, la inserción progresiva de cada país en la economía internacional, el adelgazamiento del Estado, la tentativa de dejar la economía en manos de las fuerzas del mercado o de la libre competencia.
- 2) Contradicción. La estrategia neoliberal se impuso con el fin de lograr los equilibrios macroeconómicos y reducir el déficit fiscal pero esto a costa de la reducción del gasto social.
- 3) Según la CEPAL, se propone una integración en la economía internacional con base en la explotación de los recursos naturales

<sup>13</sup> Lerner, Berta, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1996 Cap 1

<sup>14</sup> *Ibidem* Págs. 27-28

- 4) Las empresas más competitivas, no deben de tener origen, con relación al país de procedencia.
- 5) Se propone un apoyo prioritario a la industrialización.

### Estrategia de la propuesta de la CEPAL.<sup>15</sup>

- Aprovechar las ventajas que otorgan las economías latinoamericanas.
- La solidez de cada nación va a estar en función del nivel de calificación de la población y por su capacidad de participar en el proceso permanente de innovación tecnológica, para que las empresas domesticas exporten y se inserten en el mercado mundial. En este sentido las organizaciones privadas e internacionales deben servir para elevar la calificación de la mano de obra.
- Las empresas y los trabajadores deben dejar de ser los enemigos tradicionales y asumir un nuevo papel de cooperación, se deben de tener avances hacia una democracia industrial.
- La CEPAL se opone a que sólo las empresas trasnacionales sean las que decidan la inserción en el mercado internacional. Por lo que el objetivo de las empresas debe ser el de convertirse en empresas latinoamericanas líderes y posteriormente en empresas trasnacionales o internacionales.
- Se propone una nueva articulación entre la agncultura, industria y servicios como medio de soporte de los vínculos débiles que existen entre éstas actividades.
- América requiere, según la CEPAL, de una política social más amplia y un mayor bienestar social.
- Se deben establecer salarios más participativos como medio de garantizar el empleo, la productividad e incrementar la cohesión social y así garantizar la transformación productiva del continente y el logro de mayor equidad.
- La CEPAL propone el impulso de la vivienda como rubro social esencial y como medio de impulsar la transición económica.
- La CEPAL dice que la economía popular no puede constituir una estrategia de desarrollo para América Latina, un modo de crecimiento y de fomento del empleo productivo, pese a reconocer que es necesano el apoyo de la economía popular.

### Corriente complementaria a la estrategia neoliberal (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza).<sup>16</sup>

- i. Propone vías que la estrategia neoliberal no ha experimentado, como el impulso a la economía popular, ala economía informal, a las microempresas, el estímulo a las actividades que realizan los grupos populares por cuenta propia, en unidades económicas familiares o tipos asociativo.

<sup>15</sup> *Ibidem* Págs. 29-37

<sup>16</sup> *Ibidem* Págs. 37-49

- ii. Revalorizar la función empresarial y permitir que esta se desarrolle en todo tipo de unidades, aun cuando el principal impulso se deba dar a las empresas pequeñas versátiles, altamente especializadas capaces de producir eficientemente y de fácil adaptación a las condiciones cambiantes del mercado.
- iii. El impulso a la producción popular debe abarcar todas las actividades económicas, incluyendo los tres sectores de la economía.
- iv. La economía popular debe servir para compensar las deficiencias de los patrones de desarrollo, en tanto estos no permitan abatir niveles importantes de desempleo ni utilizar de manera eficiente los recursos.
- v. Propone un financiamiento como apoyo a las microempresas rurales y urbanas, garantizando el financiamiento de buena calidad y seguro, además de brindar asistencia técnica. Las microempresas rurales y urbanas son la base de la economía popular, por lo que, se propone la asociación de las mismas para dejar de ser pequeñas.

A mediados de la década de los ochenta los problemas de corto plazo dejan de ser protagonistas, ya que en la búsqueda de atacar estas deficiencias, los problemas sociales se agudizaron, el número de pobres y marginados en América Latina se incremento de manera considerable. Organismos internacionales como la CEPAL, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, se preocuparon por elaborar proyectos y programas que amilanaran los problemas sociales.

Instituciones como la UNICEF y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), iniciaron con el trabajo de combatir el rezago social y de procurar el desarrollo económico, con lo que se elevaría el nivel de vida de la población. Los programas y proyectos estaban orientados, principalmente, a cubrir las deficiencias críticas en el ámbito de la nutrición, la salud, la educación y el empleo, coadyuvando a grupos de campesinos, familias y niños que, además de tener al problema del rezago y pobreza, son marginados y desechados por la misma sociedad en que habitan.

Dichas propuestas significaban una grave crítica a la manera en como las economías latinoamericanas atacaban los problemas sociales desde un punto de vista económico y que, según ellos, no generará problemas financieros graves. El combate a la pobreza y el mejoramiento del nivel de vida poblacional era mínimo, esto debido a las políticas de Estado orientadas a mejorar y hacer más eficiente el gasto público, lo que implica una reducción del mismo y se traduce en menores recursos destinados a ayudar a la población, los subsidios que en la mayoría de los casos son innecesarios y a la postre eliminados, generaron problemas de crecimiento y de aplicación.

El Banco Mundial (BM) proponía la identificación de los grupos afectados y a los cuales se deberían dirigir los subsidios y el gasto público, con el fin de mantener un mejor control, eliminar fugas y desviaciones, pero está propuesta enfrenta problemas técnicos y de aplicación.

El modelo neoliberal, según la retórica política mexicana, viene acompañado de una democracia real y práctica en donde la participación de los ciudadanos para elegir las mejores opciones políticas se convierte en algo de lo que se ha enorgullecido el gobierno de Salinas, y que ve su punto más alto de culminación con el régimen de Ernesto Zedillo y las elecciones del 2000, que fueron ejemplo de democracia de un pueblo moderno. Pero esto no hubiera sido posible si no se hubieran sentado las bases de un cambio institucional electoral.

## 2.3 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA APERTURA COMERCIAL.

La apertura comercial y la inserción de México en el ámbito internacional, estableciendo relaciones comerciales con el resto del mundo, son cualidades nuevas en la concepción de la economía mexicana, por lo que se inicia una serie de reformas encaminadas a obtener el reconocimiento de la comunidad internacional por medio del establecimiento de tratados y convenios, además de concretarse la participación de México en las organizaciones comerciales internacionales. El ingreso de México al GATT, en 1986, es el principio de la apertura comercial de manera formal.

Podemos considerar este punto, relacionado con la apertura comercial, como el último componente del ajuste estructural en donde de lo que se trata es de "definir nuevas modalidades de inversión en los flujos comerciales internacionales valorando las ventajas que derivan de los componentes del ajuste y la dotación del país en recursos productivos, recursos naturales, mano de obra barata y, tan pronto como se pueda, un marco institucional y un cuadro político propios a atraer la inversión extranjera".<sup>17</sup>

La apertura de las fronteras mexicanas al comercio es el nuevo tabú de la economía nacional ya que el aparato productivo nacional no tiene las condiciones más favorables para poder competir con países que tienen mayores capacidades en todos los sentidos. Los principales limitantes se encuentran en la falta de una infraestructura adecuada y el no contar con estándares de competencia internacional. Es importante que conozcamos como se ha dado este proceso de la apertura comercial y podemos dar cuenta que durante mucho tiempo hemos permanecido bajo el velo de una política de apertura bien planeada y aprovechando todas las ventajas de la economía mexicana.

---

<sup>17</sup> Thierry Linck, *Neoliberalismo: ilusiones de fin de siglo*. En: Revista Economía Informa. N° 256 abril 1997. Págs. 47 - 51

FALLA DE ORIGEN

Cuadro No. 2

### EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA APERTURA COMERCIAL.

AÑOS	Política de apertura comercial.
1982	Crisis de deuda.
1984	Nueva política comercial.
1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>↖ Importaciones sujetas a permiso: junio: 92%; diciembre: 47%</li> <li>↖ Arancel máximo: junio: 100%; diciembre: 100%.</li> <li>↖ Arancel promedio ponderado: junio: 23.5%; diciembre: 28.5%</li> </ul>
1986	Incorporación al GATT
1987 - 1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>↖ Importaciones sujetas a permiso: diciembre 1987: 25.4%. noviembre-diciembre 1989: 20.3%</li> <li>↖ Arancel máximo: diciembre 1987: 20%. Noviembre-diciembre 1989: 20%.</li> <li>↖ Arancel promedio ponderado: Diciembre 1987: 11.8%. Noviembre-diciembre 1989: 12.8%</li> </ul>
1992	Tratado bilateral con Chile.
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>↖ Tratado de Libre Comercio (TLC) vigente desde 1993.</li> <li>↖ Importaciones sujetas a permiso: 2%</li> <li>↖ Arancel máximo: 20%.</li> <li>↖ Arancel promedio ponderado: 10%.</li> <li>↖ México ingresa formalmente a la OCDE en mayo de 1994.</li> </ul>
1995	Acuerdos comerciales con Venezuela, Colombia, Costa Rica y Bolivia.
1996 - 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>↖ Pertenecemos a la Comunidad Andina.</li> <li>↖ TLC con la Unión Europea.</li> <li>↖ Miembro de la APEC.</li> <li>↖ Actualmente es uno de los promotores del ALCA.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la CN DE, SECOFI, INEGI

El TLCAN es el tratado comercial más importante que tiene México, como sabemos dicho tratado incluye a Estados Unidos y Canadá además de México, por lo que trataremos de evaluar los beneficios y los problemas que nos ha acarreado en los últimos tiempos. El impacto en la economía mexicana después de la entrada en vigor del TLCAN fue una dura devaluación en 1994, problemas de ahorro interno e ineficiencia de los bancos privatizados.

El presidente Salinas, principal precursor del modelo neoliberal vigente, fue el promotor y ejecutante de una política comercial abierta, su estrecha relación con el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, le permitió conjugar todos los aspectos que hacían del TLC la mejor alternativa ante los nuevos acontecimientos de la economía mundial y el intento de crear regiones económicas como principio de la globalización moderna.

La forma de entender el TLC fue muy diferente para los participantes, por la parte estadounidense, ellos vieron la posibilidad de ampliar sus mercados hacia Latinoamérica por medio del mercado mexicano, por lo que el Congreso y las autoridades económicas y financieras tienen una participación muy activa; Canadá por su parte, a pesar de ser una economía industrializada, su participación en el mercado mexicano y Latinoamérica iba más por el lado de la exportación de productos bien diferenciados, el gran interés que demuestran los canadienses se ve reflejado en las rondas de conversación por parte de sus autoridades, en tanto que, México sólo ve el mercado potencial de Estados Unidos en función de lo que compramos y vendemos, considerando además que en el momento de realizar las aportaciones mexicanas para obtener mejores condiciones de competencia en la firma del tratado, las autoridades y representantes del momento se ocuparon más por establecer buenas relaciones de manera individual dejando de lado el beneficio colectivo del país.

Dentro de los factores que propiciaron que México fuera visto por la comunidad internacional como una de las alternativas de establecer relaciones comerciales de manera formal podemos mencionar las siguientes:

- 1.) A partir de 1988, los problemas de la deuda fueron renegociados y resueltos, generando certidumbre en el país y en los mercados internacionales.
- 2.) En el ámbito político, el gobierno generó buenas expectativas con el establecimiento de los >>pactos<< económicos, gracias a los cuales las principales variables económicas fueron controladas, como el tipo de cambio, salarios, inflación y tasas de interés.
- 3.) La economía abierta trajo a los consumidores beneficios en términos de variedad de productos.
- 4.) El gobierno, en este proceso de reformas, comenzó con la venta de empresas paraestatales, privatizándolas o compartiendo el control de las mismas. Como el más claro ejemplo de esto tenemos la venta de la banca comercial.
- 5.) La reforma incluyó cambios en áreas como la fiscal, social e inversión, así como el reorientamiento del uso y la propiedad de la tierra, mediante la modificación del 27 constitucional.<sup>18</sup>

Uno de los principales causales de que los tratados de libre comercio siempre sean firmados con las peores condiciones de competencia para nuestro país es por la discrecionalidad que la propia constitución política le otorga a una persona, en este caso el jefe del Ejecutivo en turno, para poder realizar los convenios comerciales y aprobarlos de antemano, donde el Congreso desempeña el papel de "solapador", es decir, este papel no lo desempeña por que así lo quiera sino que le es imposible decidir o intervenir en la firma de un convenio comercial internacional por que la Constitución política no le da las facultades para hacerlo.

<sup>18</sup> Pérez Pineda, José Antonio. *Política comercial frente al regionalismo, multilateralismo y libre comercio*. En: *Revista Economía Informa*. Num. 286 abril 2000. Págs. 40 - 50

Al estar realizando esta afirmación nos estamos fundamentando en el hecho de lo que implica una hojeada a la constitución en lo que se refiere a la firma de tratados comerciales con el exterior; con lo que nos podremos dar cuenta de que en materia de tratados comerciales los cambios de fondo no se han realizado de una forma adecuada, habría que preguntarnos por que no se han hecho, ya que sólo un artículo de la Constitución se relaciona con este tipo de acuerdos: **él artículo 133**.

Dicho artículo 133 dice: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado arreglarán a dicha Constitución, leyes, tratados a pesar de las disposiciones de contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".*<sup>19</sup>

Como podemos darnos cuenta las posibilidades de injerencia para hacer de los tratados comerciales más ventajosos para nuestro país, injerencia por parte del Congreso de la Unión, es muy relativa ya que estábamos acostumbrados a que la probación de las leyes y propuestas que enviaba el Presidente a las Cámaras era un mero trámite. Esta complicación del artículo 133 y su contenido es algo que ya tiene un antecedente previo, la constitución mexicana de 1857 nos dice que: quien ocupa la presidencia de la república tiene el poder casi absoluto (a no ser por el proceso de ratificación por parte del senado) de celebrar todo tipo de tratados internacionales, incluso los comerciales. Son 145 años de poder presidencial que en los últimos ocho años metió al país en la vorágine de casi una docena de tratados celebrados en las administraciones de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, turbulencia que obligo a todo el aparato de gobierno a ajustar a México en la supremacía de la legislación internacional, lo que dejo sin efectos las leyes locales y prácticamente los derechos de los pueblos mexicanos.

El proceso por medio del cual se aprueba un tratado de libre comercio no encierra mayores complejidades, pero de tan sencillo que resulta que esto es aprovechado para el beneficio del régimen en turno. Legalmente los pasos son muy simples: el Ejecutivo hace el tratado, lo pasa al Senado que después de aprobarlo lo envía al Presidente para que lo ratifique, se publica en el Diarios Oficial de la Federación y ya está, entra en vigencia de inmediato en el país como ley de igualdad jurídica a la Constitución mexicana. La funcionalidad del precepto quizá no sería tan cuestionada en estos tiempos de globalización si la formulación del tratado internacional invadiera todas las esferas de la actividad del país.

La manera en como México se ha metido en la dinámica globalizadora, teniendo como su principal expresión la firma del Tratado de Libre Comercio es muy sui géneris, para dicha integración es necesario realizar un cambio estructural de fondo, tanto de instituciones como de leyes acordes con el nuevo momento, pero el caso mexicano es muy curioso y pocas veces será visto en algún otro país.

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 2000

El proceso de integración europeo se inició en 1946. medio siglo de tratados fueron emergiendo y al menos en los últimos treinta años se tejió en los países la red jurídica para hacer coincidir sus legislaciones, cuidando que estas se inspirarán en sus respectivas leyes internas y conservando, además, el derecho de modificar en el futuro sus legislaciones de acuerdo con sus necesidades nacionales, para concluir con el gran tratado de la Unión Europea. En México paso exactamente lo contrario con el acuerdo que le modifico el esquema jurídico, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, primero fue el convenio y luego se modificaron las leyes mexicanas, incluso la Constitución, para hacerlas acordes al contenido del mismo. Y este mismo fenómeno se presenta con la integración de la OCDE y la OMC, donde todos los tratados que están en la OMC son parte del derecho interno y nos obligan a más que una ley. "Y no tiene la defensa porque es superior el tratado a la ley federal".<sup>20</sup>

Poder hacer una evaluación de lo que ha significado la apertura de la economía mexicana al exterior ha significado, sin duda, uno de los paradigmas más controversiales de los últimos tiempos, no sólo por las circunstancias en que se da dicha apertura, sino por lo la manera en como nos hemos insertado en un flujo mundial sin tener las mejores condiciones para poder competir con una gama de países que han tenido un proceso de integración comercial mundial de forma planificada y bien llevada.

El entorno económico mundial y el lugar que ocupa México son aspectos que debemos tener bien claros, como es:

1. El valor de las exportaciones mexicanas, en millones de dólares, se ha incrementado, de 1990 a 1999, este aumento pasa de tener un valor de exportaciones de casi 45 millones de dólares en 1990 a casi 140 millones de dólares, dicha cantidad se ha triplicado, pero debemos conocer que estamos vendiendo.
2. México ha experimentado avances en lo que se refiere a la participación porcentual de las exportaciones con respecto al total mundial, ya que en 1990 este porcentaje era de 1.2%, en 1999, México tiene una participación porcentual del 2.2% del total de la economía mundial.
3. La capacidad productiva de la economía nacional y el lugar que ocupa en el ranking mundial con respecto a las todas las economías del mundo, México ocupaba en 1990 el lugar 17, en tanto que, en 1999 ocupamos el lugar 13, este indicador tiene una verdad relativa, si lo comparamos con los datos anteriores, ya que debemos considerar que las demás economías también crecen.<sup>21</sup>

De las principales **desventajas** de la economía mexicana podemos mencionar la gran dependencia que tenemos con respecto a nuestro principal socio comercial, Estados Unidos de Norte América, con el cual tenemos una relación de exportaciones cercana al 90% de las mismas, esto no tiene más que una explicación: ha resultado más fácil negociar un tratado de libre comercio en donde México desempeña la parte pasiva y dejamos que los demás decidan por nosotros.

<sup>20</sup> *El Financiero*, 22 de marzo de 2002 sección Economía, Pág. 26.

<sup>21</sup> Centro de Análisis y Proyecciones para la Economía Mexicana, CAPEM y Oxford Economic Forecasting, Septiembre 2000.

La falta de mercados mas diferenciados ha ocasionado esta dependencia, a pesar de contar con una gran cantidad de tratados de libre comercio con gran parte del planeta, tenemos que hacer que estos mercados funcionen, aprovechar las ventajas que conlleva nuestra ubicacion geografica, y no ser el trampolin o servir de plataforma de lanzamiento de nuestros competidores.

Una **desventaja** importante, en el ambito del TLCAN, se encuentra la parte juridica debido a la escasez de leyes encaminadas a la formulacion, aceptacion y aplicacion de convenios comerciales internacionales, es verdad que el articulo 76 fraccion primera de la Constitucion<sup>22</sup>, marca como facultad exclusiva del senado la ratificacion de los tratados internacionales, pero el TLCAN celebrado con Estados Unidos y Canada excede, con mucho, los temas propios del comercio, asi lo manifiesta Alberto Arroyo Picard, investigador de la UAM. El contenido actual del TLCAN incluye un universo de materias que entran en abierta colision con el derecho interno nacional en ambitos que si son facultad de la Camara de Diputados su modificacion o derogacion, esta contradiccion se reafirma despues de que la Suprema Corte de Justicia de la Nacion aprobó en 1999 la resolucion por medio de la cual los tratados internacionales tienen una jerarquia mayor que las leyes federales vigentes en el pais.

Otro punto de **desventaja** se encuentra en la aprobacion periodica de algunos de los capitulos del TLCAN, que despues de ser aprobados en el Senado mexicano quedaron abiertos para la negociacion y no hay obligatoriedad a que estos vuelvan al Senado para que los legisladores los analicen, si a lo anterior le agregamos la parte adicional que da la atribucion de incidir en las decisiones sobre los demas, es decir, el poder, entendido como la capacidad de hacer cumplir, que no depende sólo de que tenga la razon juridicamente hablando, depende de la capacidad de presion y de la capacidad de ejercer su derecho por encima del derecho de los socios, la asimetria de poder entre Estados Unidos, Canada y Mexico es impresionante, por ejemplo, Mexico puede ganar una controversia en un tribunal internacional, pero ¿qué hace si Estados Unidos decide no cumplir?, Juridicamente le podemos poner represalias comerciales, pero Estados Unidos le puede cerrar a Mexico todo, este ejemplo lo vivimos con una cotidianeidad tal que se ha vuelto parte de la relacion comercial del TLCAN.

Algunos autores con una importancia muy importante en la vida nacional dieron su version en contra de la conformacion del TLC, en donde Mexico seria el que menores resultados veria en funcion de su poca experiencia para comerciar con el exterior, entre estos autores podemos mencionar a Leopoldo Zea, que en su libro *"Fin de milenio: emergencia de los marginados"*, hace una reseña del acontecer en el mundo en las ultimas dos decadas del siglo XX, y con la opinion que sobre el TLC nos da podemos entender un poco mejor esta paradoja economica:

---

<sup>22</sup> Art. 76°. Son facultades exclusivas el Senado 1 "Analizar la politica exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales del Presidente de la Republica y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso, ademas aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomaticas que celebre el Ejecutivo de la Union"

El TLC puesto en marcha no traería a México la inversión que originaría la creación de fuentes de trabajo y que formaría a los futuros consumidores de una economía de mercado. En lugar de fábricas se traen grandes tiendas de productos estadounidenses. En lugar de inversión de largo plazo, inversión que se volatiliza ante las supuestas amenazas de conflictos sociales, que darán origen a los intentos de democratización nacional. Después del estallido de la crisis de económica de diciembre, el presidente William Clinton, presidente de los Estados Unidos, ofrece apoyo inmediato a México, diciendo al pueblo estadounidense: **"No lo hago por el bien del pueblo mexicano, sino por el bien del pueblo de los Estados Unidos"**. A las razones que da Clinton para ofrecer el inmediato apoyo económico a México surge la pregunta del líder republicano del Congreso: **"¿No será más económico para los contribuyentes estadounidenses que en lugar de ofrecer esa cantidad, que gente como la mexicana no podrá pagar, dejar que los mexicanos se debatan en su crisis, mueran de hambre y los dejemos entrar?"** Se desata la xenofobia contra los mexicanos, latinoamericanos y toda la gente considerada ajena a los verdaderos estadounidenses. Como en Europa, se levantan muros para no dejar entrar, se persigue a los indocumentados y se amenaza a los estadounidenses del mismo y extraño origen.<sup>23</sup>

Con este breve pasaje del libro de Zea podemos ver cual es uno de los tantos trasfondos del interés por que México integrará el bloque económico de América del Norte, sería bueno preguntarte a los negociadores, en su momento, del TLC si conocían esta forma de pensar en convertirnos en una gran tienda de productos estadounidenses, dichos productos de mala calidad, además de que la perspectiva de nuestros socios comerciales de nuestro país va en contra de lo que debería ser una región realmente integrada ya que somos acusados de políticas antiliberales, practicamos medidas de proteccionismo, etc.

Los reportes elaborados por organismos internacionales que han intentado evaluar los resultados del TLCAN han mencionado que se han tenido graves rezagos en la cuestión social por darle mayor importancia a la apertura comercial de una forma indiscriminada. Según el último reporte del BM sobre pobreza en América Latina, mil trescientos millones de personas tienen un ingreso diario de un dólar y medio. Corrobora el dato apreciado por la mayoría de los economistas, al mencionar que la tasa de crecimiento económico es mucho menor que la tasa de crecimiento de la población, se ha reducido a 1.5% el crecimiento durante el año de 1999, comparado con 4.7% de hace dos años, y con un crecimiento demográfico de 3 a 4%, es una situación que impacta en el ingreso *per capita*.

El problema del crecimiento insuficiente es originado por la disminución de los precios de las materias primas, principal fuente de ingresos de los países latinoamericanos. Esta disminución de los precios no ha permitido que se alcancen niveles de competitividad en el mercado internacional.

Suena por demás trillado señalar el hecho que hace mención a las desiguales condiciones de competencia en las que México ingresa al TLCAN, esto se explica por una gran cantidad de variables de diferente tipo y clase, los principales beneficios del libre comercio han sido resultados en materia comercial para algunas ramas de la economía nacional.

<sup>23</sup> Zea, Leopoldo, *Fin de milenio: la emergencia de los marginados*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera edición, México, 2000. Págs. 22 y 23.

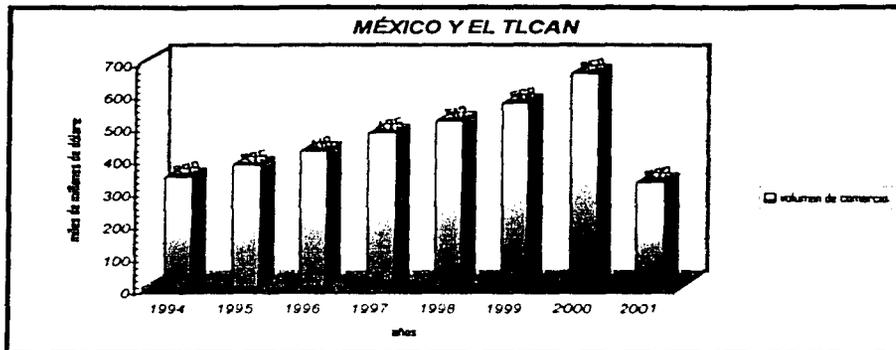
Algunas de las ventajas que la apertura comercial ha traído a la economía mexicana están englobadas en un nivel tan amplio que es difícil dividirlo para repartirlo entre cada un de los individuos de México. Según las autoridades económicas del país mencionan que la relación que existe entre los tres países ha alcanzado un alto grado de integración y en donde México no se ha mantenido al margen del buen funcionamiento del convenio comercial, podemos mencionar algunos datos para ejemplificar lo que estamos mencionando:

- ☛ *A partir del 1° de enero de 1994 el dinamismo comercial entre las naciones que conforman el TLCAN ha crecido a una tasa cercana al 12% anual.*
- ☛ *Uno de cada diez dólares que gastan los estadounidenses en comprar productos del exterior lo hacen comprando un producto mexicano.*
- ☛ *México ha desplazado a Japón como el segundo socio comercial de Estados Unidos.*
- ☛ *Estados Unidos es el primer inversionista extranjero, por su monto en dólares, en México.*
- ☛ *Con respecto a Canadá, México es el cuarto socio comercial de esa nación, después de E.U., Japón y Reino Unido.*
- ☛ *Canadá es el cuarto inversionista extranjero más importante en suelo nacional.*
- ☛ *En el periodo 1994-2000 el comercio total de los miembros del TLCAN aumentó 128%.*
- ☛ *México se ha convertido en la octava economía exportadora y en la tercera que recibe mayor Inversión Extranjera Directa.*
- ☛ *Desde 1994, cuando entro el vigor el TLCAN, el comercio entre México y Estados Unidos se ha más que triplicado, creciendo a una tasa promedio de 16.7% anual.<sup>24</sup>*

Ahora, si consideramos el valor monetario, en dólares, el nivel de integración comercial entre los miembros pertenecientes al TLCAN nos podrá dar una idea más clara de la importancia de este tratado comercial, como se muestra en la siguiente gráfica.

---

<sup>24</sup> *El Financiero*, 7 de enero de 2002, pág. 15



Fuente: Secretaría de Economía 2002

Como hemos mencionado, el grado de integración del bloque económico de Norteamérica se ha venido fortaleciendo hasta alcanzar su nivel más alto en el año 2000, esto lo podemos entender mejor si consideramos que de 1994 a 2000 se mantiene un ritmo de actividad económica propicio para las economías mundiales, y esto favoreció que dicho bloque adquiriera un grado de consolidación hacia adentro, en donde si bien, México no estuvo exento de este auge económico, el reparto de las ganancias no se realizó de forma equitativa entre los participantes y por el contrario, esto sirvió para que nuestros socios comerciales aprovecharán nuestra falta de experiencia para interponer candados a nuestras exportaciones, como es el caso del atún, el aguacate, el jitomate, etc

El monto en miles de millones de dólares que se negociaron en el año 2001 disminuye de manera considerable por dos factores, uno que al momento de hacer la contabilidad faltaba de contabilizar los tres últimos meses del año mencionado, y otro factor, que creemos el más importante, es considerar el efecto de la depresión estadounidense provocada por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Si vemos el grado de integración del bloque compuesto por los países miembros del TLCAN desde la perspectiva del monto en dólares negociado, considerando que este bloque conjuga los esfuerzos de dos economías que pertenecen al grupo de los países más industrializados, vemos que la integración ha alcanzado un ritmo sostenido en bloque, pero conocer cual es la proporción que corresponde a cada uno de los países sería importante para considerar mejor los efectos positivos y negativos de pertenecer y competir con economías desarrolladas bajo los términos de una competencia equitativa para todos y evitando las discrecionalidades que impulsan los miembros dueños del capital.

Como ya hemos mencionado, los beneficios para nosotros los mexicanos están puestos en entredicho no sólo por que no los hemos visto reflejados en la calidad de vida de los diferentes estratos sociales, sino que además los principales beneficiarios de este tratado de libre comercio, que son los empresarios y la industria en general, se quejan amargamente de la suerte que han corrido en esta marea de libre comercio. No podemos decir que los resultados son totalmente negativos pero los efectos positivos sólo son para un grupo muy reducido de empresas, los que se dedican a exportar; otro efecto positivo es el incremento de la presencia de México y sus productos en Estados Unidos, en 1993 teníamos una participación del 6.5% en dicho mercado, y hoy hemos llegado a representar más del 11% del mercado norteamericano.

Un estudio elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que los principales perdedores del tratado son los países que carecen de las condiciones óptimas de competencia internacional y la falta de planeación en el momento de evaluar los efectos de la apertura de las fronteras. La CEPAL nos dice "Si no se apoya a las regiones o sectores afectados, no será posible asegurar la estabilidad y sustentabilidad económica, política y social de los países miembros del acuerdo en el mediano y largo plazo".<sup>25</sup>

Podemos ejemplificar como uno de los efectos adversos del tratado de libre comercio a un área importante y estratégica para México como es el caso de la producción agrícola y en específico la producción de maíz, la cual ha descendido drásticamente, lo que ha ocasionado un debilitamiento de los precios esto debido al ingreso masivo de importaciones en la materia.

Las organizaciones empresariales del país acusan que las pequeñas firmas en México, a ocho años de la entrada en vigor del TLC, todavía no han recibido los beneficios y no se sabe hasta cuando podrán hacerlo. Critican la falta de una política industrial lo que ha impedido que este segmento productivo vea las bondades del tratado, por el contrario, con la entrada en vigor del TLC muchas empresas tuvieron que cerrar por no ser competitivas y otra se debilitaron aún más.

Es importante hacer un análisis sectorial a nivel industrial por que esto se traduce en innumerables prejuicios para la sociedad mexicana, la cual es la que sufre todos los embates de la crisis estructural y la mala planeación de la apertura comercial. Desde nuestro punto de vista, en México se ha dado un fenómeno muy original que es el hecho de que estamos acostumbrados a que la teoría nos dice que el éxito de la liberalización de las fronteras trae grandes beneficios a los países que lo han realizado, este éxito fincado en una planeación de mediano y largo plazo, después de haber consolidado su sistema económico interno, creando la infraestructura física, reglamentaria y gubernamental para tener las mejores condiciones de competencia internacional, este proceso en Mexico se realizo de manera inversa, primero abrimos nuestras fronteras de manera indiscriminada y después intentamos adaptar los recursos ya existentes, sin considerar las consecuencias desfavorables en donde los que pagamos la factura de estos errores somos la sociedad en su conjunto.

---

<sup>25</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) *El TLCAN y el desempeño de la economía mexicana*. Cepal 2001.

Algunos autores que han investigado el proceso de integración y apertura comercial han coincidido en el hecho de que no necesariamente altas tasas del nivel de exportación son benéficas para la economía en general, tal s el caso de que después de la entrada en vigor del TLCAN hubo sectores de la economía que mostraron gran dinamismo, como el sector automotriz, electrónicos, textil, enseres domésticos, maquinaria y equipo eléctrico, refrescos y saborizantes; estos sectores lograron incrementar su participación en el PIB manufacturero desde un 28.16% en 1988, hasta 33.51% en 1996, esto resulta paradójico si consideramos la participación de estas empresas en el PIB mexicano, tienen un modesto 2.53% en el último año, en tanto que las empresas consideradas del segundo grupo (carnes frías y productos lácteos) y las ramas restantes lograron incrementar su participación de manera marginal.

*Con esto podemos comprobar que "el crecimiento importante en las tasas de exportación no necesariamente implica una participación importante en el crecimiento de la economía total... otro hallazgo tiene que ver con la mejoría de los salarios reales, nuevamente, las seis empresas más destacadas por su incremento en la exportación, no estuvieron a la cabeza en este sentido, sino las del tercer grupo que querían proteger a sus mercados naturales a como diera lugar".*<sup>26</sup>

Con este breve párrafo citado como reseña de un libro de Enrique Dussel volvemos a dar una muestra de los resultados tan contrastantes de lo que ha significado para nuestro país, y su sociedad, la apertura comercial y además de considerar que en la apertura y la globalización los ganadores son los que mejores condiciones de competencia tienen y pueden ofrecer para los capitales extranjeros, el hecho de que una empresa crezca a niveles tan altos debe ser estudiado de una forma más meticulosa para no volver a cometer los errores de la historia, no debemos poner nuestras esperanzas en algo tan superficial e intangible.

Como una de las principales **ventajas** de la apertura comercial se puede mencionar el papel estratégico que esta desempeñando nuestro país en el entorno mundial, es decir, el efecto de la integración comercial internacional, para el caso de México, ha sido el pertenecer a organizaciones internacionales de comercio mundial como es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), esta organización es fruto de la anterior cumbre del GATT.

Pero esto se ha convertido en una paradoja muy importante, ya que por ser miembro de esta organización nos ha traído **desventajas** importantes, si consideramos el caso de que al estar incluidos en la OMC significa que somos un país con una economía grande, solvente y sin la necesidad de ser sujetos de ayuda por parte de los miembros de esta organización, esto es algo que complica mucho nuestra relación político-económico-social hacia el interior del país, esto es tan paradójico que no logramos concebir el momento y las circunstancias en las que fuimos incluidos pasando por alto los problemas inherentes a nuestro entorno nacional.

---

<sup>26</sup> El Financiero. Sección de comercio exterior 15 de octubre de 2001. pág. 32

En este proceso de integración comercial internacional se nos ha permitido ingresar a la APEC, por sus siglas en inglés (Cooperación Económica Asia-Pacífico), este bloque fundado en 1989 que surge por la necesidad de conformar un grupo de países con economías similares para lograr conjuntar sus esfuerzos y poder competir con las grandes potencias mundiales, donde el principal objetivo de esta integración es impulsar el crecimiento y el desarrollo; incrementar los flujos de bienes y servicios, capital y tecnología, servicios e inversiones, para poder llegar a puntos de acuerdo básicos que permitan la firma de tratados comerciales con las mejores condiciones para los países miembros. Los miembros de la asociación se comprometen de modo formal a crear una zona de libre comercio en el Pacífico para los países más desarrollados en el año 2010, y para los miembros restantes en el 2020. Los aranceles y cualquier otra medida que viole la competencia serán suprimidos. Otros aspectos de la integración económica incluirán la liberalización de fronteras y la normalización legislativa del comercio internacional.

Otra de las principales **desventajas** de la apertura comercial ha sido la gran dependencia que se tiene de los Estados Unidos ya que con esta nación comerciamos casi el 90% de nuestras mercancías que exportamos, aunque tenemos una balanza comercial superávitaria con este país esto ha ocasionado un grave retroceso en nuestro nivel de aprovechamiento de las condiciones para poder mejorar las relaciones comerciales con bloques económicos importantes como la Unión Europea (UE).

Nuestra incursión en la economía mundial y en la dinámica de la globalización no ha terminado de ser asimilada por nuestro país. El concepto de globalización es nuevo, pero el fenómeno se ha hecho presente en el mundo desde el terminó de la guerra fría, su conceptualización resulta novedosa si entendemos la **globalización** *"como el conjunto de procesos que permiten producir, distribuir y consumir bienes y servicios a partir de estructuras de valorización de factores de producción materiales organizados sobre bases mundiales, para mercados del mismo carácter por normas y estándares internacionales reglamentados"*.<sup>27</sup>

Bajo esta tónica es poco descriptiva la forma de participación global de México en la economía mundial y una de nuestras más influyentes deficiencias la encontramos en el comparativo de nuestro país y los demás países ya globalizados, esto es el papel de los Estados-nación y el papel que deben desempeñar bajo un esquema globalizado, esto es un problema grave ya que si observamos detenidamente la evolución de los países integrados en la dinámica de la globalización, estos hicieron que las instituciones de su Estado-gobierno-nación se fueran fortaleciendo, para después insertarse en la economía globalizada, esto les ha permitido ser parte de los ganadores de este fenómeno mundial; en el caso de México, este proceso se ha adoptado a la inversa, es decir, primero nos insertamos en el dinámica globalizadora, con nuestras instituciones frágiles, inoperantes e ineficientes, y después nos empezamos a preocupar por realizar las adecuaciones a instituciones obsoletas y poco preparadas para la competencia. En esta comparación tan divergente es que fundamentamos los resultados tan dispares entre economías semejantes que en nuestro caso los beneficios de la globalización son muy diluidos para las bases sociales: las familias pobres.

<sup>27</sup> Anguiano, Arturo, "Mundialización, regionalización y crisis del Estado nación". En *Argumentos*, núm. 25, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM Xochimilco, diciembre 1995.

En la globalización no se especifican los participantes, pueden ser Estados, empresas, personas, capitales, ideas, tecnología, cultura, etc., pero hemos visto pasar grandes crisis ocasionadas por capitales sin bandera, y los principales beneficiarios han sido las empresas propiedad de un grupo de inversionistas que van de país en país buscando las mejores oportunidades para su dinero.

Se tienen antecedentes de la globalización desde la década de los setenta, no como el proceso de integración mundial que conocemos, sino más bien como un proceso de acercamiento entre diferentes países para lograr intercambios que conllevarán a mejorar las condiciones de convivencia de una región y el planeta.

La globalización no ha alcanzado su nivel más óptimo por que esto no conviene a todos, ya que la forma en como se rebanarían las ganancias sería más equitativa y apropiada, es por eso que la mayoría conocemos la globalización del sistema financiero, en donde las empresas transnacionales pocas veces invierten en el aparato productivo del país, lo que sucede en México es algo que es muy curioso y que no podemos ver en muchas partes del mundo, ¿por qué?, Por que nuestros empresarios piden la apertura de la economía nacional a la inversión extranjera, la inversión ilegal y se deposita en valores de cartera de acciones con rendimientos altos, ¿pero que tanto hacen ellos por diversificar sus inversiones?

En este caso los que más pierden son los que menos tienen por que son los que han terminado pagando las quiebras de los bancos y las empresas, ya que por medio de la intervención del Estado, que no debe existir bajo la condición del modelo neoliberal, son absorbidas sus pérdidas y trasladadas al erario público que se paga con recursos que la población paga. Otro cuestionamiento es ¿qué tanto hacen nuestros empresarios para hacer que sus capitales sean productivos en otras partes del mundo?

Uno de los fenómenos poco explorados y en el que pocos estudiosos se han interesado es el hecho de que nos encontramos en una vorágine de la globalización y la integración libre de las economías del mundo, ya sea en bloques o como economías individuales, esta integración de México con el mundo nos ha permitido un grado de desarrollo importante en el ámbito del sistema financiero que permite la libre movilidad de los capitales internacionales, esta movilidad que junto con un mal manejo de las finanzas públicas ocasiona déficits públicos importantes y por tanto nos conduce a crisis, sería bueno detenernos y hacernos una pregunta ¿por qué crisis como la del "efecto tequila" de México contagian a los mercados mundiales hasta llevarlos a una espiral de crisis, y por qué las crisis posteriores, como es el caso de Rusia, Asia, Brasil, etc. Tienen efectos económicos contagiosos muy magros para nuestra economía? Si estamos escuchando de manera permanente que México es el país con mayor número de tratados comerciales con el resto del mundo, no hemos aprovechado las ventajas, si las hay, de poder ampliar nuestro horizonte económico con el fin de ser una economía competitiva y no sólo ser un *refugio seguro* para los capitales internacionales.

Podemos contestar la pregunta anterior de manera sencilla: después de la crisis de 1994-1995, México se ha caracterizado por mantener finanzas públicas sanas, indicadores macroeconómicos estables, estabilidad política y social hacia fuera, es por estas razones que nuestro país mantiene estándares internacionales y el libre acceso de los capitales extranjeros que obtienen altas tasas de ganancia, y han hecho que la inversión extranjera se incremente de manera importante.

Para poder ver si este fenómeno de la inversión en México se da de forma inversa, es decir, saber si nosotros o nuestra economía tiene una participación relevante en la economía mundial en función de la inversión mexicana en otros países, podremos darnos cuenta que esto dista mucho de poder ser real, ya que el paternalismo del gobierno fomentado en algún momento de la vida nacional, ha ocasionado, que los inversionistas nacionales busquen altas tasas de ganancia sin arriesgar en lo más mínimo su dinero.

En el periodo de 1994 a 2000 la evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México mantiene un ritmo muy disparejo, ya que el monto total de IED en 1994 fue de 15, 036.9 millones de dólares, en tanto que para el año 2000 fue de 13, 950.9 millones de dólares, pero es importante conocer como ha venido evolucionando esta IED para poder conocer cuales han sido sus alcances reales y así poder determinar si ha contribuido a mejorar en algo la precaria situación social del país.

Es importante hacer notar que la IED esta destinada a invertir directamente en el proceso productivo nacional, que se traduce en generación de empleos y en incrementar los ingresos de los trabajadores, pero los efectos netos de la IED son muy relativos puesto que medidos en función de la productividad, tan sonada y tan importante para los empresarios en los últimos tiempos, dichos inversionista no quieren arriesgar su dinero y además la inversión estadounidense predomina por sobre el total de la IED total que proviene del resto del mundo.

## INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO.

Millones de dólares  
Acumulado

4	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		1994-2001	
								2001		Valor	Part. %
								Valor	Part. %		
Total.	15, 036.9	9, 548.2	9, 928.5	11, 960.4	11, 826.2	12, 164.8	13, 950.9	22, 373.5	100.0	108, 789.4	100.0
Nuevas inversiones	9, 736.7	6, 860.3	6, 272.5	10, 246.2	5, 673.0	4, 669.3	5, 623.9	17, 410.7	77.8	66, 492.6	61.1
Reinversión de utilidades	2, 366.6	1, 572.0	2, 599.7	2, 150.0	2, 864.0	2, 302.3	3, 422.3	2, 621.5	11.7	19, 886.4	18.3
Cuentas entre compañías	2, 038.8	250.4	350.2	116.1	1, 178.7	2, 415.2	1, 921.7	700.4	3.2	7, 563.1	6.9
Maquiladoras	894.8	1, 364.3	1, 416.5	1, 680.3	2, 110.5	2, 778.0	2, 983.0	1, 640.9	7.3	14, 8978.3	13.7

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera

Esta apertura e inserción en la globalización no sólo ha sido de índole comercial sino que además de todo hemos perdido una parte importante de lo que podríamos denominar como soberanía y autorregulación en algunos problemas y conceptos que son propios de la sociedad mexicana, como es el caso de la pobreza y la marginación.

Estos son fenómenos, que además de presentar diferencias muy marcadas entre los países, en el territorio nacional estas diferencias también muestran una presencia importante, y la apertura lejos de mejorar las condiciones de lucha contra la pobreza ha provocado que se agudicen las precarias situaciones de calidad de vida de los pobladores del país.

En este punto los organismos internacionales desempeñan un papel protagónico, en el sentido de autoerigirse como los líderes morales y económicos que buscan que los habitantes de mundo tengan mejores condiciones para subsistir. Organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encarga de evaluar la calidad de vida de sus países miembros; otro caso es el del Fondo Monetario Internacional (FMI) que se preocupa de que los países mantengan políticas públicas sanas para beneficio de la economía nacional; además del Banco Mundial, denominado como la banca de desarrollo mundial, que bajo los lineamientos del FMI determina quienes son los países que deben recibir apoyo financiero para que logren solventar sus problemas y conflictos sociales derivados de una mala distribución del ingreso y la falta de planeación de los gobernantes en turno.

TIENES CON  
FALLA DE ORIGEN

Resulta por demás paradójico el acontecimiento de que México pertenezca a organizaciones internacionales importantes y que por el sólo hecho de ser miembro nos equipara con economías desarrolladas del primer mundo, como es el caso de pertenecer a la Organización Mundial de Comercio (OMC), el ingreso a esta organización se da gracias que mantenemos variables macroeconómicas estables, pero que los resultados en las economías familiares son muy cuestionables, ya que encontramos en la OMC nos hace sujetos de obtención de créditos, pero no a las tasas preferenciales a las que tienen acceso los países pobres, sino tasas más altas, no tenemos derecho a recibir ayuda internacional en el caso de combate a la pobreza, los problemas de falta de recursos para infraestructura deben ser solucionados por nosotros mismos, es decir, todas las ventajas de la inserción comercial y la apertura al comercio mundial se desvanecen en el momento en que se hace patente la realidad de nuestro país.

Por más que se intenten buscar las ventajas de la apertura comercial será casi imposible encontrarlas, más difícil si partimos del acto de buscar cuales han sido los beneficios y quienes han sido los principales beneficiados nos daremos cuenta de que vivimos en una esfera infranqueable en donde la imagen que se tenga de México en el resto del mundo se ha convertido en el estandarte de los recientes regimenes presidenciales. Si aislamos el caso específico del TLCAN, México funge como el proveedor de mercancías baratas, funcionamos como el mercado del patio de atrás de los productos estadounidenses y canadienses, mientras que nosotros exportamos calidad de primera clase, ellos nos venden las sobras de su mercado: en el punto de las relaciones de integración económica se ha intentado igualar los ciclos económicos de México y Estados Unidos pero a costa de mayores desigualdades, aumento en el número de pobres y marginados, que nos lleva en un tobogán del que no se conoce el fondo y menos las consecuencias de la caída; nuestros vecinos del norte se han encargado de mejorar sus mecanismos de entrada y salida de personas de su territorio, en tanto que México actúa en función de lo que esta bien para ellos dejando de lado a los mexicanos con sus opiniones y problemas.

## 2.4 ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL BAJO EL CONDICIONAMIENTO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

La política económica en México, como en cualquier otro país, determina los lineamientos a seguir por una economía para el ciclo económico siguiente, pero lo que nos diferencia de los demás países es el grado de complejidad en el momento de elaborar los criterios que regirán la economía, esto es un fenómeno repetitivo en el caso mexicano. Es necesario mencionar que la política económica, conceptualmente, esta integrada por dos partes fundamentales: la política y la economía.

En un régimen como el nuestro se le da mayor prioridad a la parte política, pero una política convenenciera y poco benéfica para la sociedad, se deja de lado la parte correspondiente a la economía, esto lo podemos demostrar con el hecho de evaluar los programas y sus resultados tan magros y raquíticos. Los políticos mexicanos encargados de elaborar los criterios de política económica y aprobarlos, viven de una demagogia impresionante, lo que mayormente les preocupa es el grado de manipulación y cuanta gente acude a sus eventos; en tanto, que la parte económica es modificada al libre albedrío de los que consideramos nuestros representantes en el Congreso sin poder ver más allá de lo que su mundo impermeable de funcionarios o políticos les puede dejar hacerlo.

El instrumento principal de la política social es el gasto público, una parte se destina a cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad. Gracias al gasto social es posible garantizar a la mayoría de la población la satisfacción de los elementos mínimos de bienestar a través de diversos mecanismos de distribución y de la provisión de servicios básicos como: *educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, cultura y servicios públicos*. Este gasto social se encuentra como parte integrante de la política económica determinada por el gobierno, pero siempre dependiendo de las opiniones de los congresistas y de los funcionarios gubernamentales en turno, por lo que los recursos son utilizados de manera discrecional. Nos interesa analizar el gasto social para poder determinar los alcances de la misma en tratar de resolver el problema de la pobreza y la marginación.

Los encargados de elaborar los criterios generales de política económica son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en conjunción con el Banco de México (Banxico), estas dos instituciones son las representantes del gobierno, en materia económica ante la sociedad. Con las reformas constitucionales realizadas en el sexenio de Miguel de la Madrid, con la modificación al artículo 25 de la carta Magna se le da la potestad al estado de dirigir el desarrollo nacional; en dicho artículo están contenidas las funciones que el Estado debe cumplir para procurar un desarrollo sostenido y sustentable, de manera integral que garantice una mejor redistribución del ingreso, después de haber proporcionado y asignado eficientemente los recursos de que la economía dispone.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 25, Edit. Porrua, México, 2000, pag. 22

La conducción eficiente y eficaz de la economía es un supuesto contenido no por capricho sino por que gran parte de las teorías del Estado, las cuales comprenden este punto como básico y prioritario y, además, es el Estado el único con la capacidad para poder realizarla, el evaluar la forma y los resultados de la aplicación de la intervención del gobierno le compete a los analistas sociales y la historia juzgará su desempeño.

Las funciones que por obligación debe cumplir el Estado y los instrumentos que utiliza para cumplir con dichas funciones son: "mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, garantizar la equidad en la distribución del ingreso y estabilización de la economía; el gobierno tiene dos instrumentos para cumplir estas funciones: *el presupuesto público*, que es un mecanismo de intervención directa en la economía y, *las instituciones públicas y las leyes económicas*, que son medios indirectos aplicados por el gobierno para fijar las reglas del juego en la economía".<sup>29</sup>

Durante el sexenio de Salinas de Gortari el principal propósito a cumplir por la política económica era el combate a los niveles de inflación galopante, (mayores al cien por ciento), establecer unas finanzas públicas sanas, lograr hacer crecer el PIB y mantener el crecimiento por un periodo de tiempo importante, etcétera, para lograr todo esto era necesario echar mano de todos los recursos económicos y legales que la constitución y los reglamentos le permitían. Es en este momento tan crítico en donde la política económica queda como la principal condicionante de la política social, ya que en este periodo la sociedad mexicana se encontraba en un pasaje agudo de su problemática nacional, el descontento político y la falta de recursos se convirtieron en un sello imborrable del inicio del sexenio 1988-1994, estos problemas fueron apaciguados por la implementación de una política social exhaustiva gracias a la implementación del programa nacional de SOLIDARIDAD, con todas sus virtudes y defectos dicho programa se convirtió en la bandera del gobierno en favor de los que menos tenían.

La política social esta integrada por toda una sene de conceptos del orden del gasto público así como apoyo que puede y debe brindar el Estado, por orden constitucional, con el fin de igualar las condiciones de vida, en general, de su población, en países más desarrollados, la política social tiene un arraigo muy importante, como es el caso de Europa, en donde los resultados que se logran son excelentes, pero existe el caso, como en Estados Unidos, en donde la política social no es obligación del Estado, sino por el contrario, las condiciones y conceptos de la política social se han convertido en una mercancía y la protección a los derechos de los individuos, dentro y fuera de su país, debe ser una condicionante para lograr un desarrollo sustentable.

A su vez, la política social utiliza como su principal instrumento el gasto social, integrado por el conjunto de conceptos que componen la infraestructura social básica (agua, luz, drenaje, pavimentación, etc). El gasto social es la parte del gasto público destinado a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población.

<sup>29</sup> Ayala Espino, José,  *Mercado, Elección Pública e Instituciones Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Edt. F. E. UNAM- Pompa, México, 1996, Introducción, pag 55

En la clasificación funcional del gasto propuesta por las Naciones Unidas el gasto social queda incluido dentro del tercer grupo, denominado servicios sociales. Los gastos incluidos por las Naciones Unidas para atender estos servicios sociales son los referidos a educación, sanidad seguridad social, vivienda, deportes y religión entre otros.

La atención al bienestar social, a través del gasto público, es una tendencia relativamente reciente que se inicia en los años veinte, que adquiere importancia hasta después de la segunda guerra mundial. El gasto en combate a la pobreza en países como México es un componente importante del gasto social debido a la enorme magnitud de la desigualdad social que priva en ellos. Esta forma de atender a los más necesitados surge como una necesidad para lograr que los ciudadanos de un país puedan alcanzar su desarrollo individual y de manera conjunta, pero esta búsqueda del desarrollo nos ha llevado a implementar prácticas de apoyo social que siempre tiene una condicionante.

La prioridad de los últimos dos sexenios ha sido lograr variables macroeconómicas estables, principalmente por el lado de las finanzas públicas y los grandes déficits acumulados, además del gran costo de la deuda que tuvo que adquirir el gobierno debido al mal manejo de las políticas y las finanzas públicas. Para lograr una atención más integral de la población era necesario crear los mecanismos que se utilizarían para hacer que el gobierno se hiciera de más recursos, con la implementación del programa de SOLIDARIDAD se le dio mayor importancia al gasto social, en sus diferentes vertientes, pero con todo y esto el gasto que realizaba el gobierno por el pago de intereses de la deuda superaban por mucho el monto destinado al gasto social. En cada presupuesto de egresos de la Federación se mencionaban incrementos importantes al gasto social y de seguridad social, pero en el momento de hacer los comparativos nos damos cuenta de una realidad muy diferente, basta con observar el siguiente cuadro para darnos cuenta de ello.

**COMPARATIVO: GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL  
Y PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA.**  
(flujo acumulado en millones de pesos)

TAOS	SEGURIDAD SOCIAL	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL %	PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
1988	99, 583.9	-----	430, 017.8	-----
1989	73, 494.0	-26.19	391, 170.0	-9.03
1990	106, 083.2	44.34	418, 715.9	7.04
1991	147, 843.9	39.36	289, 884.4	-30.76
1992	189, 742.2	28.33	241, 949.7	-16.69
1993	233, 897.3	23.27	179, 417.7	-25.84
1994	270, 156.4	15.50	186, 160.4	3.75
1995	318, 727.9	16.86	358, 891.7	92.78
1996	414, 442.8	30.03	447, 415.8	24.66
1997	534, 034.5	28.85	580, 726.2	29.79
1998	673, 411.0	26.09	558, 321.3	-3.85
1999	880, 079.1	30.70	934, 961.9	-67.45

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con la evolución de las cifras del cuadro anterior podremos darnos una idea más clara de lo que más importa para el gobierno, y esto es atender el servicio o costo que ocasiona el exceso de endeudamiento del gobierno, esta es una variable mal manejada por el régimen en turno, no podemos decir que sea la causa principal por que la política social se someta a las definiciones de la política económica, pero si es una muestra de cómo funcionan los presupuestos públicos, desde su formulación, aprobación, puesta en marcha y la evaluación de los resultados que se obtienen.

De entrada podemos notar en el cuadro anterior que los montos destinados a los dos rubros que comparamos no tienen semejanza alguna, aún cuando ambos rubros de gasto se encuentran en la parte del gasto del gobierno correspondiente a la parte del gasto programable, siendo que este tipo de gasto se encuentra etiquetado o comprometido desde la aprobación del presupuesto de egresos, y por lo mismo el monto destinado a seguridad social sufre el menosprecio de los regímenes en su momento para tratar de corregir los errores financieros del gobierno con recursos públicos, recursos aportados por los mexicanos por medio del pago de impuestos, por lo que no parece justo que esta deuda del gobierno se convierta en deuda del pueblo por lo tanto los niños que nacieron entre finales de los setenta y la década de los ochenta tengan un monto de deuda que deben pagar por el sólo hecho de haber nacido mexicanos.

Si bien en el anterior cuadro se evidencia una tasa de crecimiento anual positiva en la forma en como evolucionan los montos de dinero en el rubro del gasto en seguridad social, en tanto que, la tasa de crecimiento del pago correspondiente a los intereses de la deuda observa fluctuaciones muy marcadas a la baja con muy pocos incrementos en su desarrollo, pero lo que es importante es hacer notar el hecho de la comparación de los montos que se destinan a cada uno de estos dos rubros, por ejemplo para 1988 el monto que corresponde a seguridad social representa una cuarta parte del monto destinado al pago de intereses del mismo año y no es sino hasta 1996 cuando esta tendencia se vuelve un poco más equitativa para ambas partes, pero con todo y eso, y aún con las tasas negativas de crecimiento del pago de intereses de la deuda es muy difícil poder equiparar ambos rubros en su gasto ya que responden a intereses políticos muy diferentes; por un lado, el gasto en seguridad social es una responsabilidad del Estado, en tanto que el pago de intereses de la deuda obedece a lineamientos derivados de las fallas del mercado, que conforme avanzan se convierten en fallas del gobierno, principalmente en la asignación de recursos.

También debemos mencionar lo importante que resulta conocer el monto de deuda externa que se tiene para poder cuantificar si los intereses que se están pagando obedece a condiciones propias de la economía mexicana o es más una circunstancia del modelo y de las condiciones que proponen los ajenos a los problemas de México.

**Cuadro N° 5**

**DEUDA EXTERNA DE MÉXICO.**

Saldo en millones de dolares.

	1997	1998	1999	2000
<b>Sector público</b>	88, 321	92, 295	92, 290	84, 058
<b>Sector privado</b>	34, 794	43, 762	55, 499	53, 349
<b>Bancos comerciales</b>	13, 825	15, 821	14, 124	11, 373
<b>Banco de México</b>	9, 088	8, 380	4, 468	0
<b>Total</b>	149, 028	160, 258	166, 468	148, 780

Fuente: SHCP y Banco de México

Como podemos ver, la forma en como se compone la deuda externa tiene en el gobierno a su principal deudor, pero también el sector privado ha hecho su parte al incrementar su monto de préstamo, en tanto que, el Banxico en el año 2000 no tiene por que solicitar financiamiento externo debido a los buenos resultados en materia de política monetaria que ha venido teniendo a partir de la aplicación de los *cortos* en el flujo de circulante que hay en la economía. Con los totales de deuda de los años contenidos en el cuadro encontramos una parte del porque existe la diferencia tan grande que mencionamos en el anterior análisis de la prevalencia de la política económica y sus componentes básicos: la política fiscal y la política monetaria.

En esta parte del trabajo nos interesa analizar la influencia de la política económica y su predominancia e injerencia sobre la política social, que sabemos y ello demostrado una parte de dicha influencia por medio de un leve acercamiento, pero lo que más importa es evaluar el grado de influencia por medio de las conclusiones presentadas por el último régimen presidencial, el que corresponde a Ernesto Zedillo, con esto no quiere decir que el sexenio anterior a este sea menos importante, sino que el sexenio de Salinas de Gortari ya ha sido evaluado hasta el cansancio, por lo que nuestro análisis se centra en la última parte del régimen de Ernesto Zedillo.

En el caso de la presentación de cómo va el rumbo de la economía mexicana para 1996 podemos evidenciar esta dependencia de la política social a los lineamientos de la política económica y que mejor evidencia que lo expuesto en el informe de gobierno presentado por Zedillo que nos dice:

"La emergencia financiera se ha superado y se ha iniciado la recuperación con un crecimiento que tiende a generalizarse en todas las ramas y sectores de la actividad y que ello significa una inauguración de la nueva etapa de crecimiento sostenido de la economía nacional... Informo también que el daño social que ha producido la crisis no podrá saldarse de inmediato, sino como consecuencia de un desarrollo sostenido en un periodo largo. Para asegurar que la recuperación se convierta en una etapa de crecimiento sólo se necesita contar con tres líneas estratégicas de política económica: 1) Preservar en el programa de estabilización en marcha, comprometido con el FMI y el gobierno de Estados Unidos mediante la firma del *acuerdo marco*, requisito del paquete de rescate financiero promovido por el presidente Clinton. 2) Preservar y avanzar en la *reforma estructural*. 3) Propiciar una gran expansión del ahorro interno. El motor de la nueva etapa de desarrollo será la inversión privada (nacional o extranjera) y el eje o sostén será el ahorro interno".<sup>30</sup>

En esta breve declaración se encuentran contenidos todos los sometimientos que debe de cumplir el desarrollo social por medio de la política social y se demuestra la dependencia, no sólo a la política económica sino también a los organismos internacionales y nuestro vecino del norte, los cuales condicionan el desarrollo y el rumbo de nuestro país, ya que primero son los compromisos contraídos y después serán atendidas las necesidades de la sociedad. Se hacen patentes las ideas de desarrollo social en el corto plazo, la confirmación de pequeños planes de desarrollo con metas parciales hacen que los instrumentos de políticas social que tiene el gobierno mexicano sean juguetes ante los graves problemas de marginación y pobreza que tenemos en México.

Otro problema grave que era necesario informar a la nación era el derivado del abandono de modelo de tipo de cambio rígido a un tipo de cambio de libre flotación, que trajo consigo una grave devaluación y disminución del poder adquisitivo de los mexicanos.

<sup>30</sup> Zermeño Felipe. *La economía en el segundo informe de gobierno. En Economía Informa* num. 231 octubre de 1996. pág. 4

Para alcanzar un crecimiento sostenido dependerá de la capacidad para orientar correctamente una rectificación que conlleva a una reestructuración de la estrategia de modernización del aparato gubernamental y económico del país, como parte de esta crisis cambiaria. Como origen de un sinnúmero de conflictos sociales, el presidente Zedillo reconoce y plantea los siguientes problemas: " a) Insolvencia del Estado, incapacidad declarada para cubrir las obligaciones con acreedores extranjeros; b) Hiperinflación ocasionada por el encadenamiento entre inflación y devaluación; c) Quiebra generalizada de bancos y empresas, agobiadas por deudas incobrables, sobreendeudamiento y caída del mercado; d) catástrofe social producto del desempleo masivo y derrumbe salarial".<sup>31</sup>

Estas afirmaciones nos dan cuenta del panorama adverso que se vivía en este momento y que resulta más preocupante la situación relacionada con la recuperación macroeconómica por encima del bienestar social de la población, como mencionamos en el apartado anterior. Estados Unidos le otorga a México un préstamo por varios miles de millones de dólares, dicho préstamo se nos da sin garantía alguna, en el aprovechamiento del préstamo se le da prioridad a utilizar el dinero en el sector financiero, golpeado por la crisis, y que según la teoría del régimen zedillista, esto sería la base de un desarrollo económico en el corto plazo y que se reflejaría en el ingreso de las familias en muy poco tiempo, esto por medio de una reducción de las tasas de interés que fomentaría el ahorro y la inversión. Lo anterior en el discurso se escucha muy bien pero se debió de considerar el hecho de que la crisis dejó varias secuelas importantes, como es el caso del desempleo, el cual para 1995 representaba una tasa de 7.6% como proporción de la PEA, resultado de un despido de, aproximadamente 495, 000 empleados con registro de asegurados permanentes en el IMSS; contar además con un salario mínimo menor en 2.5% menor al del año anterior.<sup>32</sup>

La subordinación de la política social a la política económica no tuvo mayores cambios en el siguiente año de labores, y esto lo podemos evidenciar en las palabras pronunciadas por el presidente Zedillo en su informe de mitad de sexenio, en este mensaje se da una muestra de lo que puede representar el manejo de la demagogia para convencer al pueblo de que lo básico e importante es salvar las variables macroeconómicas sin importar el sacrificio de las clases medias y pobres, que ven minadas su posibilidad de progresar en el afán gubernamental de lograr consensos políticos adecuados al capitalismo nacional.

"Podremos lograr los resultados económicos que nos permitan ir edificando gradual, pero firmemente, una nación justa a condición de que mantengamos la disciplina fiscal y monetaria, y de que no descuidemos la lucha contra la inflación. A condición de que promovamos en mucho mayor medida el ahorro de las personas, las empresas y el gobierno. A condición de que sigamos adelante con el cambio estructural de nuestra economía para que sea más productiva. Y por supuesto, a condición de que continuemos reorientando el gasto público para invertir más en la educación y la salud de las personas".<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Rivera Rios, Miguel A. "¿Es viable la recuperación económica?" En *Economía Informa* núm. 251 octubre de 1996. Pág. 12-13

<sup>32</sup> Segundo Informe de Gobierno, 1996. Anexo estadístico

<sup>33</sup> Tercer Informe de Gobierno, 1997, pag. 33

En este breve párrafo se puede evidenciar parte, sino es que toda, la orientación del rumbo de la política económica que nos llevará a conseguir un crecimiento sostenido, según la retórica gubernamental pero el precio que se debe pagar por alcanzar este beneficio será muy grande. Como podemos ver, el principal problema identificado por el gobierno es el crecimiento de los precios y se deba utilizar un instrumento eficaz en el control de esta variable y por la tendencia del mundo y el tipo de ideología prevaleciente en el equipo de gobierno, el mejor instrumento será la aplicación de cortos del flujo de dinero, es decir, aplicar una política monetaria restrictiva, por medio de los cortos.

El problema de la pobreza y la cantidad de pobres que existen en México se da como consecuencia de una falta de ideas en la forma en como se planearon las cosas, las personas encargadas de formular la política económica en México se preocupan por hacer que dichos criterios se cumplan de manera eficiente y eficaz, teniendo en cuenta que en caso de cualquier imprevisto se cuenta con recursos disponibles que se pueden utilizar y no ocasionará mayores problemas más que crear más pobres y marginados. Con esto nos referimos a que la parte del gasto público que puede utilizarse como paliativo para superar los problemas de no poder alcanzar las metas macroeconómicas es el gasto social, siendo la caja chica del gobierno, es la beta que se explota y no se acaba.

Algunos de los resultados obtenidos por la implementación de políticas económicas neoliberales fue una disminución importante de la inflación por medio de la aplicación de los cortos; una tasa de crecimiento promedio del PIB, durante el sexenio, de 2.58% anual, incrementos importantes en la inversión extranjera directa, una baja en las tasas de interés, pero a cambio de lo anterior tenemos un rezago importante en la construcción de infraestructura básica para las comunidades en general, un incremento en el número de pobres, así como un agudizamiento del grado de marginación de la sociedad en su conjunto.

Es importante señalar que el logro de abatir la inflación, durante el último sexenio, tiene en la política monetaria restrictiva a su mejor instrumento de acción. Parte de la política monetaria implementada por la Secretaría de Hacienda de México se puede corroborar con el siguiente cuadro que nos da muestra de la cronología que ha seguido la aplicación de cortos de circulante en la economía mexicana. Este cuadro se muestra con el fin de corroborar lo que ha sido importante para el régimen en turno.

**PRECIOS CON  
FALTA DE ORIGEN**

CONTINUA

### POLÍTICA MONETARIA APLICADA EN MÉXICO.

1998		2000	
11 de marzo	Banxico pone un "corto" de 20 millones de pesos (mdp) diarios	18 de enero	↑ A 180 millones de pesos
25 de junio	↑ A 30 millones de pesos	16 de mayo	↑ A 200 millones de pesos
10 de agosto	↑ A 50 millones de pesos	26 de junio	↑ A 230 millones de pesos
17 de agosto	↑ A 70 millones de pesos	31 de julio	↑ A 280 millones de pesos
10 de septiembre	↑ A 100 millones de pesos	17 de octubre	↑ A 310 millones de pesos
30 de noviembre	↑ A 130 millones de pesos	10 de noviembre	↑ A 350 millones de pesos
1999		2001	
13 de enero	↑ A 160 millones de pesos	12 de enero	↑ A 400 millones de pesos
		18 de mayo	↑ A 350 millones de pesos
		31 de julio	↑ A 300 millones de pesos

Fuente: El Financiero 1° de agosto de 2001 pág. 3

## 2.5 INFLACIÓN, DESEMPLEO Y BAJOS SALARIOS: CAUSAS DE POBREZA EN MÉXICO.

En esta parte del trabajo es necesario que demos a conocer las definiciones más sencillas de los conceptos que en este apartado analizaremos: inflación, desempleo y salarios. Estas definiciones son propias y tratamos de hacer entendemos de una forma más accesible para todos. Para nuestro entender, estas variables las consideramos como origen y consecuencia de una diversidad de problemas que encierra la pobreza, la mala distribución del ingreso, la marginación y, en consecuencia, el deterioro del nivel de vida de gran parte de la población.

*Inflación*, conocida como el aumento en el nivel de precios, se ve afectada por factores externos e internos a la economía domestica, tales como un aumento en la producción, por la escasez de un producto o servicio o por el efecto negativo que se pueda tener en la oferta y la demanda.

*Desempleo*, pérdida de la posibilidad de participar en algún sector de la producción, ya sean bienes o servicios; el desempleo es una característica primordial de las economías en crisis, la cual genera falta de remuneraciones, deficientes niveles de vida, marginación y demás problemas sociales que agravan la problemática de un deficiente nivel de desarrollo. La necesidad indispensable de querer trabajar ocasiona, en la mayoría de los casos, el abaratamiento de la fuerza de trabajo, condiciones de trabajo deplorables y por tanto, una disminución real del poder adquisitivo.

*Salario* entendido, bajo el modelo económico mexicano, es entendido como la remuneración a que tiene derecho un trabajador por el uso de su mano de obra durante una jornada de trabajo, de ocho horas, en donde el nivel de salario esta en función del condicionamiento del modelo de la productividad de la mano de obra.

La situación crítica por la que atravesaba a economía mexicana y el país se da desde los principios de la década de los ochenta. Con la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y la crisis financiera que afecto a la economía mexicana, lo que produjo una situación de inestabilidad y orilló al gobierno mexicano a obtener recursos por medio del endeudamiento internacional, que fue otorgado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de la presentación de un programa económico de largo plazo que garantizara el pago oportuno del préstamo, a su vez, dicho programa debía de cumplir con ciertos requisitos exigidos por dicha institución, tales como la reducción de la petrificación del Estado en el aparato productivo nacional; lo que llevó a la privatización de gran parte de las empresas federales, situación que agravó problemas como el desempleo, la disminución del salario real, el incremento de la inflación, etc.

La crisis financiera de 1982, originada principalmente por problemas en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, requirió para su abatimiento, de recortes presupuestarios, incrementos en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; además de una drástica devaluación de la moneda, todo esto origino la pérdida y el rezago del poder adquisitivo. La parte de la población que resintió en mayor medida dicha situación, fue la clase baja o pobre ya que vio reducida la capacidad de mejorar sus condiciones de vida y de no contar con incentivos otorgados obligadamente por el gobierno.

Para 1985 y 1986, debido a la tragedia del terremoto y la caída de los precios del petróleo el gobierno se vio en la necesidad de ajustar el gasto social. Para lo cual fue necesaria la creación de Pactos con todos los sectores productivos de la población; en diciembre de 1987 se establece el primer convenio, llamado Pacto de Solidaridad Económica. El siguiente convenio fue llamado *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*, implantado en enero de 1989.<sup>34</sup>

La promulgación y aplicación de los *Pactos económicos* ayudar a amilanar la situación crítica que atravesaba el país en los momentos de crisis, se logró un abatimiento de la inflación extraordinario, y con el avance de los proyectos, se logró aterrizar los beneficios en la población que más lo necesitaba.

---

<sup>34</sup> Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*. Edit. FCE, México, 1993, Págs. 13-59

La secretaria de Programación y Presupuesto se encargó de elaborar proyectos, que resultaron eficientes y beneficiaron la reducción del número de pobres e indigentes. Pero esta reducción que se dio, resultó ser sólo una paradoja, en comparación con el número de pobres que teníamos a principios de 1980 y la cantidad de pobres e indigentes para finales de los ochenta.

Este incremento de los precios a niveles pocas veces vistos en la economía de algún otro país del mundo hicieron que cambiará en mucho la perspectiva de lo que es fundamental arreglar en beneficio de la sociedad, por lo que la inflación se convirtió en el enemigo a vencer, ya que el régimen en turno le apostó a que el control sobre el crecimiento de los precios traería un efecto domino sobre los demás rubros económicos. En el contenido de cada uno de los proyectos de los *Pactos Económicos*, la inflación ocupaba el centro de atención. Como mencionamos anteriormente, México se había caracterizado por tener una inflación galopante, origen de los problemas ocasionados por la crisis de los ochenta, esta década se denomina como una década perdida.

La forma en como se podía determinar el incremento de los niveles de precios de los productos obedecía a diversos factores relacionados con el momento de crisis por el que atravesaba el país, por todo mundo es conocido el tipo de prácticas del acaparamiento de algunos productos con el fin de manipular la oferta y así poder vender a un precio más alto, este ejemplo de manipulación de los precios era muy difícil que el Estado pudiera hacer algo por remediar la situación, las únicas herramientas a la mano eran las tiendas como CONASUPO, tiendas departamentales con capital público. La falta de apoyos al campo, por diversas circunstancias, ya fuese por el exceso de burocracia o por la propia falta de recursos, hacia que el campo mexicano no fuera capaz de producir lo que la sociedad y la economía demandaba, es en este momento donde se presenta la escasez de productos como parte y consecuencia del incremento de los precios. En este caso la racionalización de los productos, debido a su escasez, se convirtió en parte de la cotidianeidad de la sociedad mexicana.

Por toda esta serie de sucesos, que en algunos casos pueden resultar chuscos, es que el gobierno no estaba muy alejado de los efectos que tendría el mantener el control de la inflación y este control sería la plataforma del inicio del desarrollo económico. En el cuadro 6 se muestra la forma en como ha venido actuando el régimen, por medio de la intervención del Banco de México, en un intento por mantener el control sobre los precios.

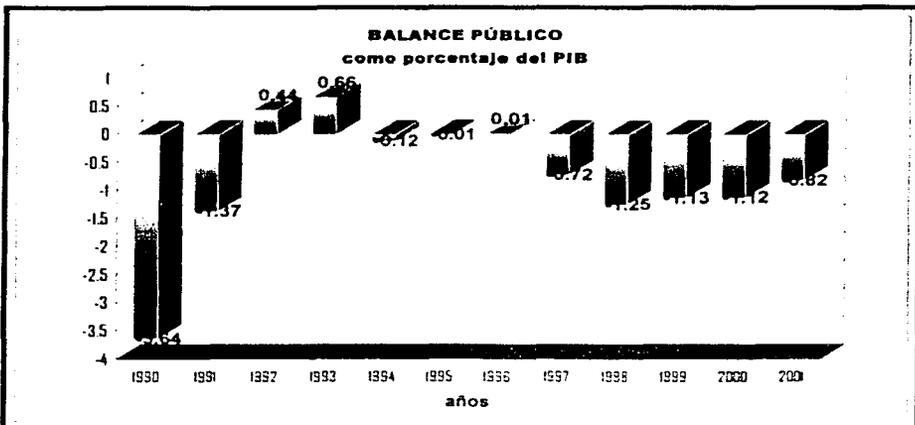
El Banco de México juega un papel determinante y su capacidad de autonomía en su gestión y funciones es fundamental para lograr combatir la inflación.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> El Banxico es un organismo público descentralizado, autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración, no queda comprendido en el artículo 90 const., sus funciones principales son: 1) Proveer a la economía del país de moneda, procurando su estabilidad y poder adquisitivo, 2) Promover el sano desarrollo del sistema financiero, 3) Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

El controlar los déficits públicos es otra consigna que el régimen se propuso alcanzar; estábamos acostumbrados a que el gobierno gastaba grandes cantidades de dinero sin importarnos de donde venía este dinero, pero llegó el momento en que las finanzas públicas desequilibradas ocasionaban severos problemas a la economía y a la población, además de que mantener el equilibrio las finanzas públicas es una de tantas condiciones que pide el FMI para que México pueda tener acceso a un monto importante de crédito.

Gráfica. N° 3



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Bancario

Este problema que ocasiona el no tener un balance público equilibrado es algo de lo que hemos venido hablando a través de nuestro trabajo, su importancia radica en el hecho de que gran parte del funcionamiento de una economía, en cualquier parte del mundo depende del gasto público, del gasto que realiza el estado dependen casi todas las actividades de la economía y la economía mexicana no es la excepción. El déficit o superávit que el gobierno tenga en sus finanzas dependerá el monto de deuda que sea necesario negociar para que los proyectos y programas sigan funcionando. Esta cuestión de los déficit públicos anacrónicos se puede explicar por diversas circunstancias que van desde una deficiente recaudación tributaria, un pobre nivel de empadronamiento fiscal, la corrupción, la piratería, las compensaciones mal habidas, la mala planeación, la evasión y la elusión, que son algunas de las causas de este déficit público que se ha vuelto parte de nuestra existencia como mexicanos.

Con nuestra incursión en el ámbito internacional era necesario mostrar que la economía mexicana estaba entrando en un proceso de consolidación de sus variables macroeconómicas, y esta del déficit público es una de las más representativas, después del PIB, era imperativo conseguir que el déficit público se redujera, esta fue una de las condiciones que la OMC puso para pertenecer a dicho organismo, por lo que esto, además de disminuir los niveles de inflación se alcanzaron en poco tiempo pero los costos sociales se multiplicaron.

El pertenecer a la OMC quiere decir que nuestro país y su economía es capaz de generar riqueza sin endeudarse y de conservar un nivel de inflación menor a un dígito; con respecto al déficit es condición que este sea menor al 3% como porcentaje del PIB.

Consideramos importante destacar que desde el inicio de la década de los noventa se plantean los funcionarios públicos mexicanos el intento por hacer compagnar los ciclos económicos de México y estados Unidos en aspectos importantes, tales como: inflación, tasas de interés, productividad, PIB, empleos, etc.

La variable **Inflación** se puede relacionar con variables consecuenciales como es el caso del **empleo** y los salarios. por lo que el empleo será nuestro siguiente elemento de análisis. El empleo es el conflicto más importante de la economía, la metodología que utiliza el gobierno para medir el desempleo es engañosa, y para ejemplo basta un botón: *en el año 2001 México tiene oficialmente una tasa de desempleo abierto de 2%, en tanto que, en Estados Unidos, que tiene mejores niveles de bienestar y con una mayor estabilidad social informa de un promedio superior al 5% de tasa de desempleo abierto.* Esto sólo puede pasar en México.

El problema de la falta de empleo no es nuevo, es algo cotidiano para los mexicanos ya que durante las últimas tres décadas del siglo XX esta es una característica intrínseca de la vida económica y social de México, ya que a pesar de que logramos mantener un nivel de crecimiento económico propio de una economía emergente, esto no se ha podido reflejar en la generación de empleos. No debemos olvidar el punto que se refiere a la calidad del trabajo que se puede obtener, por el sólo hecho de tener trabajo no quiere decir que tengamos lo suficiente o lo necesario para mantener un estándar de vida *a doc* con el tamaño del aparato productivo nacional. Estos dos factores sumados (falta de empleo y empleos de mala calidad) hacen que caigamos en una espiral que no tiene fin, conocemos parte del origen del problema, pero aún no conocemos las consecuencias finales de esto. Este problema de la escasez de empleo tiene una estrecha relación con la cantidad de habitantes que existe en el país ya que la oferta de mano de obra supera la demanda de la misma.

La carencia de empleos y que sean bien remunerados pueda achacárselo en parte al propio sistema de gobierno propiciado por un cambio de modelo económico, el modelo neoliberal, cuya bandera de progreso es incrementar la productividad de la mano de obra, que junto con una política de topes salariales, hacen que el desempleo origine nuevos problemas, tales como el empleo informal, inseguridad, marginación, mala distribución del ingreso, etc. La falta de una política que fomente y procure el empleo para sus habitantes es una parte de la explicación del porque no terminamos de ser una economía desarrollada.

## TEMAS CON FALLA DE ORIGEN

El desempleo atañe, en mayor medida, a la fuerza de trabajo potencial que es la que se incorpora al mercado laboral durante cada ciclo económico. Nos interesa hablar del empleo, con todas sus características y complicaciones, pero en un periodo más reciente, ya que la historia a dado cuenta de los que ya paso, en cambio lo que puede suceder o no es algo que nos concierne en especial a los jóvenes y que debemos entender el rumbo y fijar metas que nos conduzcan a un cambio de visión importante y fundamental para la vida de la sociedad mexicana.

**CUESTIONARIO 7**

<b>EMPLEO Y DESEMPLEO</b>	
<b>Tasa General de Desempleo Abierto Anual</b>	
<b>Por Principales Áreas Urbanas (Tasa de Desempleo)</b>	
<b>PERIODO</b>	<b>Total</b>
1992	2.8
1993	3.4
1994	3.7
1995	6.2
1996	5.5
1997	3.7
1998	3.2
1999	2.5
2000 preliminar	2.2

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano

La evolución de la tasa de desempleo abierto en México tiene sus altibajos, alcanzando su punto más alto en los años de 1995 y 1996, esto como consecuencia de la crisis de 1994-95, que ocasiono que empresas de vanos tamaños y escalas cerraran sus puertas debido a las grandes deudas que contrajeron en periodos anteriores, sin considerar los riegos y las consecuencias propias de los ciclos económicos. Pero los niveles de crecimiento del PIB no logran suministrar la cantidad suficiente de empleos que requiere la economía.

En esta cuestión del desempleo tienen mucho que ver los mercados laborales, la falta de mercados laborales dinámicos, es decir, mercados que evoluciones al ritmo de la economía y que generen fuentes de empleo, ocasiona la acumulación de mano de obra en pocas ramas de la producción, el modelo laboral impuesto en México, adiendo al modelo neoliberal, ha sido el de incrementar la productividad de la mano de obra de los trabajadores a cambio de un salario nominal que se incrementa pero que el valor del salario real va disminuyendo. Las fallas estructurales de los mercados ocasionan que el desempleo sea entendido como una consecuencia estructural necesaria, además de que facilita el entendimiento de esta situación y permite manejarla con discrecionalidad por parte del gobierno.

El modelo relacionado con la productividad de la mano de obra ha sido superado por mucho por los mexicanos, esto se demuestra en el momento de hacer comparativos los índices de productividad de México con sus socios comerciales del TLCAN.

Se ha demostrado que en los países desarrollados las políticas de fomento al empleo que aplican los gobiernos, a pesar de encontrarse en crisis económicas, no resulta en una cadena de despidos masivos, como es lo que sucede en México, y si además destacamos que la mayor cantidad de despidos se da en las dependencias del Estado, en sus tres niveles de gobierno, y que la mayor proporción de gente que puede ser candidata a ser desempleado es protagonizada por los jóvenes, el problema de la mano de obra potencial, los jóvenes, merecen una consideración aparte.

En cada crisis el factor más afectado es el empleo. En el sexenio de Miguel de la Madrid, la tasa de crecimiento promedio sexenal anual del PIB en un 0% impidió crear empleos suficientes en el mercado formal, por tanto, en este sexenio hubo, aproximadamente, 6 millones de mexicanos que se incorporaron por primera vez al mercado de trabajo, los cuales no encontraron empleo y se quedaron como subempleados o desempleados.

En el sexenio de Salinas, el promedio de crecimiento sexenal anual del PIB fue de 2.5%, con lo cual apenas se crearon 450 mil empleos cada año. Por lo que, alrededor de 600 mil personas cada año se encontraron desempleados y fue necesario que ingresaran a las filas del empleo informal o a la desocupación parcialmente oculta por las cifras oficiales. En el sexenio de Zedillo se tuvo un gran tropiezo con las perspectivas que se esperaban de la economía nacional, ya que el PIB decreció, al pasar de 4.4% en 1994 a una disminución del -6.2% en 1995; en este periodo disminuyó la PEA en el mercado formal de trabajo en, aproximadamente, 820 mil personas, por lo tanto, la población ocupada en el sector informal aumento un millón 450 mil personas y 690 mil personas pasaron a ser desempleadas. Con lo que podemos denominar que el costo en el empleo, debido al error de diciembre de 1994 fue, en total, de poco más de 3 millones de personas afectadas por la falta de un empleo, sin contar las condiciones precarias y los bajos salarios de las personas que tienen un empleo formal.<sup>36</sup>

En el periodo que va de 1995 a 1999, el crecimiento inconstante de la economía mexicana, sólo fue capaz de generar 2.4 millones de plazas formales frente a una demanda de 6 millones de empleos, lo que nos da por resultado una población desempleada de 3.6 millones de personas que en la mayoría de los casos son jóvenes menores de 25 años; esto ha propiciado que el 65.8% de la PEA se emplee en la informalidad.

Un análisis efectuado por la Asociación Mexicana de Ejecutivos en Relaciones Industriales (AMERI) señala que la tasa de crecimiento de la PEA equivale al 3.9% y el empleo sólo crece a un ritmo de 1.7%. A raíz de la entrada de México como miembro de la OMC era una condición fundamental mantener variable estables o dentro de un rango tal que el organismo pudiese corroborar los esfuerzos de la economía por crecer y producir, es en este sentido en el que la manipulación de la información estadística adquiere una preponderancia ya que según los criterios establecidos por la OMC la tasa de desempleo abierto no debe ser superior al 3%, situación que en la realidad sabemos que no se da dado el grado de complicación en la generación de empleos.

---

<sup>36</sup> *El Financiero*, 15 de febrero de 2002

Debemos considerar el tamaño de la población que habita en el territorio nacional para poder determinar el efecto en un futuro no muy lejano de la cuestión del empleo, por lo que nos basaremos en los datos más recientes, los que se encuentran en el último censo de población elaborado por el INEGI y que corresponde al año 2000. los indicadores que arroja el censo nos dicen que:

- † Tenemos una población cercana a los 100 millones de habitantes.
- † Casi el 60% de la población que habita el país son menores de 25 años.
- † La Población Económicamente Activa PEA representa el 40% de la población total, equivalente a poco más de 39 millones de personas.
- † Se registran 4 nacimientos por minuto.
- † Tenemos una tasa de crecimiento demográfico de 1.58% promedio, desde 1995.<sup>37</sup>

La combinación de los anteriores indicadores no es una fórmula muy recomendada, dadas las condiciones en que se desenvuelve la sociedad mexicana y su economía, ya que los resultados no se pueden predecir debido a la falta de planeación y entendimiento del largo plazo de algunos tipos de políticas empleadas y para muestra lo siguiente. Estos datos que mencionamos nos permiten hacer una retrospectiva de lo que será la competencia del empleo y los que compiten en este mercado, por ejemplo, tenemos que en el periodo que va del año 2000 al 2005 el número de demandantes de empleo será de 1.2 millones de personas, pero la economía no logra satisfacer esta demanda y por el contrario es necesario sumar a esta nueva mano de obra aquellas personas que se encuentran buscando empleo; hablar del empleo debe ir siempre de la mano con el crecimiento de la población, ya que no se puede entender de otra manera. Hemos encontrado un estudio realizado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) llamado *"La población en México en el nuevo siglo"* en el que no dicen:

"El CONAPO reporta que la combinación de los factores anteriores constituirán un bono demográfico, que de ser utilizado adecuadamente, podría permitir a nuestro país encarar el legado de rezagos y desigualdades, así como romper el círculo perverso de privaciones en el que se encuentran atrapados millones de mexicanos. Sin embargo su aprovechamiento y su uso efectivo representa un gran reto y tiene ciertos condicionantes y restricciones. Los dos más importantes tienen que ver con la necesidad de fortalecer la inversión en capital humano y garantizar la incorporación al trabajo productivo, con remuneraciones adecuadas, de las futuras generaciones de jóvenes y adultos"<sup>38</sup>

La cita anterior se podrá entender mejor si presentamos las cifras de lo que acontecerá en el futuro próximo y que nos involucra a todos. Debemos conocer y evaluar los siguientes indicadores que nos darán una idea más clara de lo que tenemos y a lo que nos espera:

<sup>37</sup> Censo nacional de Población 2000 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Consejo Nacional de Población (CONAPO)

<sup>38</sup> *El Financiero* 17 de septiembre de 2001

- † El número de personas en edad de laborar alcanzará los **75 millones en 2010 y 88 millones en 2030.**
- † La población económicamente activa PEA que actualmente es de poco más de **43 millones de trabajadores** en el año 2000, la cual se incrementará a casi **55 millones en el 2010 y cerca de 69 millones en el 2030.**

Los anteriores indicadores harán que se alteren las expectativas de creación de empleos, y que además se presentarán condiciones paradójicas que no permitirán superar esta grave rezago de empleos considerando la población que existe, además de una serie de cambios en las necesidades sociales, propias de una sociedad en edad madura o con una alto índice de senectud, para lo cual será necesario adecuar las políticas sociales en general.

Cuadro N.º 8

### EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

AÑOS	DEMANDANTES DE EMPLEO
2000 – 2005	1.2 millones
2005 – 2010	1.1 millones
2010 – 2015	Menos de un millón
2020	800 mil por año
2030	500 mil

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y CONAPO. *La población en México en el nuevo siglo*. México 2000

Del cuadro anterior se pueden deducir un sinnúmero de cuestiones a tratar, pero de las que consideramos las más importantes destaca la tasa negativa de la mano de obra que se incorporará en los siguientes años, pero, como ya mencionamos, la creación de empleos no crece en la misma proporción en que aumenta la población, ya que si hablamos de la cantidad de despidos que se registra después de cada ciclo económico tendremos que el déficit se incrementará, trayendo graves consecuencias para la economía y la población mexicana, por ejemplo: para el año 2002, la SHCP proyecta una tasa de crecimiento del PIB de 1.7%, suficiente para crear 400 mil plazas de trabajo; ello significará un déficit de poco más de 900 mil empleos en el país, si consideramos que cada año se incorporan al mercado laboral 1 millón 200 mil mexicanos, tenemos un déficit de 2 millones 100 mil empleos.

La consecuencia de la falta de un empleo en el mercado formal es pasar a formar parte del empleo o autoempleo en la informalidad, este es un fenómeno que cada vez va adquiriendo mayor fuerza y que el gobierno mexicano lo ha entendido como una tendencia que sirve como paliativo para que los discursos oficiales encuentren eco en una sociedad que exige que sus necesidades sean satisfechas. Instituciones como la CEPAL ven esta manifestación del empleo informal como característica del Estado mexicano y del resto de América Latina, mencionan que poco más de la tercera parte de la PEA se encuentra vinculada a este tipo de ocupación:

"Alrededor de la tercera parte de a PEA en América Latina pertenece al sector informal de la economía, actividad que no se ve totalmente como una ocupación nociva por que ha sido la única forma de subsistencia para muchas familias ... la única forma de revertir la ascendente tasa de desempleo abierto en la región es alcanzar un crecimiento entre 5.0% y 6.0% del PIB... si bien el avance económico es insuficiente la generación de empleos en el área no agrícola, donde siete de cada diez puestos se crearon en el sector informal, lo que conlleva a la precarización del empleo por que cada vez es mayor el número de personas en Latinoamérica que no cuentan con garantías sociales".<sup>39</sup>

En lo que respecta al caso específico de México, el sector informal de la economía genera externalidades tanto positivas como negativas, de las positivas podemos mencionar el punto que se refiere a la contribución que hace la informalidad al Producto Interno Bruto que genera el país. Debido al retroceso en la generación de empleo, el crecimiento del sector informal en la economía mexicana ha llegado a niveles tales que genera el 12.7% del PIB; en términos monetarios alcanza 445 mil 486 millones de pesos corrientes equivalentes a casi tres veces el producto generado por la agricultura y la ganadería, estimada de manera continua. El flujo de personas que se incorpora a la informalidad se ha incrementado en el último año, al mostrarse un mercado laboral hermético para brindar mayores oportunidades de empleo a quienes requieren por primera vez un trabajo. Dentro de la informalidad participan 28.5% de la población ocupada, lo que representa la labor de 9 millones 680 mil 570 personas, así mismo sus ingresos representan 17% de las ganancias generadas en la economía.<sup>40</sup> Del total de la población ocupada en negocios informales existe una fuerte tendencia a mantener la ocupación en el esquema reportado en la economía formal, debido a que 36.9 % son mujeres y 63.1% son hombres. Los motivos por los cuales las personas se incorporan el mercado informal de trabajo, de acuerdo con una encuesta realizada por el área de análisis del Financiero, las podemos clasificar como sigue:

- ✖ El 35.9% de los casos argumentan complementación al ingreso familiar, es decir, mantiene una actividad en el mercado informal como ayuda para solventar los gastos que se tienen en el hogar.
- ✖ El 33.1% señaló que ganan más en la informalidad y el autoempleo que como asalariados en una fábrica o empresa, a pesar de estar conscientes de que carecen de prestaciones y de seguridad social.

<sup>39</sup> *El Financiero* 26 de noviembre de 2001 "La población en México en el nuevo siglo".

<sup>40</sup> *El Financiero* 13 de diciembre de 2001.

- ✘ El 13.6% indico que se incorporó a la informalidad, vista como una alternativa ante la insuficiencia del mercado formal para generar empleos.
- ✘ El 5.5% aduce que se emplea en la informalidad por una tradición o herencia familiar, con lo que se puede decir que el sector informal tiene una prevalencia y arraigo importante.
- ✘ El restante 11.9% de empleados informales argumentan su elección en función de la flexibilidad del horario o por que fueron despedidos en algún empleo formal.

En las opiniones de los encuestados encontramos grandes similitudes que podemos encuadrar como un conjunto de bondades, por donde quiera que se les vea, al emplearse en el mercado informal, estas bondades van desde la capacidad de mejorar el ingreso familiar, las oportunidades de empleo, aún cuando las condiciones de trabajo no son las más adecuadas, si cumplen con las expectativas de ingreso.

Si nos enfocamos en las causas que pueden originar que el empleo informal sea haya convertido en un fenómeno de nuestros días podríamos empezar mencionando las distorsiones que ha ocasionado la implementación del modelo neoliberal y sus supuestos, destacando el supuesto de la apertura comercial ya que según algunos investigadores mencionan que dicha apertura comercial es la responsable más importante del incremento de la informalidad, ya que los acuerdos comerciales firmados por México han propiciado la desprotección de la planta productiva, que a su vez ha generado el cierre de varias industrias, y no solo de las empresas en lo individual, este cierre de industrias se da por la ruptura de las cadenas productivas. Además de que el sector exportador no ha demostrado ser el motor de la economía, por lo que en consecuencia no genera las plazas que se esperaban tal como se ofreció en el discurso oficial.

*"Si bien existen varias formas de interpretar el concepto de sector informal, investigadores como Carlos Salas prefiere definirlo como microchanganros, los cuales emplean a menos de cinco personas. Estas pequeñas unidades económicas, que incluso pueden conformarse una por individuo, se caracterizan por desarrollarse con baja tecnología y poca productividad, nulas prestaciones, inestabilidad y precarios ingresos. La prevalencia de este tipo de actividades no sólo se debe al desempleo, sino también a la reproducción social. Salas explica que la informalidad tiene la función de generar productos y servicios de bajo costo para la población de menos ingresos y sólo así es posible que otro compren".*<sup>41</sup>

La crisis laboral en la economía trajo consigo la combinación de dos fenómenos que afectan a la población: el creciente desempleo y la parcialidad en las jornadas de trabajo. En el año 2001 el desempleo revela la paralización en la que se encuentra sumida la actividad productiva ya que la tasa de desempleo se situó en 2.44% respecto a la PEA, esto afectó a 952 mil personas en dicho año, esta cifra de compararla con lo sucedido en el año 2000 nos revela un incremento de 180 600 personas más, afectadas por la falta de dinamismo de la economía mexicana.

<sup>41</sup> *El Financiero* 14 de diciembre de 2001

Actualmente la PEA esta conformada por 39 millones de personas, las cuales se desempeñan en diferentes actividades, el 28% trabaja en el sector servicios, el 19% se desempeña en la rama de la transformación, 18% se encuentra en el sector agropecuario, otro 18% se emplea en el sector comercio y el 7% en la rama de la construcción.<sup>42</sup>

La ausencia de la capacidad de generar empleo ocasiona que las pocas oportunidades de emplearse en el mercado formal sean más competidas entre un gran número de personas, aún cuando sabemos que la mayoría busca emplearse en la formalidad debido a las prestaciones sociales que puede otorgar el empleador, esto también ocasiona que los salarios que se pagan sean raquíticos y que en la mayoría de las ocasiones estos bajos salarios ocasionan una mala distribución del ingreso además de que el salario pagado resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas del trabajador, y mucho menos de su familia.

El salario, entendido como la remuneración percibida por el desempeño de una actividad productiva; durante los últimos veinte años no ha contado con los suficientes aumentos en términos reales, como para mejorar la situación de la sociedad que depende de tal salario. En México, la política salarial es restringida y poco flexible, al establecer salarios mínimos y con retabulaciones anuales; cuyos incrementos son insuficientes para el consumo de una canasta básica indispensable; fenómeno que nos crea problemas de desnutrición y de un alto grado de enfermedades derivadas de una alimentación deficiente. Debemos recordar que uno de los elementos básicos del modelo neoliberal, en lo que respecta a los salarios, es el establecer una política de topes salariales, ya que un incremento superior a las expectativas de crecimiento ocasionaría desequilibrios macroeconómicos importantes.

Uno de los postulados más relevantes de teoría de Keynes nos dice que para los trabajadores es más importante negociar su salario nominal que su salario real, ya que el salario nominal contiene la variable correspondiente a la inflación, pues este postulado tiene una preponderancia y vigencia tal en la economía mexicana, que se puede demostrar con la siguiente afirmación:

*"Una alteración de los salarios nominales, como por ejemplo a la baja reducirá en algo los precios, por lo que acarreará una cierta redistribución del ingreso real tanto de quienes perciben salarios a otros factores que entren en el costo primo marginal y cuya remuneración no haya sido reducida, y los empresarios a los rentistas a quienes se ha garantizado cierto ingreso fijo en términos monetarios".<sup>43</sup>*

Esto se ha convertido en un supuesto básico para la forma en como funciona la economía mexicana y su aparato productivo nacional, es por esto que mencionamos con anterioridad que el modelo económico mexicano es un modelo neokeynesiano, el manejo de los salarios y la política de topes salariales, como ancla del control de la inflación, nos dan cuenta de cómo estamos inmersos en una combinación rara para lograr que funcione nuestra economía, esto sin perder algunos de los resultados obtenidos.

<sup>42</sup> Encuesta nacional de Empleo 2000 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI

<sup>43</sup> Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, Pág. 231

La OIT destaca que entre 1998 y el primer semestre de 1999, el salario mínimo legal aumento en todos los países, excepto en México y Perú, donde por el contrario disminuyo en 3.6% en términos reales, lo que obliga a redefinir la política laboral a efecto de no ampliar el espectro de la pobreza via la contención salarial. A la fecha, México ocupa el tercer lugar luego de Guatemala y el Salvador con los salarios más deprimidos, lo que afecta la calidad de vida de la población.<sup>44</sup>

Se puede decir que durante el preámbulo de una crisis, en este caso la de la economía mexicana a partir de los años ochenta, sufre una aceleración en la que la demanda agregada se incrementa de manera considerable, originada por un déficit presupuestario insostenible que eleva los precios y el tipo de cambio; el déficit es originado por un incremento en el gasto público, dicha situación hace que la moneda nacional se aprecie, que mejore el nivel de vida aumentando el consumo, salarios reales aumentan y las tasas de desempleo y subempleo disminuyen. Este breve enunciado encierra todas las partes que conllevan a un periodo de auge y crisis de una economía, es decir, define en términos generales la forma en como se da la evolución de un ciclo económico cualquiera, a este tipo de manifestaciones y fluctuaciones económicas no se encuentra ajeno nuestro país, y México sufre de este tipo de males desde hace aproximadamente 30 o 40 años.

El poder adquisitivo de la población es otro de tantos indicadores de bienestar social y sirve de parámetro para poder medir cual es el grado de desarrollo de un país, ya que el ingreso que perciben los trabajadores es una forma de medir y comparar el bienestar de la población y que tan equitativa resulta ser la distribución del ingreso, en función de lo que hace o deja de hacer el Estado para buscar que se reduzca el número de pobres en un país; en México, es por todos conocido el problema de la mala distribución del ingreso, el cual empieza por la cantidad que se remunera al factor trabajo.

El bloque de la población compuesto por los trabajadores es la fuerza motriz que forma la base del sustento económico del país, pero por lo mismo es el sector que carga con todos los ajustes, buenos o malos, que sea necesario hacer. El proletariado mexicano no se encuentra ajeno a los cambios que se dan en un mundo globalizado y en opinión de nosotros pueden ser las personas que mejor pueden opinar sobre los beneficios que ha traído esta integración económica mundial, ya que ellos se encuentran en el centro de cualquier disputa comercial, la firma de algún acuerdo comercial, etc.

"El trabajador no sólo requiere de un empleo más o menos seguro, sino que exige un salario que satisfaga sus necesidades de vida".<sup>45</sup> Considerando el informe de la Wharton, que nos dice que el índice de salario real, quitándole la inflación, fue de 1. Al finalizar el 2001, el índice del salario mínimo real fue de 0.86, lo que nos da una pérdida de valor del 14%. La pérdida del poder de compra fue menor en el salario mínimo real manufacturero y en el salario medio, ya que dicha pérdida fue del 9%.

<sup>44</sup> *El Financiero* 22 de noviembre de 1999

<sup>45</sup> Ramírez, Carlos. *El Financiero* Sección Indicador Político 15 de febrero de 2002 Pág. 47

De acuerdo con este informe de la Wharton, las posibilidades de recuperar el poder de compra en el salario mínimo urbano serán menores y el crecimiento de la economía mantendrá la pérdida en 14% hasta finales del presente sexenio (2000-2006). Al final el salario se ha convertido en la principal ancla para evitar los repuntes de la inflación. Los salarios promedio y en especial el manufacturero podrían recuperar la pérdida del poder de compra con revisiones arriba de la inflación para conseguir que en 2006 una tasa similar a la que existía en 1994.

El salario ha sido la variable más golpeada en México, debido al tipo de políticas anticíclicas que han caracterizado a los regímenes presidenciales, y la implementación de teorías neoliberales, con algunas keynesianas, las cuales destacan en este apartado referente al salario, en donde la predominancia del salario nominal ha sido la bandera y lema a seguir para lograr que los sectores laborales no ocasionen conflictos que perjudicarían al aparato productivo nacional. Es interesante ver como se da un efecto muy paradójico y que pudiera ser el centro de discusión y el tema principal, que de resolverse cambiaría lo que actualmente sucede, es decir, hemos mencionado que la base de la competencia mundial es incrementar la productividad de la mano de obra por encima de nuestros competidores, esto se ha logrado eficientando la mano de obra, pero falta ese punto que se relaciona con el precio real del factor trabajo, como Marx menciona los proletarios se encuentran en conflicto constante con la burguesía por una tasa de plusvalía que es altamente beneficiosa para los propietarios del capital. No debemos olvidar que la productividad en México ha presentado índices altos de crecimiento, en comparación con nuestros socios del TLCAN, esto durante los últimos cinco años.

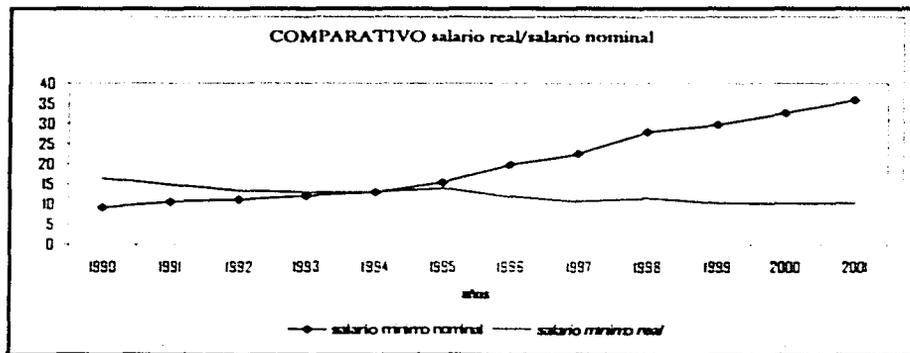
Las afirmaciones anteriores tienen una fundamentación concreta la cual será más sencilla de entender con el siguiente cuadro que incluye las variaciones en la inflación, el salario real y el salario nominal, se incluyen estos indicadores para tener una perspectiva más amplia de cómo se relaciona el salario real y el nominal, este último representa la parte fundamental del modelo laboral implementado en México.

**AUMENTO A MINISALARIOS.**

Año	Índice Nacional de Precios al Consumidor (Base 1994)	Salario mínimo promedio a pesos corrientes (pesos diarios)	Salario mínimo promedio a pesos de 1994 (pesos diarios)
1990	55.74	9.17	16.45
1991	70.85	10.52	14.85
1992	83.57	11.12	13.31
1993	93.02	12.05	12.95
1994	100.00	12.89	12.89
1995	110.23	15.40	13.97
1996	167.24	19.75	11.81
1997	211.46	22.50	10.64
1998	243.76	27.88	11.44
1999	289.38	29.70	10.26
2000	322.09	32.70	10.15
2001	348.21	35.85	10.30

Fuente: *El Financiero* 29 de enero de 2002.

Gráfica N° 4



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro N° 9

En esta gráfica se puede evidenciar de manera muy clara cual ha sido la evolución del tipo de salario y la diferencia tan importante que se marca entre el salario nominal y el real. Para poder medir los términos de rendimiento del poder adquisitivo, en el sentido de cuanto se alcanza a comprar con un salario mínimo, es más importante el salario real, el cual, ha mostrado una grave reducción de su capacidad de compra, y que por el contrario el salario nominal, el cual incluye el efecto de la inflación, muestra una tendencia al alza, pero dicha alza en términos relativos muestra una solidez muy superficial por diferentes factores que inciden en el salario.

El primer factor que incide es el establecimiento de una política de topes salariales, esto ha permitido una mejoría de las variables macroeconómicas, ya que el salario ha servido como ancla para controlar y corregir externalidades ocasionadas por los ciclos económicos, la más importante es el mantener el control sobre la inflación, es decir, sobre el incremento de los precios de las mercancías y servicios; los efectos de la utilización del salario para mejorar la situación de altas tasas de inflación han tenido sus mejores resultados durante los sexenios de Salinas de Gortari y posteriormente con Ernesto Zedillo el salario volvió a mostrar las bondades que puede ofrecer para que sea la base del sustento económico. Esta política de topes salariales se impone como un factor exigido por el FMI en un intento por establecer las bases del modelo neoliberal en México, los incrementos salariales se debían dar una sola vez al año, siendo el mes de septiembre, durante el informe de gobierno del presidente, cuando los trabajadores conocerían cual sería el aumento en los salarios mínimos para el siguiente año.

No esta muy bien definida la autoridad gubernamental, política o jurídica que determinaba el incremento de los salarios, aún y cuando existe una Comisión de Salarios Mínimos, la cual es una entidad gubernamental que tiene como principal consigna defender el poder adquisitivo de los trabajadores, pero que lejos de cumplir con este cometido sólo vela por los intereses de mantener equilibrios macroeconómicos, necesarios en esta nueva dinámica de evolución económica que necesita el mundo globalizado.

En la forma en como se manejan y negocian los salarios en México se hace patente la tesis que postulamos al principio de este capítulo en el sentido de que no tenemos implantado el modelo económico neoliberal sino es más bien un modelo nekeynesiano, y para muestra están los salarios; el caso de México no es el único pero sí el más representativo de la importancia que tienen los salarios nominales por encima de los salarios reales, aún cuando la realidad nos menciona que el poder adquisitivo de la remuneración no es suficiente para comprar una canasta básica que contenga los mínimos necesarios para permitir que la mano de obra regenere su fuerza y pueda mantenerse en activo. Encontramos un artículo en el periódico *El Financiero* escrito por un profesor de la maestría en Administración de la EBC, que nos sonó por demás ridículo y es una ofensa muy grave ya que no podemos entender que algún tipo pueda ser tan poco conciente de la realidad de su país, el susodicho se llama Fernando H. Servín S. y en su artículo nos dice, al respecto del último incremento salarial del año 2002:

*"El salario promedio, a pesos de 1994, en el presente año 2002 será de 11.31 pesos, contrario a los 10.35 estimados por la línea de tendencia, por lo que se puede concluir que habrá una recuperación en este año del salario mínimo promedio de aproximadamente 96 centavos, o lo que es lo mismo, tres pesos y 50 centavos de 2002. Lo anterior será cierto siempre y cuando tengamos una inflación semejante a la de 2001, el comentario final la gente hace muy mal por sentirse indignada por el anuncio de que el aumento al salario mínimo fue de aproximadamente dos pesos, ya que en realidad fue de 3.50, cantidad que bien alcanza para que una familia de cuatro integrantes pueda adquirir 60 gramos más de carne al día. Si la distribuyen equitativamente les tocarán 15 gramos más al día a cada uno de los integrantes de la familia. Siempre y cuando todos coman "*<sup>46</sup>

Este comentario, salvo alguna consideración opuesta, para nosotros resulta ser el colmo de la esencia del pensamiento de un tecnócrata a favor del gobierno, uno de los pocos habitantes del país que ha logrado hacerse de algunas de las bondades del modelo neoliberal y de la apertura comercial, no podemos entender como alguien con un nivel de preparación de maestría pueda tener esta perspectiva tan poco solidaria y con una carencia de valores con respecto a la problemática por la que atraviesa la mayoría de la población.

Con el anterior argumento se trata de mejorar en mucho la forma en como debe ser entendido un incremento, por demás ofensivo, sabiendo que el salario mínimo no es suficiente para cubrir las necesidades básicas de la población. Se nos hace una afirmación por demás aventurada ya que al final hace un supuesto bastante ridículo al mencionar *Siempre y cuando todos coman*, este sólo enunciado engloba gran parte de la realidad que el autor no quiere o logra entender y le resulta más sencillo hacer un análisis cuadrado y frío.

Para refutar la argumentación anterior basta con señalar que el poder adquisitivo de la población se ha visto reducido en poco más del 47%, esto lo muestra de manera clara la gráfica #5 que nos muestra la evolución del salario real, esto lo afirma la Universidad Obrera de México (UOM), en su informe nos menciona que los incrementos salariales que se dieron en el año 2001 fueron superiores a la inflación, situación por demás peligrosa para la manera de entender el modelo neoliberal mexicano, esto da pauta a que la UOM mencione que "la política salarial impulsada por el gobierno federal es mantener en un límite los aumentos salariales contractuales, es decir, que sean moderados en las próximas revisiones contractuales".<sup>47</sup>

Relacionando la mano de obra disponible, representada por la parte de la población que compone la PEA, y el salario mínimo que se paga por una jornada de trabajo de ocho horas podemos observar un gran detenedor de la sociedad en su conjunto. De la cantidad de personas que componen la PEA, que es de casi 39 millones de personas, sólo 25 millones son asalariados; otro punto a destacar son las prestaciones a las que tiene derecho un trabajador, dichas prestaciones incluyen aguinaldo y vacaciones, de los 25 millones de asalariados sólo el 61% recibe algún tipo de prestación.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> *El Financiero* Martes, 29 de enero de 2002 pág. 14

<sup>47</sup> *El Financiero* Lunes 1 de octubre de 2001

<sup>48</sup> Encuesta nacional de Empleo 2000. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI

En México el sector manufacturero es el que sirve y se utiliza como parámetro para medir la situación por la que atraviesa la economía nacional, se utiliza por ser el más representativo debido a la manera forma de entender la implementación del modelo neoliberal basado en un sector manufacturero fuerte durante los últimos treinta años del siglo XX, además de que absorbe una gran proporción de la mano de obra empleada. El sector manufacturero es el que mayores ingresos representa para el PIB nacional, y es interesante presentar como este sector, aún cuando es el más dinámico, en cuestiones como el salario, no se encuentra exento de presentar problemas de proporcionar salarios precarios, que se traducen en una mala distribución del ingreso en el país. El caso de las remuneraciones en el ingreso nacional se debe a la forma en como esta distribuido cada peso que se genera en la economía: *las remuneraciones al sector trabajo representan sólo 31 centavos; la ganancia del capital es de 60 centavos; los impuestos netos de subsidios, es decir las ganancias del gobierno, es de 9 centavos.*<sup>49</sup> De esta forma se pueden explicar algunos fenómenos importantes que desencadenan en políticas sociales mal implementadas desde su planeación, y a su vez el gasto social no refleja los beneficios que debe proporcionar.

Otra cuestión importante acerca de los salarios es el hecho de la división de las remuneraciones dependiendo de la ubicación geográfica de cada uno de los lugares de trabajo, esto se implemento como una consideración adicional que se les hace a los propietarios de los medio de producción en función de que argumentan que no pueden pagar el mismo nivel de salario ya que las condiciones en las que trabajan no pueden ser las mismas para todo el país, esto a nuestro juicio es una grave equivocación, y que como siempre, ahora se ven los estragos que ha ocasionado esta división geográfica de los salarios que provoca inequidades en la distribución del ingreso y que agrava la problemática del número de pobres y marginados. Las áreas geográficas que componen el total de la región que corresponde al país son tres: A, B y C; cada una de estas esta integrada por los estados de la república, no conocemos bien los criterios de clasificación que utiliza la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para hacer esta repartición, pero resulta por demás cuestionable este hecho si consideramos que deben existir condiciones de competencia equitativas que con esta descalificación de menospreciar el trabajo por ubicación geográfica no hace más que acentuar problemas de distribución del ingreso, de marginación, y provoca que las políticas sociales focalizadas tengan resultados mínimos. Las áreas A, B y C se distribuyen como lo muestra el cuadro número 9.

El salario es por mucho la variable más golpeada de las tres que hemos analizado, es el reflejo de lo que es la sociedad mexicana, es el resultado de cómo funciona el modelo económico prevaleciente y de lo que no se debe hacer con respecto a la forma de manipular lo que no le pertenece al gobierno, además de ser la consecuencia de los yerros políticos.

---

<sup>49</sup> Aparicio Cabrera; Abraham *Remuneración al factor trabajo y distribución del ingreso en México. En Economía Informa* N° 288, junio de 2000, pág. 26

Platicando con una persona cercana a nosotros nos comentaba acerca de la dificultad de encontrar trabajo y de los malos salarios que se pagan y nos mencionaba que *ya no se puede llorar por que no alcance el dinero o por ser pobre, no se llora por no tener lagrimas, sino que para ni para un pañuelo alcanza uno a comprarse para poder secar esas lagrimas*, esta reflexión encierra una realidad representativa de lo que hemos venido viviendo en los últimos tiempos, y que no podemos hacer más que observar las consecuencias en las bases de la sociedad mexicana. Cuantos de los funcionarios o representantes políticos se han sentado a comer en una mesa en la que sólo hay tortillas, frijoles, huevo o pollo, en el mejor de los casos.

La falta de conciencia ciudadana y la carencia de solidaridad social es característica de los representantes populares, a los cuales los mueven intereses particulares y que sólo utilizan a la gente y sus necesidades como plataforma de proyección hacia puestos políticos más importantes, esto se ejemplifica y adquiere mayor relevancia si comparamos el salario de un representante político y el de un obrero, y esta comparación es por demás ridícula y ofensiva.

## CLASIFICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS EN MÉXICO

Área geográfica A	Área geográfica B	Área geográfica C
<b>Baja California:</b> Todos los municipios del Estado.	<b>Jalisco:</b> los municipios de Guadalajara, El Salto, Tlajomilco de Zuñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan.	Todos los municipios de los Estados de : Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.
<b>Baja California Sur:</b> Todos los municipios del estado	<b>Nuevo León:</b> los municipios de Apodaca, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina.	Más todos los municipios de los Estados de Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Veracruz no comprendido en las áreas A y B
<b>Chihuahua:</b> Municipios de Guadalupe, Juárez, Praxedis G., Guerrero.	<b>Sonora:</b> los municipios de Altar, Abil, Bácum, Benito Juárez, Benjamin Hill, Caborca, Cajeme, Caribó, La Colorada, Cucurpe, Empalme, Etchoyos, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Imuris, Magdalena, Navojoa, Opodepe, Oquitos, Pitiquito, San Ignacio Río Muerto, San Miguel Morcasitas, Santa Ana, Sánci, Suaqui Grande, Trincheras, Tubutama.	
<b>Distrito Federal.</b>		
<b>Guerrero:</b> Municipios de Acapulco de Juárez.		
<b>Estado de México:</b> los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacaco de Berozabal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán.		
<b>Sonora:</b> los municipios de Agua Prieta, Cananea, Naco, Nogales, Gral Plutarco Elias Calles, Puerto Peñasco, San Luis Río Colorado, Santa Cruz.		
<b>Tamaulipas:</b> los municipios de Camargo, Guerrero, Gustavo Diaz Ordaz, Matamoros, Mier, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, San Fernando, Valle Hermoso.	<b>Tamaulipas:</b> los municipios de Aldama, Altamira, Antigua Morelos, Ciudad Madero, Gómez Farías, González, El Monte, Nuevo Morelos, Ocampo, Tampico, Xicotencatl.	
<b>Veracruz:</b> los municipios de Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, las Choapas, Ixmiquilán del Sureste, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas.	<b>Veracruz:</b> los municipios de Coatzacoalcos, Poza Rica de Hidalgo, Tuxpan.	

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM)

Analizando la estructura en como esta compuesto el anterior cuadro podemos darnos cuenta de la gran discrecionalidad que existe en la manera de seleccionar a las entidades y los municipios que pertenecen a un área geográfica salarial o a otra: no es posible que de las 32 entidades federativas que componen el país, con 2,392 municipios sólo 12 entidades federativas pueden ser clasificadas en algunas de las áreas geográficas, y del total de municipios sólo 119 sean seleccionados en áreas geográficas, esto según los criterios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Esta clasificación ocasiona graves problemas en la distribución del ingreso en todo el país, es necesario terminar con esta heterogeneidad y discrecionalidad en el pago de remuneraciones a los trabajadores para poder equiparar los alcances de la población.

## CONCLUSIONES DEL CAPITULO II.

Este capítulo lo podríamos considerar como el que mayores suspicacias puede generar por la forma en como se aborda el problema de las políticas sociales mexicanas y cuales son sus efectos en la sociedad, pero además por que en muy pocas ocasiones se aborda esta problemática de una manera tan amplia, es decir, estamos acostumbrados a que nos presentan las políticas sociales de manera individual, se escucha sólo la parte noble de los programas, pero es necesario conocer el trasfondo y el por que de dichas políticas y programas, México es un país, en el que desafortunadamente, las cosas no se hacen gratis, todo tiene un costo político, económico o social, en donde el sector de la población que se encuentra en el hoyo del huracán son los más pobres, los trabajadores de bajos salarios, los jóvenes que no pueden conseguir empleo, las mujeres que son marginadas, los niños mal alimentados, es decir, más del 80% de la población total, todos ellos en conjunto son los que pagan las consecuencias de la mala toma de decisiones.

La implementación del modelo neoliberal en México ha tenido connotaciones muy diferentes, en comparación con otros países, los argumentos bajo los cuales se produjo este cambio de modelo económico fueron muy diferentes y obedecieron a obligaciones de los organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, en un intento por hacer que la integración económica mundial fuera lo más estrecha posible, este intento fallido no tuvo muy buenos resultados en lo que a políticas sociales y combate a la pobreza y marginación se refiere, ya que no se contó con la parte humana, que es la que mayores complicaciones y trabas ocasiona, ya que pueden existir ideas muy buenas, bajo mecanismos bien diseñados pero que en la práctica el factor humano es el que ocasiona los malos resultados, tal vez por ese instinto de supervivencia y ese egoísmo intrínseco a cada uno de los humanos que habitan en el mundo.

El modelo neoliberal mexicano resulta ser muy *sui generis*, desde la forma en como entendemos los supuestos básicos del modelo y la forma en como se da en la práctica, la implementación de los supuestos, se basa en seguir al pie de la letra los lineamientos neoliberales, existen variables como la inflación y el salario que han demostrado seguir los patrones económicos de un modelo keynesiano, y podemos decir, sin temor a equivocarnos, que los resultados de esta mezcla de modelos económicos, neoliberal y keynesiano, no se pueden cuestionar, esta combinación es la base del éxito por el cual México ha logrado solventar las graves crisis económicas. Esta combinación de la utilización de las variables macroeconómicas, no sabemos si se ha hecho de manera conciente o ha sido resultado de observar cual es el criterio más adecuado que puede presentar un modelo y en función de eso aplicarlo en nuestra economía, pero es esta combinación de modelos que arroja ventajas y desventajas de acuerdo al momento y la circunstancia que obliga a su aplicación.

En lo que se refiere al caso de la economía mexicana y la forma en como viene funcionando, ha arrojado una gran cantidad de desventajas ya que el modelo aplicado no ha terminado de consolidarse y mucho menos permite que los beneficios pregonados puedan ser alcanzados por toda la población; no se ha terminado de consolidar por la lucha de intereses tan fuertes que existe en nuestro país, los intereses pueden clasificarse como políticos, económicos, raciales, etcétera, que si bien cada uno de ellos encierra graves complicaciones, la combinación maquiavélica de estos hace que sean aún más peligrosos los efectos de la confrontación de intereses.

Para las políticas sociales mexicanas el modelo neoliberal ha sido un instrumento más de los grandes fracasos que se han dado en el intento de hacer mejorar las condiciones de vida de los que menos tienen. En un intento por hacer de las políticas sociales más eficientes, nos apegamos a los lineamientos marcados por los organismos que rigen la economía mundial y que, por lo tanto, se erigen como líderes de conciencia que hacen "sugerencias" a las economías para hacer que funcionen mejor, que se adapten a la dinámica globalizadora, los líderes institucionales del mundo que proponen recetas mágicas para elevar la calidad de vida de la población mundial, y México no esta exento de esta clasificación y de ser sujeto de recomendaciones. La aplicabilidad de estas recomendaciones o sugerencias queda puesta en duda después de haber observado los programas sociales que evidencian grandes complejidades desde su génesis. Estos errores los podemos evidenciar desde el momento en que se tiene el esbozo de lo que será un programa de apoyo a la pobreza, y el primer problema radica en que las personas que crean el programa son burócratas de alto nivel que están muy lejos de una realidad del tamaño de la pobreza y la marginación; el siguiente problema esta en los criterios que utilizan para seleccionar a la población objetivo del programa, esta clasificación se hace de manera discrecional, atendiendo a intereses políticos arraigados en México; pasando al punto que se refiere a la puesta en marcha del programa se muestra la falta de planeación y que tiene una estrecha relación con la parte humana que se encarga de llevar a cabo el trabajo, es decir, los trabajadores o burócratas del gobierno que se encargarán de distribuir, vigilar y evaluar los resultados, en este punto es necesario detenernos un poco para poder explicar el comportamiento de la burocracia.

La parte que corresponde a la burocracia la podríamos considerar como la más importante ya que de los burócratas dependerá gran parte de los resultados, pero dentro de la propia burocracia se dan vicios, algunos podríamos considerarlos como estructurales como lo es la forma de interrelación que identifica la teoría de la elección pública al hablamos de burocracias maximizadoras de presupuesto, la cual busca que se le asignen cantidades importantes de recursos para hacer mejor su trabajo, o que los presupuestos públicos sean mayores con el fin de aumentar la planta burócrata laboral.

La burocracia como tal desempeña un papel determinante para el funcionamiento del gobierno, es a su vez el vínculo entre sociedad y gobierno, es la parte ejecutante de los programas y proyectos, la podríamos considerar como la parte medular de cualquier sistema político, llámese como se llame el país, sin importar condición geográfica o económica.<sup>50</sup>

La parte que representa a la institución gobierno es la burocracia y que como tal también tiene una participación e injerencia política determinante para cualquier régimen, tal como lo demuestran los hechos, ya que la burocracia por una parte depende del Estado pero a su vez tiene un comportamiento individual que se puede adecuar a las exigencias y condiciones que más le convengan, tal y como lo demuestran algunos estudios que se han interesado en analizar el porque y la forma de comportamiento del ente burocrático.<sup>51</sup>

Continuando con la manera en como operan los programas sociales bajo los lineamientos de las sugerencias de los organismos internacionales que se rigen en los fundamentos neoliberales pasamos a la parte que se encarga de evaluar los resultados, en México estamos acostumbrados a que el acceso a la información es muy restringida y la poca información que conocemos no es de lo más confiable o realista con lo que vemos de manera cotidiana en nuestras calles, pueblos o ciudades; la mayoría de la información oficial es cuestionable por un sinnúmero de aspectos que van desde la metodología empleada para cuantificar los resultados hasta la paradoja de la vida cotidiana. Es por este aspecto que las desventajas del modelo neoliberal se hacen patentes, pero no es la única desventaja.

La manera interpretativa de los supuestos neoliberales para la realización de los programas sociales se basan en sus supuestos, como son: *Privatización, focalización y descentralización*. Para las políticas sociales y su implementación el supuesto de la focalización ha sido el más utilizado, y esto lo podemos evidenciar con la planeación y la implementación de los programas sociales, este supuesto de la focalización ha estado presenta desde el régimen de Miguel de la Madrid, pero con el ascenso de Carlos Salinas y posteriormente con Ernesto Zedillo tuvieron su punto culminante. El principio de la focalización de los problemas sociales como una forma de mejorar las condiciones de pobreza, marginación, distribución del ingreso eral recomendadas por el FMI, el Banco Mundial y la ONU, por medio de la CEPAL, pero en México sucede, de nueva cuenta, algo muy peculiar, y es que este principio tiene aplicabilidad para utilizarlo en variables macroeconómicas como en el caso de la inflación y el déficit presupuestal.

En el sexenio de 1988 a 1994 con SOLIDARIDAD, que incluía una amplia gama de programas específicos debido a su meticulosa nomenclatura, se tuvieron grandes resultados en lo que a política social se refiere.

<sup>50</sup> Es importante mencionar a la burocracia por que sin esta, ningún régimen político de cualquier país funcionaria como lo conocemos y México no esta exento de tener una burocracia, que si bien puede ser diferente en su practica si puede ser similar a las demás en el punto de la forma en como se comportan.

<sup>51</sup> Peters, Guy B. *La política de la Burocracia (Estudio introductorio de José Luis Méndez)*. Edit. Fondo de Cultura Económica ; México, 1999.

Después de haber focalizado el problema se da paso a un intento por hacer que intervengan otras partes, esas partes no deben ser competencia sino más bien deben ser complementarias a los programas y que busquen un benéfico común, en el supuesto de la privatización es en donde encontramos la principal falla ya que en el momento de elegir los métodos de asignación de recursos públicos se cayó en vicios que provocaron discrecionalidades que se tradujeron en problemas más graves para la sociedad.

La política del régimen representada por un partido político en turno, como fue el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el no permitir la alternancia en el poder ha sido grave a tal grado que los costos políticos, económicos y sociales son enormes. Esto no es más que el reflejo de la sociedad y la muestra de una apatía producto de políticas sociales paternalistas, no coherentes con el tipo de sociedad que tenemos, después del cambio de modelo llegó la hora de ofrecer resultados que convencieran. Una de las banderas que ha enarbolado el gobierno en turno han sido los buenos resultados en el manejo de las variables macroeconómicas como es el argumento que se maneja de haber logrado solventar los problemas deficitarios del presupuesto público.

La superación de las crisis fiscales es el mejor ejemplo de haber cambiado al modelo neoliberal, pero las crisis fiscales del Estado no son más que el desequilibrio entre los ingresos fiscales del gobierno y sus egresos presupuestales, la necesidad de mantener un déficit presupuestal bajo como garantía de estabilidad económica obliga al gobierno a hacer esfuerzos por aumentar los ingresos y por disminuir los egresos, pero las finanzas públicas durante el ciclo priista perdieron sus márgenes de estabilidad por distorsiones muy concretas, derivadas de la forma de hacer política y que contaminaron el quehacer de los programas sociales y de la forma de manejar el gobierno:

**I. La corrupción.** El ejercicio presupuestal con pocas restricciones y con un Congreso revisor controlado por el Ejecutivo convirtió al gasto público en un botín de políticos y funcionarios en el periodo de 1930 a 1976, la corrupción era colateral en las inversiones en obras públicas via porcentajes o comisiones o por medio de contratos a políticos y funcionarios. En el ciclo neoliberal, la corrupción se convirtió en un saqueo a las arcas públicas sin necesidad de pasar por las obras públicas.<sup>52</sup>

Esto no es sino la explicación de cómo puede evolucionar un fenómeno como la corrupción, ante este problema los mexicanos nos hemos acostumbrado a vivirlo como parte de nuestra cotidianeidad social, pero que sin embargo acarrea malversaciones, que como lo demuestra el anterior enunciado, ya no es necesario justificarlas por que sabemos que existen y que son parte de la forma de hacer política.

---

<sup>52</sup> Véase: El Financiero Autor Ramirez, Cariks *Indicador Político* 8 de febrero de 2002 Pag. 46

**II. Los subsidios.** Parte esencial del Estado de bienestar era el volumen de recursos públicos destinados a subsidiar lo mismo a las familias pobres que a los sectores poderosos; es decir, desde desayunos escolares y bienes y servicios baratos, hasta el rescate de la banca privada y el rescate carretero. Lo malo de esta política de subsidios fue que hizo ineficiente el modelo productivo y descargo en el Estado el peso del gasto nacional; los subsidios facilitaron la estabilidad, pero al mismo tiempo se convirtieron en votos a favor de un partido político en el poder.<sup>53</sup>

En este tema de los subsidios podemos encontrar gran parte de la explicación de un cambio importante del porque se focalizaron algunos programas de apoyo, esto se trato de ofrecer como la mejor y única alternativa para solucionar las desigualdades sociales, los subsidios han demostrado que son ineficientes, por que carecen de una metodología explicita. Como ejemplo de la ineficiencia de algunos subsidios podemos mencionar que en la época de Echeverría el Estado se hacía cargo de las empresas en quiebra, y después con Zedillo el Estado se quedaba con las deudas del sector privado.

En este momento histórico conocemos de más los resultados que se obtuvieron con la privatización, esta privatización que se convirtió en parte fundamental del neoliberalismo mexicano. El proceso de privatización de las empresas paraestatales fue algo que estuvo amañado, que se dio bajo un clima de emergencia social y que estuvo caracterizado por el favoritismo hacia ciertas personas o grupos de interés; se convirtió en la regla el hecho de que las privatizaciones causaran no sólo las fallas de las funciones del gobierno, sino también problemas de fallas del mercado al perderse el principio básico de mejorar las condiciones sociales y de competencia de la población que menos tienen, y que por el contrario sólo ha servido para generar conflictos políticos, económicos y sociales. Los servicios privatizados como el, transporte, telecomunicaciones, etcétera, ha provocado incrementos importantes en los costos que tienen que hacer los mexicanos para poder hacerse de los servicios.

La falta de visión política y económica ha originado conflictos sociales importantes en donde la intervención del gobierno se hace imprescindible para corregir estas fallas del mercado con esta intervención se contravienen los principios fundamentales del modelo neoliberal que no permite la participación del Estado más que en la cuestión de crear las condiciones más propicias para que la competencia este presente de manera plena y con apego a derecho.

Es necesario conocer los riesgos que puede implicar poner en práctica todas las recomendaciones hechas por los organismos internacionales para hacer que las políticas sociales tengan mejores resultados y es en los supuestos propuestos en donde podemos cuestionar la aplicabilidad que pueden tener ciertas recomendaciones, es en este punto en donde más inquietudes encontramos, destacando el punto de la *descentralización*.

---

<sup>53</sup> *Ibidem* pag 46



En los últimos años hemos pasado de una economía centralizada a una descentralización relativa en responsabilidades de gasto público, e incluso en las facultades en materia de recaudación, esta es una situación muy sana para las finanzas públicas en general e ir avanzando en este proceso será lo mejor en el mediano y largo plazo, pero debemos considerar los límites que puede tener esta descentralización, si bien tenemos el antecedente de que la descentralización basada en el federalismo es una alternativa por demás benéfica, el nivel de federalismo en que se encuentra México no ha podido cambiarse un solo "pañal" esto lo decimos por que no hemos terminado de alcanzar esas metas propuestas inicialmente, y en donde el problema principal lo generan las fallas humanas tales como la corrupción y el mal uso de los recursos que pueden hacer las autoridades locales; la credibilidad es algo en lo que las autoridades locales muestran un total desinterés ya que el sólo hecho de tener la capacidad de ejercer facultades recaudatorias les provoca renuencia con procesos indispensables como la transparencia y la rendición de cuentas.

La focalización ha sido un principio mal entendido, si partimos del punto en que se menciona a la selección de las dificultades tanto en el espacio geográfico como en el ámbito de clases sociales, tenemos que la falta de atención de problemas básicos, como la desnutrición y la pobreza extrema, pasan a ser parte de un todo que encuentra su principal obstáculo en la forma en como se trata de enfrentar el problema.

En este capítulo se nos hizo de verdad importante mencionar el aspecto de la apertura comercial vista desde la perspectiva de un todo, que igual tiene afectaciones en la balanza comercial también genera efectos en su sociedad. La inclusión de México en la nueva era de economías individuales integradas en regiones, bloques o pertenecientes a algún organismo multilateral de comercio hizo que México fuera etiquetado como un terreno virgen y al cual no se podía despreciar, los gobiernos en turno se vieron tentados a esta integración que sería la culminación de sus sueños de bienestar individual, sin contar con la aprobación u opinión de la población, por lo que nuestra integración fue más obligada que consensada, esto nos llevo caer en errores de apreciación acerca de lo que se nos ofrecía y de lo que realmente podía ser.

De las ventajas que trajo consigo la apertura comercial han sido que México ha dejado de ser un país del montón y ha pasado a ser visto como una alternativa más de inversión, ser sujeto de crédito y de credibilidad por parte de la comunidad internacional, tal es el caso de la IED y el TLCAN. Hemos hablado de la Inversión Extranjera Directa como una de las principales ventajas que nos ha acarreado nuestra inclusión en la globalización, hemos mencionado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como la panacea en su momento, pero que en la evaluación de los resultados no es más que un sometimiento pleno de nuestras atribuciones y capacidades como sociedad y país.

ESTADÍSTICAS NO SE  
DE LA HISTORIA

Los organismos internacionales han entendido, tarde, que la globalización no es la piedra filosofal que llevará a los países pobres a mejorar sus condiciones, por medio de que los países ricos o industrializados compartan su progreso con los menos favorecidos, sino que los resultados arrojan efectos totalmente opuestos como se demuestra en cada uno de los tratados comerciales que los países del primer mundo firman con países pobres o en vías de desarrollo, ya que la voracidad de las economías industrializadas llega a tal grado que lejos de ayudar a los que menos tienen sólo los utilizan como un medio por el cual incrementan su potencial económico.

Organismos como la CEPAL aceptan su error de recomendar la apertura comercial como la mejor alternativa para superar un problema como el de la pobreza, esto lo intenta reconocer mediante la presentación de su último informe en el año 2002 llamado *La Globalización y desarrollo*, en dicho documento mencionan que si bien México se ha convertido en una potencia exportadora continúan sin reflejarse los efectos positivos en la mayoría de la población y que por lo tanto debe buscar mecanismos para que el éxito exportador obtenido en la última década se disperse en un conjunto más amplio de mexicanos. La CEPAL agrega que no todo es malo, ya que México se ha convertido en un captador nato de IED y se dice que "México ejemplifica muy bien la problemática de los países de América Latina y el Caribe que han tenido éxito para insertarse en los mercados internacionales, pero los beneficios de ese proceso no han llegado a su población".<sup>54</sup>

El problema que identifica la CEPAL es explicado por que muchos de los sectores que han logrado sobresalir en materia exportadora se relacionan con el resto del mundo, pero, tienen pocos enclaves o relación con su propia economía. México es reconocido por sus grandes avances en materia macroeconómica para bajar la inflación, pero muy poco se ha logrado en el intento de mantener y regular los ciclos económicos por lo que somos susceptibles a contagio de crisis externas, lo que se traduce en volatilidad de los flujos de capital. La mala distribución del ingreso y los rezagos sociales se han agudizado con el proceso de globalización. Una de las opciones es hacer que las grandes empresas arrastren a las pequeñas y medianas empresas en este proceso globalizador, pero pocos están dispuestos a compartir su triunfo

La globalización ha traído una competencia muy desigual por los mercados, tanto para comprar como para vender lo que se produce en determinado país, bloque o región, y en donde los principales beneficiados han sido las naciones ricas, dichas naciones marcan las reglas del juego, son las que deciden el rumbo del mundo y las que tienen injerencia directa para modificar o cambiar lo que esta resultando mal, en términos de una visión individualista, muestra de ello es que por un lado piden la apertura de las fronteras, tanto de las propias como las de sus socios, pero por el otro lado implementan políticas que favorecen su parte dominante, tal es el caso de las medidas proteccionista que utilizan para que sus mercados no sean inundados por productos que compitan con los suyos, pero si algún otro país pone en práctica la misma política lo tachan de inadaptado o que contraviene al mercado.

---

<sup>54</sup> *El Financiero* 2 de mayo de 2002 pag. 14

Ante esta situación el TLCAN y sus miembros no son el mejor ejemplo a seguir si se habla de mejorar las condiciones de competencia, ya que dentro de este tratado de libre comercio México es el peón del ajedrez, por un lado la firma del tratado, teóricamente, nos hace compartir los beneficios de la integración económica, pero el sustento real de nuestros socios es que somos un mercado en potencia para sus productos, y lo malo es que nosotros entramos con ese mismo pensamiento, y resulta que México compite en una carrera en la que corre sobre una carreta tirada por cuatro caballos, Canadá corre en una motocicleta de 600cc, y Estados Unidos corre a bordo de un prototipo fórmula uno, es bajo estas condiciones que México hace un intento por competir con países desarrollados, si literalmente la competencia es desigual la realidad es mucho más complicada. En este convenio comercial Estados Unidos es el principal beneficiado debido a la posición privilegiada que tiene al ser la economía más grande del mundo, en términos de su PIB, pero la forma en como ha logrado mantenerse en la supremacía es en donde podemos encontrar todas las paradojas que encierra la forma en como actúa.

Si bien los números nos indican que el TLCAN es un tratado que arroja resultados mejores conforme avanza el proceso de integración, al comparar los beneficios en cada una de las sociedades nos podemos dar cuenta que la situación de pobreza, inequidad y marginación, siguen creciendo sin que México logre alcanzar ese éxito adelantado que se pregonaba. Es un hecho que habrá que cambiar las cosas y aprovechar todas las ventajas comparativas que tenemos con el único fin de que los resultados de las nuevas políticas comerciales sean el sustento del desarrollo económico nacional, tenemos los recursos humanos y materiales sólo hace falta una buena planeación y tener proyectos de mediano y largo plazo sustentables y no permitir que sigamos siendo el refugio seguro de los capitales en situación de turbulencias internacionales, es necesario hacer que los inversionistas se comprometan con el desarrollo del país y no sólo ofrecerles las garantías que a ellos les favorecen, por que hemos hablado del incremento importante en la IED pero de todo este dinero que proviene del exterior una parte muy pequeña se incluye en el aparato productivo mexicano. El fenómeno de las fusiones empresariales se ha convertido en una práctica muy común en nuestro país, estas fusiones obedecen a intereses diversos pero el efecto que generan no siempre es positivo para la sociedad, con el fin más importante que es la reducción de los costos de operación de cualquier empresa, las fusiones arrojan una cantidad importante de desempleados, víctimas de las reestructuraciones que se hacen para eficientar el funcionamiento de la empresa, esta es la parte que no se analiza en el momento de presentar el balance socioeconómico de una fusión.

La apertura comercial para México no termina de entenderse debido a los pocos logros que hemos tenido, la confusión más grave sale de la comparación que hacemos de la falta de crecimiento económico que puede tener una economía cerrada en comparación con una economía abierta, esta confusión y dificultad de entendimiento se da desde las bases, es decir, desde la forma en como relacionamos el progreso en una economía abierta y una que no lo es, ya que no terminamos de entender cuales son las causas del crecimiento; México lleva vanos años incluido en un entorno de gran apertura comercial, con bajos aranceles y progresivas e importantes eliminaciones de las restricciones no impositivas.

Desde mediados de la década de los ochenta, con nuestra incursión en el GATT, cambio gran parte de la estrategia económica que seguían las autoridades del gobierno, pero en su momento no todas las autoridades y sectores entendieron la magnitud del cambio que se requería para lograr que nuestro país tuviera éxito en su incursión en la globalización.

Las diferencias entre una economía cerrada y una abierta son muy marcadas, a tal grado que los procedimientos y los efectos que genera cada una no tienen comparación; por ejemplo, en una economía cerrada los consumidores tienen una capacidad muy limitada para adquirir los distintos productos y servicios creados y proporcionados por el sector externo, por lo que los oferentes locales tienen una gran flexibilidad de poner los precios que consideran convenientes, debido a lo limitado de la competencia, por lo que en promedio tienden a poner sus precios por arriba de los prevalecientes en los mercados internacionales, como resultado los márgenes de utilidad de la empresa son mayores y pueden soportar elevados costos, pero sus volúmenes de ventas son bajos por lo limitado de la demanda interna, lo que les impide beneficiarse de las economías de escala; bajo este entorno, el crecimiento de la economía está en relación directa al aumento de la demanda interna. Basta con que esta última crezca para lograr la reactivación de toda la economía.<sup>55</sup>

En este ejemplo se explica gran parte de la vida económica de México hasta antes de la apertura comercial, destacando como el elemento más importante para fomentar el incremento de la demanda interna sea un aumento del gasto público, lo que creaba distorsiones importantes en el déficit público, se lograba el objetivo de corto plazo de incrementar el crecimiento económico.

El hecho de que las empresas no tuvieran competencia externa hacia que tuvieran utilidades altas muy por encima de las tasas promedio externas, por lo que era necesaria la intervención del gobierno para tratar de equilibrar las diferencias entre la sociedad, para lo cual establecía una serie de medidas tendientes a mejorar en algo la situación de las familias por medio de retribuciones al salario, controles de los niveles de precios, impuestos más elevados, etc. Sin embargo no todo funcionaba de manera armoniosa, ya que el mayor déficit público y un crecimiento económico más elevado propiciaba mayores importaciones y aumentaba el déficit comercial, lo que eventualmente producía una devaluación de la moneda y una elevada inflación, con lo que se terminaba el ciclo de auge. Con esto se evidencia que no siempre es bueno mantener elevadas tasas de crecimiento económico ya que esto no significa que las cosas funcionen bien al interior de una economía.

Todo el proceso anterior es diferente en una economía abierta, ya que si el gobierno aumenta el gasto público, el mismo tiende directamente a mayores importaciones, logrando poco crecimiento económico y un gran costo por el mayor déficit comercial, esto se debe a que las empresas tienen un limitado control sobre los precios de sus productos los cuales se fijan en los mercados internacionales ya que es necesario apegarse a los lineamientos internacionales en lo que respecta a criterios para definir los precios de un producto.

---

<sup>55</sup> *El Financiero* 25 de mayo de 2002

En una economía abierta el tamaño del mercado para las empresas es prácticamente ilimitado pero debido a que los precios se fijan en el mercado internacional sus utilidades están en función de los costos internos y de su productividad, es decir, el crecimiento se determina por la existencia de costos de producción más bajos que en el resto del mundo, pero en el caso de México resulta que en algunos casos estos costos de producción son más elevados que en otros países. La parte en donde teníamos ventajas es la que tiene que ver con el pago de salarios pero ahora resulta que se pagan salarios que no son competitivos en función del modelo de la productividad de la mano de obra disponible. Para salvar un poco esta apertura comercial mal hecha será el fortalecimiento de la competencia, bajar el gasto público y el precio de los bienes que proporciona el gobierno.

El aspecto de las empresas y de su capacidad productiva merece ser tratado con una diferencia muy clara ya que dichas empresas que compiten bajo el techo del TLCAN presentan grandes diferencias entre los países socios del tratado. Hemos hablado de las diferencias que existen entre una economía abierta y una economía cerrada y debemos concluir que la mejor opción, en la teoría, es mantenerse como una economía cerrada, debido a la facilidad y al efecto inmediato que se logra en la economía nacional; las desventajas que puede tener, y ha demostrado tener, la economía abierta debemos aplicarla con una visión diferente, principalmente en un punto fundamental e importantísimo como lo es el cambio tecnológico.

*La tecnología y el cambio tecnológico son deseables y necesarios, pero cuando estos cambios y avances se aplican en función de un grupo económico y político minoritario se tienen los efectos de un crecimiento fragmentado de la sociedad. Pero debemos considerar que la tecnología moderna requiere de incrementar los niveles de inversión, pero este nivel de inversión superior no se encuentra al alcance de todas las empresas mexicanas, por lo que esta actualización de los patrones de producción sólo es posible para las empresas que disponen de la capacidad de inversión productiva dentro de una dimensión adecuada, por lo cual, resulta ser un espacio reservado para empresas líderes dentro de su rama de producción. Estas empresas líderes son las que han logrado obtener las ganancias derivadas de la inversión en ciencia y tecnología, estas empresas generan riqueza sobre la base de su productividad y concentran riqueza debido a sus ventajas tecnológicas.<sup>56</sup>*

Cuando llega el momento de determinar los precios de los productos, las empresas pequeñas se tiene que apegar y someter a los niveles de precios que determinen las empresas líderes o por la competencia internacional, como su tecnología es inferior entonces sus costos de producción son más altos, por lo que se reduce su margen de ganancia. Es bueno preguntarnos ¿qué es lo que hacen estas empresas para sobrevivir? Pues es por demás sencillo, bajan los salarios que pagan y despiden a la gente, lo que implica incrementar aumentar la productividad de la mano de obra disponible y la consecuencia es por demás irreversible y se puede obtener por simple deducción: se tiene un incremento de la pobreza, como resultado de las bajas tasas de ganancias de estas empresas, que al no generar riqueza, pagan bajos salarios y reducen su capacidad de generar empleos suficientes para la demanda que se incrementa día a día.

<sup>56</sup> Castañeda Temery, Juan. *El Financiero* 2 de abril de 2002

Insistimos mucho en que la falta de visión y planeación con que ha actuado el gobierno en sus diferentes momentos nos ha conducido a paradojas por demás curiosas, como ser el país con la mayor cantidad de tratados comerciales internacionales en el mundo, encontramos entre los primeros diez lugares en el rubro de economías con la mayor cantidad de exportaciones, etcétera; pero esto no es necesariamente lo mejor ya que no terminamos de explotar los beneficios de un convenio comercial, no terminamos de conocer sus alcances, su contenido, sus efectos, los costos económicos y sociales que tendrá y tarde se nos hace para firmar un nuevo tratado comercial. El TLCAN y los posteriores tratados que firmo México son la muestra más clara de lo que mencionamos, prueba de ello es que tenemos once tratados firmados y otros tantos en proceso de consolidación, pero con todo y eso nuestra dependencia de Estados Unidos no deja de ser el principal obstáculo para lograr avanzar en la integración del mercado mundial.

El gobierno de México se jacta en decir que somos la economía con más tratados comerciales firmados con el resto del mundo, con casi quince, lo que permite comerciar nuestros productos con más de cincuenta y cinco países diferentes, pero de que sirven tantos convenios comerciales si no somos capaces de diversificar nuestros mercados, mientras sigamos comerciando con un solo país no pasaremos de ser una economía mediana, la pasividad que demostramos ante las grandes potencias económicas nos hace susceptibles de ser desplazados por economías más agresivas en el momento de transar productos con el resto del mundo.

Cuadro N° 11

### TRATADOS COMERCIALES DE MÉXICO CON EL RESTO DEL MUNDO

- |                                     |
|-------------------------------------|
| ↖ ACE México - Uruguay.             |
| ↖ TLC México - EFTA.                |
| ↖ TLC de América del Norte.         |
| ↖ TLC México - Bolivia.             |
| ↖ TLC México - Chile.               |
| ↖ TLC México - Costa Rica.          |
| ↖ TLC Del Grupo de los Tres.        |
| ↖ TLC México - Israel.              |
| ↖ TLC México - Nicaragua.           |
| ↖ TLC México - Triángulo del Norte. |
| ↖ TLC México - Unión Europea.       |

Fuente: Secretaría de Economía

Durante los últimos años nuestro saldo en la balanza comercial ha venido mejorando pero aún así se reconoce que el modelo económico sustentado en el modelo exportador es sólo un espejismo para economías emergentes como la mexicana, ya que suponemos que la apertura trae el beneficio intrínseco, pero no es así, en un informe elaborado por la CEPAL y presentado en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) advierten *"que si bien los países en desarrollo han experimentado un crecimiento importante en su sector exportador, no nos hemos dado cuenta que la competencia se gesta entre estas naciones emergentes, incluida México, la competencia es en la producción de artículos intensivos en mano de obra barata; La participación de las exportaciones manufactureras de las naciones menos desarrolladas ha avanzado de 20% a 80% en el comercio mundial, sin embargo, el valor agregado mundial de esas naciones ha ido en descenso, el ejemplo más claro está en las economías de América Latina, en particular México. En Latinoamérica de cada tres dólares que aumento la demanda exportadora, en la última década sólo dos dólares fueron complementados con producción nacional. La competencia real está en el desarrollo de tecnología y en la calidad de los productos y México es una nación que sólo ensambla mercancías, como el resto de los países en vías de desarrollo"*.<sup>57</sup>

En este enunciado de la CEPAL se encuentra todo el desarrollo y evolución de las diferencias que enmarcábamos en cuanto a como funciona una economía cerrada en comparación con una economía abierta, en la cual la competencia se centra en otro nivel al cual difícilmente podremos llegar bajo las condiciones prevalecientes.



Ya no resulta necesario, sino más bien imprescindible, realizar cambios estructurales que generen mejores condiciones de competencia, estas modificaciones deben partir de la iniciativa del gobierno con la aprobación de la sociedad, pero buscando como último fin alcanzar estándares de vida mejores en la población nacional, lo que se traducirá en una sociedad menos desigual y con una mayor capacidad de producir y generar riqueza, la que debe distribuirse de una manera más equitativa.

En el intento de hacer de México un país competitivo, con altas tasas de crecimiento, con un manejo eficiente de las variables macroeconómicas y condiciones que favorezcan la inversión y el ahorro interno se han descuidado los puntos finos de la política social, se le ha dado mayor importancia a conservar la imagen de país sólido y sin problemas sociales internos, para lograr este fin el mejor instrumento de cohesión de una economía en cualquier país es la Política Económica (PE) y es en esta directriz en la cual el gobierno ha sostenido su modelo de nación neoliberal, ya que resulta más fácil hacer ajustes en la parte social de los proyectos que comprometer el capital de los inversionistas que buscan mejores condiciones para invertir.

<sup>57</sup> Véase *El Financiero* 30 de abril de 2002

Estamos acostumbrados a escuchar que cuando el dinero que ingresa al gobierno no alcanza para los proyectos programados en el año, la parte del gasto en la que se pueden hacer ajustes se encuentran en el gasto social, por esto es que los programas sociales tienen una gran flexibilidad que debe adecuarse a las necesidades de recortar presupuestos para asignarlo a sectores de poco impacto social.

En el momento de formular un programa no se consideran una serie de factores externos que afectarán el desempeño del programa, pero aunque se consideren estas anomalías las afectaciones resultan ser mayores a las proyectadas, por lo que el rumbo de la política social es incierto en momentos de poco crecimiento, pero el crecimiento no garantiza mejores resultados, como lo hemos evidenciado en anteriores párrafos, ya que la gran dependencia que tiene la política social con respecto a la PE es enorme.

Es necesario poner énfasis en lo que la política social puede hacer con una buena planeación y con un manejo adecuado de los recursos que se le destinan, resulta difícil poder medir los resultados de la política social al tratarse de variables cualitativas, pero que mejor evaluación que la que puede hacer la misma sociedad sobre lo que se está haciendo. La relación que mantiene la política social y la PE es imposible disolverla pero lo que no es imposible es hacer que la política social sea la parte dura de la PE, tal como se hace con la política fiscal o la monetaria, es necesario no sacrificar de más, no se puede continuar con la tradición de afectar a una sociedad que ha perdido hasta las clases en que se dividía, dando lugar a dos estratos sociales: los que tienen lo necesario y los que tienen lo mínimo para subsistir.

La inflación es la única variable que se mantiene bajo control mediante el andaje en el salario de los trabajadores, pero debemos esperar para poder hacer una proyección de hasta donde alcanzará una política monetaria restrictiva, contracíclica, que contraria a los que pasa con los países desarrollados en momentos de crisis, prefiere sacrificar el poder adquisitivo de los trabajadores que dotarlos de capacidad de compra para reactivar la economía.

Los resultados son innegables, se ha logrado abatir la inflación, a tal grado que el nivel de precios es una variable que se ha convertido en predecible y manejable pero que genera situaciones de otra índole con efectos sociales más graves. Si bien se ha terminado con fenómenos de competencia desleal, como el acaparamiento y el ocultamiento que hemos mencionado anteriormente, se han generado problemas de tipo de cambio o de tasas de interés inestables, que perjudican la capacidad de ahorrar de las personas; esta característica pocas veces vista en la economía mexicana, como es la deflación o la disminución de los niveles de precios, tiene impactos diferentes dependiendo del estrato socio-económico al que se pertenezca.



Se tiene la experiencia que en los casos en los cuales sé de una disminución de la inflación, son los estratos más pobres los que peores resultados tienen, ya que si la inflación resulta ser negativa, es decir, que se produzca una deflación, los sectores que mayor impacto negativo resienten son los que perciben un salario mínimo, en contraste con los que perciben hasta seis salarios mínimos al mes, por ejemplo, tenemos el caso de que en febrero del año 2002 se da una deflación y en el momento de cuantificar y estratificar el impacto en la sociedad resulta que la deflación fue de 0.06%, y la carga inflacionaria se dividió en: 1.1% cargan los estratos que perciben un salario mínimo al mes; en tanto que, los estratos que perciben ingresos superiores a seis salarios mínimos al mes sólo cargan con el 0.62% de la inflación, esto implica que la población que obtiene un salario mínimo el mes de mil cien pesos, en promedio nacional, enfrenta un encarecimiento de los productos con mayores consumos en su estructura de gastos, mientras que los estratos con ingresos de seis mil 660 pesos mensuales resienten una carga inflacionaria menos impactante.<sup>58</sup>

Esta la podríamos considerar como la única crítica que se le puede hacer al manejo de la política monetaria implementada por el Banxico, ya que en el momento de evaluar y cuantificar los estragos de la carga inflacionaria se evidencia una gran concentración de los ingresos, y que en esa distribución del impacto inflacionario, resulta por demás evidente. La concentración del ingreso en una pocas manos es algo que se ha convertido en parte del folclor mexicano, nos hemos habituado a escuchar que en la mayoría de los hogares no alcanza para comprar lo necesario. Esta concentración del salario y la distribución inequitativa del impacto inflacionario no es culpa de la actual política del Banxico, es más bien la consecuencia de una serie de anomalías previas, como la corrupción, las mafias sociales, el paternalismo estatal, el consentimiento y el compadrazgo, situaciones que generaron fallas estructurales en una sociedad por demás lastimada y que en este momento se intentan corregir esas fallas pero, que desafortunadamente, resulta más doloroso curar la herida que mantenerla abierta.

La mano de obra mexicana ha demostrado su productividad durante toda la década de los noventa, pero sigue siendo de las más baratas del mundo. El costo unitario de la mano de obra mexicana continua su línea descendente en la medida en que se avanza en la flexibilidad laboral, se endurece la estrategia de los topes salariales y se contrata a personal sin ninguna prestación de ley.

Bajo el esquema de flexibilización aplicado a partir de 1995 las empresas en México han logrado disminuir sus costos laborales en 32.79%, frente al 2.61% registrado en las empresas de Estados Unidos, y de 2.4% de las empresas de Canadá. Lo anterior implica que las empresas nacionales disminuyeron durante el quinquenio sus gastos de nómina en 3.7%, al pasar de 10.4% a 6.7%.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Área de Análisis Económico, *El Financiero*, 8 de marzo de 2002

<sup>59</sup> Universidad Obrera de México, Informe sobre la situación salarial en México, mayo de 2001

El empleo y su capacidad de generar más riqueza para las empresas y los obreros, que se sustenta en el modelo de la productividad de la mano de obra en función del salario, demuestra que esta agotado ya que la capacidad productiva de los obreros mexicanos esta por encima de los promedios mundiales de competitividad de la mano de obra. Contrario a lo señalado por los organismos empresariales, pese a la caída salarial vertical, la productividad de los obreros mexicanos aumentó 43.36%, mientras que en Estados Unidos fue de sólo el 38.7%, pero con la diferencia de que los trabajadores estadounidenses ganan ocho veces más que los mexicanos. El aumento de las utilidades de los empresarios tiene su fuente principal en la contracción de los salarios y la utilización más intensiva de la mano de obra, muestra de ello es que en las diez principales ramas de la actividad económica los incrementos salariales se mantiene muy por debajo de los aumentos de la productividad.

Para finales del año 2000 la mano de obra tuvo la cotización más baja de una lista de 29 países al ocupar el lugar número 28 con 1.75 dólares la hora. La mano de obra de los llamados *tigres asiáticos* se colocó por arriba de la mexicana: Singapur con 8.24 dls. la hora, Corea con 7.22, Taiwán con 5.89 y Hong Kong con 5.42 dólares. Los bajos salarios del obrero mexicano sólo son superados por los que se pagan en Sri Lanka, a razón de 0.48 dólares la hora. En las naciones desarrolladas, como son Alemania, Suecia y Noruega el pago por hora es de 18 dólares y en Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales y competidores directos, se pagan 16 dólares por hora.<sup>60</sup> Este es el obstáculo más importante que debe superar el aparato productivo mexicano pero considerando que los trabajadores nacionales tienen derecho a recibir parte de los beneficios de la globalización, no es posible seguir castigando a las clases medias y a las que menos tienen todo por hacer que las variables macroeconómicas mantengan un equilibrio muy engañoso.

Debemos considerar la posibilidad real de que México no cuenta con sistemas confiables y homogéneos para medir la productividad de los obreros, la falta de uniformidad en los criterios para definir este indicador económico hace que la productividad dependa de las circunstancias de cada actividad económica específica, especialmente de sus niveles de modernización, por lo tanto, es imposible aplicar los mismos sistemas de cálculo en todos los sectores industriales. En ramas cuya intensidad de bienes de capital es mayor que la mano de obra, como las industrias automotriz, del acero y electrónica, se reportan mejores índices de productividad debido a la presencia de alta tecnología y nuevos procesos de fabricación; en cambio, otros sectores como la industria textil y de la confección, reportan mayor intensidad de trabajadores que de maquinaria, lo cual influye en la generación de bienes.

Este mismo problema, de la falta de unificación de criterios y de las diferencias en los procesos productivos, ocurre en las regiones ya que los estados del norte de la República han observado mejores índices de productividad laboral que los del sureste y, por este motivo existen diferentes formas de medir el desempeño de los trabajadores, ya sea por medio de horas trabajadas, volumen generado o instrucción escolar y capacitación.

---

<sup>60</sup> *El Financiero*, 9 de mayo de 2001, pág. 13

Esto es sólo una pequeña parte de lo que podríamos denominar como un engañoso método de medición de la mano de obra, ya que dicha información puede ser muy subjetiva si evaluamos los criterios en que se sustenta dicho conteo, es por esto que en algunos informes que emiten las Secretarías de Estado, organismos empresariales o instituciones internacionales, especializadas en la parte del estudio del empleo, los salarios y la producción, encontramos paradojas o posiciones encontradas respecto de su opinión acerca de lo que se debe hacer para incrementar la productividad laboral.

### III ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.

#### 3.1 ANTECEDENTES.

La política social en México ha constituido un campo muy amplio para el quehacer gubernamental y con una tendencia reciente, en el caso de México las políticas encaminadas al beneficio social se dan después del proceso que desemboca en la revolución, se crearon una serie de instituciones con espíritu de fomento al apoyo comunitario. Es en 1942 cuando se define cual será el rumbo de la política social, en específico de los trabajadores asalariados empleados en la economía formal con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El principio rector a partir del cual se estructuró la política social desde entonces, era que la industrialización permitiría incorporar rápidamente a la población económicamente activa al trabajo asalariado dentro del sector formal, con lo cual el IMSS iría avanzando hasta cubrir a toda la población. Pero las expectativas que relacionan el crecimiento económico y el aumento demográfico tienen un comportamiento muy diferente; el aumento de la población rebasó por mucho las expectativas más optimistas de los analistas demográficos.

A partir de la década de los treinta México ha experimentado una transición demográfica con dos momentos claramente diferenciables por la dinámica que siguió el crecimiento de la población:

El primero se extendió hasta 1970 y se inició en la drástica disminución de la tasa de mortalidad mientras las tasas de natalidad se mantenían altas. Los altos niveles de fecundidad se mantuvieron así hasta la primera mitad de los setenta, mientras que la esperanza de vida se elevaba considerablemente, estos factores dieron lugar a una expansión demográfica sin precedente en la historia del país y estuvieron asociados a la industrialización como el proceso central del crecimiento y de la redistribución espacial de la población; en sólo treinta años se pasó de una sociedad rural a una predominantemente urbana y la Ciudad de México creció a tasas mayores que el resto del país, dando lugar a un agravamiento en la concentración de la población.

El segundo momento de la transición demográfica se inició a partir de 1970 y corresponde a una importante disminución de la fecundidad, asociada tanto a un vigoroso programa oficial de planificación familiar, que entre otros avances, logro extender el uso de anticonceptivos, como a un cambio de condiciones de las familias, producto de las dificultades económicas que se anunciaban desde los setenta y se dejaron sentir con toda intensidad durante los ochenta.<sup>61</sup>

El agotamiento del modelo de desarrollo económico y su incapacidad para absorber la oferta de trabajo a partir de la década de los setenta son fenómenos ampliamente documentados. Aunado a lo anterior se advierte la creciente dificultad para satisfacer las necesidades sociales de una población en continuo crecimiento y con una estructura de edad muy joven, a pesar de los cambios importantes que se experimentaron con el control de las tasas de natalidad.

El problema fundamental que enfrenta actualmente la política social es la combinación del rezago histórico en el desarrollo social de varias regiones del país, con el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población como resultado de la crisis, que además se agrava con la estructura demográfica predominante desde hace algunas décadas y que determina la composición de la demanda de bienes públicos y servicios sociales.

La relación entre la población dependiente y población económicamente activa es muy alta, en tanto que los ingresos fiscales del Estado mexicano siempre han estado por debajo de la media incluso a nivel del promedio de Latinoamérica; por si fuera poco, el estilo de intervención estatal en materia de política social que mostró claras insuficiencias a principios de la década de los setenta, entró definitivamente en crisis durante los últimos quince años, lo que ha obligado a replantear las estrategias e incluso las instituciones de la política social.<sup>62</sup>

Estas dos citas previas nos dan mucha tela de donde cortar, además que nos hacen evidente, de nueva cuenta, la falta de visión y de planeación en los programas y proyectos sociales, es necesario establecer métodos e instrumentos preventivos con el fin de alcanzar las metas planeadas al principio de cualquier proyecto. Durante el periodo que comprende el milagro mexicano el gobierno en turno jamás se preocupó por lo que sucedería el día de mañana, ya que las tasas del crecimiento del PIB eran mayores a las tasas de natalidad prevalecientes en el momento, esto no era ningún problema ya que la sociedad mexicana, en su conjunto, mantenía altos niveles de ingreso personal, pero no se contaba con el fenómeno de que el milagro terminaría su ciclo y que la sociedad, como un ente inercial, no comprende este tipo de situaciones y que no es posible adecuarla a la nueva situación de crisis, rezago y austeridad.

<sup>61</sup> Lerner Susana y Andre Quesnel, "Instituciones y Reproducción Hacia Una Interpretación Del Papel De Las Instituciones En La Regulación De La Fecundidad En México" En Francisco Alba y Gustavo Cabrera (compiladores), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, Edit El Colegio de México, México, 1994, Págs. 85-87

<sup>62</sup> Lomeli Vanegas, Carlos *Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997)* En *Economía Informa* N° 264, febrero de 1998, Pag. 37

Esto fue lo que a la larga le rompió la estructura al programa social, cualquiera que sea este, la gente no termina de entender como es que ahora les pidan que no tengan hijos, que incrementen su productividad en el trabajo, y que algunos servicios públicos aumenten su precios o que ahora se tengan que pagar por ellos. En la actualidad se habla mucho de un bono demográfico global en el planeta, pero que en el caso particular de México tiene efectos más severos que en el resto del mundo o Latinoamérica y que dicho problema no es más que sólo de nosotros, es importante hacer notar los cambios que se han dado en la política social para hacerla lo más eficiente y moderna posible, pero pensando sólo en el ahora y heredando una responsabilidad para las futuras generaciones que tendrán que adecuarse a las tendencias de los nuevos patrones de las necesidades sociales.

Dentro de los planes de desarrollo, la meta relacionada con elevar el nivel de vida de la población mexicana ha quedado relegada a términos posteriores, dándole mayor importancia a metas macroeconómicas, sin tomar en consideración que el factor determinante para el logro de dichas metas es la población en general.

### **3.2 EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.**

Los programas de combate a la pobreza son parte esencial de la política social en nuestro país, esto se debe al alto porcentaje de la población que vive en condiciones precarias. Un programa sistemático y sostenido es necesario para combatir la pobreza e impulsar la modernización del país. Además enfrentando tal problema se puede atenuar la desigualdad económica y social de la población y, de este modo, construirse una ciudad en la cual, si bien no todos tendrán lo mismo, si tendrán las oportunidades de mejorar su nivel de vida.

En México los programas de combate a la pobreza endémica han tenido como objetivo mejorar los niveles de ingreso o de consumo de los pobres. El número de pobres se ha incrementado; de 1990 a 1994 el gasto en desarrollo social se ha visto disminuido en todos los ámbitos, educación, salud, trabajo, etc.; se ha dejado de lado la atención y protección de las zonas rurales y, se han preocupado más por atender a las zonas urbanas, situación que genera marginación e inequidad en las cuestiones de apoyo.

En el capítulo anterior mencionamos cuales son las principales características de la política social en el nuevo planteamiento neoliberal y en el cual la focalización es el eje rector de los programas sociales. La focalización es un instrumento con el objetivo de alcanzar a la población en condición de pobreza con los beneficios de alguna acción determinada. Esto con el fin de favorecer la credibilidad de los métodos de aplicación de la política social, combatiendo los favores clientelistas. En términos generales existen dos tipos de focalización. Una primera aproximación supone que la inversión en ciertas categorías del gasto público beneficia más a los pobres comparado con los beneficios que se tendrían si los recursos se destinaran a otras categorías.

El segundo enfoque consiste en dirigir deliberadamente los recursos a los individuos más pobres. El problema radica en la manera en como elegir los mecanismos para hacer más eficiente la asignación de recursos y poder mantener criterios de evaluación confiables y lo más actualizado posible.

El combate a la pobreza durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado carece de relevancia, ya que durante ese sexenio se registra una de las tasas más altas de crecimiento de la pobreza y la marginación; la deficiencia en los programas de combate a la pobreza se dio en gran parte por la forma en como se trató de erradicar dicho problema, ya que los métodos, las instituciones y las personas no fueron las apropiadas para lograrlo.

Durante los sexenios de 1982-1988 y 1988-1994 la principal fuente legal y normativa de combate a la pobreza se encontraba dentro de la miscelánea fiscal en el ramo 26, denominado "Combate a la pobreza", y administrado en gran parte por el gobierno federal, dicho nivel de gobierno se encarga de crear los programas y de orientar los fondos a determinados grupos sociales vulnerables.

El Estado mexicano ha realizado desde hace décadas un esfuerzo importante para instituir un conjunto de programas contra la pobreza. Entre los principales programas destacan los siguientes:

- ☞ **Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).** La motivación inicial que dio origen al COPLAMAR y a su creación en 1977 fue el reconocimiento por parte del Estado de la desatención sufrida por muchos años a los pobres. Sus funciones fueron estudiar y promover la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y de los grupos marginados, así como sugerir la coordinación entre las dependencias, las entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y por grupos humanos.
- ☞ **IMSS - COPLAMAR.** Programa iniciado en 1979, actualmente se conoce como IMSS - SOLIDARIDAD, cuyo objetivo es llevar a cabo un proyecto llamado Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, que resolvería los grandes problemas de los campesinos de las regiones más abandonadas.
- ☞ **CONASUPO - COPLAMAR.** Se dedicó fundamentalmente al establecimiento de productos básicos a precios más baratos por medio de la distribuidora CONASUPO - LICONSA.
- ☞ **Sistema Alimentario Mexicano ( SAM ).** Este programa tuvo una duración de dos años, fue creado en marzo de 1980 y duró hasta 1982, su creación fue motivada por la crisis alimentaria por la que pasaba México.
- ☞ **Instituto Nacional de Nutrición ( INN ).** El paquete elaborado por el INN desde 1981 llamado detección - atención formaba parte del sistema de vigilancia nutricional del instituto, además de contar y clasificar a los desnutridos para su atención.

☞ **Programa de Nutrición y Salud 1987 - 1988.** Fue uno de los programas más importantes instrumentado en esos años para el alivio de la pobreza extrema, ya que su objetivo principal fue mejorar el estado de nutrición y salud de las familias marginadas del país. En dicho programa participaron: el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los gobiernos municipales, la SSA, el IMSS - COPLAMAR, la CONASUPO, LICONSA, el INN, el INI, el DIF y posteriormente PRONASOL.

☞ **Instituto Nacional Indigenista ( INI ).** El INI instrumentó en 1989 un programa llamado Programa de Ayuda Alimentaria Directa para Grupos de Riesgo de Comunidades Indígenas de Pobreza Extrema.

Los anteriores programas de combate a la pobreza no fueron suficientes para acabar con el problema, ya sea por su corta duración o porque no llegaban al origen de las carencias.

Uno de los más graves efectos de la crisis de los años ochenta en México fue el incremento de la pobreza y por ello se creó un instrumento especial de política social, el **Programa Nacional de Solidaridad**, para atenuar sus efectos sobre la población más pobre. Entre 1981 y 1988, la incidencia de la pobreza había aumentado del 48.5 al 59% de la población nacional, y su intensidad había pasado del 36 al 37.6% bajo el supuesto de la constancia en la distribución del ingreso a partir de 1984.

Durante los sesenta y setenta, alrededor de la mitad de la población pobre se encontraba ubicada en el sector rural y la otra mitad en el urbano; para la primera mitad de los ochenta, la importancia de la pobreza urbana se habría incrementado en términos absolutos para representar el 60% del total de la población pobre del país. Por ello en términos absolutos el problema de pobreza tiene en la actualidad una dimensión preferentemente urbana, toda vez que el 60% de la población pobre radica en estas zonas; además, durante la primera mitad de los ochenta, casi la totalidad del aumento absoluto de la población pobre se habría concentrado en las áreas urbanas, poniéndose así de manifiesto las repercusiones preferentemente urbanas de la crisis.<sup>63</sup>

### 3.3 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

Cuando el ajuste estructural no había sido completamente superado, el presidente Carlos Salinas de Gortari creó, a cinco días de su toma de posesión, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Tratando de recuperar la experiencia de los programas anteriores, este programa se propuso incidir en el combate y superación de la pobreza, el PRONASOL puso de relieve el compromiso de la Constitución de conjugar las garantías individuales con los derechos sociales.

<sup>63</sup> Gortari, Hira de y Alicia Zaccardi, *Instituciones y clientelas de la política social. Un estudio histórico, 1967-1994. En Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, Edit UNAM, FLACSO y Plaza y Valdes, México, 1988, Págs. 224-225

En 1988 se crea la Comisión del PRONASOL como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que se emprenden para combatir los bajos niveles de vida, asimismo se crea su Manual Único de Operación como instrumento normativo de la operación del PRONASOL con el propósito de cumplir los objetivos del programa. También norma el proceso programático y presupuestal general del programa.

El PRONASOL se convirtió en el instrumento para luchar contra la pobreza, más importante de la administración del Presidente Carlos Salinas; se constituyó a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP, con tres líneas de acción básicas que buscaban asegurar la consecuencia integral de sus metas:

**Primera línea: Solidaridad para el bienestar social.** A través de ella se crea el piso "social básico" para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación entre otros.

**Segunda línea: Solidaridad para la producción.** Con la cual se promueve el "desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades", con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación pero con pleno respeto al medio ambiente.

**Tercera línea: Solidaridad para el desarrollo regional.** Su objetivo es "integrar a las comunidades dispersas" a la dinámica del crecimiento de las regiones. Se impulsan actividades productivas y comerciales, y se mejoran las vías de comunicación, sus acciones se orientan a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.<sup>64</sup>

El sustento de esta apertura programática era la definición de la pobreza como un fenómeno que se debía a la falta de oportunidades de superación tanto personal como familiar, condicionada por los bajos niveles de educación, salud y alimentación (bienestar social) debido a la carencia de ingresos suficientes (empleo bien remunerado y estable) y por la escasa dotación de infraestructura y de oportunidades a nivel local y regional. A partir de este diagnóstico PRONASOL se propuso combatir las manifestaciones más extremas de la pobreza medida en los índices de marginación, que a su vez incorporan indicadores de desnutrición, enfermedades infecciosas, insalubridad y analfabetismo, y de esta manera contribuir a su erradicación definitiva mediante el apoyo a la producción y al desarrollo regional, para lograr este propósito se instrumentaron diferentes programas.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Ayala Espino, José, *La economía del sector público mexicano*, Edit. Fas. Economía UNAM, México, 1999, Pág. 619.

<sup>65</sup> Lomeli Vaneas, Carlos, *Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997)*, *En Economía Informa* N° 264, febrero de 1998, Pág. 38.

El sustento del que parte Sara Gordon para explicar la existencia del Pronasol "es de que fue creado para compensar los efectos del ajuste estructural que se venía aplicando desde mediados de los años ochenta en el marco de la crisis financiera, de los propósitos de sentar las bases de un modelo económico regulado por el mercado, así como de la forma del TLC con Estados Unidos y Canadá. Dichos objetivos exigieron aplicar medidas tendientes a eliminar el déficit fiscal y a renegociar y garantizar el pago de la deuda. También se impusieron medidas de apertura comercial y se flexibilizaron las condiciones de ingreso del capital extranjero, al mismo tiempo que la política de subsidios generalizados tendió a desaparecer. Las disposiciones dictadas contribuyeron a modificar el papel del Estado en la economía, a saber que:

- Renunciara a su rol de propietario (salvo en las industrias consideradas estratégicas, como el petróleo).
- Las empresas públicas fueron privatizadas.
- Su actividad reguladora se restringiera (con el consiguiente cierre o reducción de las tareas de organismos estatales).
- Su papel de árbitro en las relaciones trabajo-capital y su función tutelar en los sectores populares fuera abandonado.<sup>66</sup>

La falta de claridad en la forma en como llega Salinas de Gortari a la presidencia provoca cambios importantes en la configuración social de México, la formación de partidos políticos en contra del PRI, la aparición de ONG's vinculadas con la actividad filantrópica por un lado, y por otro haciendo más evidentes los errores del actual régimen, hacían que situaciones como la pobreza y las carencias de diversos sectores sociales se volvieran un problema que debía atenderse de inmediato y el programa se encaminó a configurar nuevas identidades e instituciones al margen de las oficiales. La falta de recursos suficientes fue otro problema que enfrentó el Pronasol, la necesidad de mantener finanzas públicas sanas, los altos niveles de inflación, etcétera, hicieron que la forma de administrar los recursos se hiciera de una forma más eficiente y al delimitar, de una manera más clara, las responsabilidades y atribuciones de cada una de las instituciones participantes en el proyecto.

El ajuste y el propósito de impulsar un modelo económico basado fundamentalmente en la regulación del mercado dieron importancia central a objetivos de eficiencia en el sentido de hacer un uso más óptimo del gasto social, establecer prioridades claras, reducir los costos administrativos, incrementar la productividad de la inversión, adecuar la oferta a los consumos masivos esenciales y suprimir filtraciones de recursos.

---

<sup>66</sup> Gordon R. Sara; *Entre la eficacia y la legitimidad el Pronasol como política social*. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Edit. UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés. Primera edición, México, 1996, pág. 247-261

Ajuste y nuevo modelo económico también estimularon modalidades de atención social que se venían poniendo en práctica en algunos programas de desarrollo desde los años setenta. Estas modalidades han privilegiado dos características interrelacionadas: participación de los beneficiarios de los programas sociales y focalización de tales programas en determinados grupos sociales. Un primer rasgo que se atribuye a las formas participativas se refiere a la producción de bienes y servicios comunales, ámbito donde la participación permite aumentar la capacidad distributiva de la inversión y el gasto.

La participación de los destinatarios también es apreciada en programas dirigidos a sectores con consumos básicos y masivos que producen modificaciones en las formas culturales y los valores tradicionales ligados a las pautas de consumo de dichos sectores. En el plano operativo de los programas, la participación de los destinatarios propicia el ahorro de recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimula el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua.<sup>67</sup>

### 3.3.1 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD: MARCO NORMATIVO Y PROGRAMAS.<sup>68</sup>

Desde el inicio de la administración del presidente Carlos Salinas (CSG) en 1989, la máxima prioridad de este gobierno fue atender a los grupos de la población que vivían en condiciones de pobreza y pobreza extrema, tomando en consideración que sus principales demandas eran acciones urbanas en materia de servicios y apoyos productivos. En estos momentos el país se encontraba en una situación muy difícil, pero la respuesta a las demandas de dichos grupos no podían esperar hasta la recuperación económica del país, por tal motivo, se requería de acciones inmediatas para revertir a la brevedad posible los rezagos sociales más graves, y a la vez impulsar un proceso inmediato de transformación integral, basado en el trabajo productivo de los individuos y de sus comunidades para elevar los niveles de bienestar social.

Para conjuntar todos los esfuerzos de combatir la pobreza fue creado un programa especial, de carácter nacional, en el cual se articulaban las acciones de la sociedad y los tres niveles de gobierno, dicho programa fue llamado PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (Pronasol)

<sup>67</sup> *Ibidem*

<sup>68</sup> El contenido de este apartado está integrado, casi del todo, por fragmentos que contiene el documento oficial de SOLIDARIDAD seis años de trabajo. Esto con el fin de apearnos al sustento oficial para posteriormente realizar un diagnóstico del programa

El objetivo del Pronasol fue mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, dando respuesta de manera directa e inmediata a las múltiples necesidades de dicha población. Este programa es resultado de una buena concertación y coordinación de acciones, pero en particular de una intensa participación de la comunidad. En este sentido "Solidaridad constituye la columna vertebral de la política social, forma parte de la estrategia de modernización nacional y de reformas del Estado mexicano para darle un carácter más sólido y menos propietario".<sup>69</sup>

## LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL.

"La solidaridad es un principio básico que se ha manifestado a lo largo de nuestra historia. Las acciones solidarias en México tienen un profundo arraigo y tradición entre la población; forman parte de la vida cotidiana de los mexicanos".<sup>70</sup>

El marco normativo de Solidaridad esta fundamentado principalmente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, debido a que esta es la síntesis histórica de nuestra evolución política y social. Esta Carta Magna reconoce la igualdad de los mexicanos y establece los derechos sociales de: Educación, Salud y Trabajo. El orden jurídico de nuestro país contiene las bases para que el Estado propicie, en el marco de las libertades individuales, el desarrollo de la nación.

La Constitución mexicana prevé la necesaria compatibilidad entre los principios de soberanía, libertad, justicia y democracia. "La vocación de libertad y justicia de los constructores de nuestra patria dio origen a nuestro régimen Republicano, Representativo y Federal; que permitia establecer un sistema de garantías individuales y sociales para los mexicanos". La democracia es la expresión del consenso nacional y visión de la sociedad a la que aspiramos. La democracia es el gobierno de la mayoría ejercido mediante la libre elección de los ciudadanos. En nuestro sistema democrático la soberanía popular es la fuente legitima de toda autoridad.

En síntesis podemos decir que la Constitución Mexicana nos define el proyecto nacional que nos esforzamos en perfección y que define a la democracia como el sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

Solidaridad fue un programa originado en las formas de trabajo y colaboración que la población ha puesto en práctica de manera natural para resolver sus problemas. Solidaridad se sustenta también en el reclutamiento de la necesidad de contar con la iniciativa de los grupos sociales, para emprender programas que permitan mejorar las condiciones generales de vida de la población en estado de pobreza.

---

<sup>69</sup> En *Solidaridad, seis años de trabajo*. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, 1994, Pág. 10

<sup>70</sup> *IBIDEM* Pág. 13

Las prioridades de solidaridad para combatir la pobreza son los siguientes: 1) Creación de condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades; 2) Pleno desarrollo de las capacidades de la población; y, 3) La apertura de espacios, para que la población tenga derecho a la participación social y organizada de las comunidades. Solidaridad fue un programa que combina el reto de la transformación productiva con un compromiso de tipo social, dando como resultado reafirmar el compromiso con las clases más necesitadas y marginadas del Estado mexicano, esto mediante la provisión de servicios sociales básicos necesarios.

Las características más representativas del programa fueron las siguientes:

**La responsabilidad.** El sustento de este programa esta basado en la modernización económica y financiera para crear los recursos necesarios para el ejercicio de un mejor gasto, esto sin tener que recurrir al endeudamiento o gasto inflacionario, así como tomar en consideración las gestiones sociales.

**La participación.** Solidaridad estuvo fundamentada por la participación de la comunidad y el esfuerzo de la sociedad para hacer de esta misma comunidad una parte importante para la solución de los problemas.

**La integralidad.** Solidaridad no sólo toma en consideración a los tres ordenes de gobierno para la solución a los problemas, sino que crea una interrelación entre estos con los sectores social y privado.

## **PRINCIPIOS Y MÉTODO DE TRABAJO DE SOLIDARIDAD:**

Solidaridad fue un programa que operó sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales que son los siguientes:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización en los individuos y comunidades.
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades (este control y seguimiento comunitario recibe el nombre de contrato social)
3. Corresponsabilidad.
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

Se decía que con estos cuatro principios se eliminaría cualquier vestigio de paternalismo, populismo o clientelismo para mejorar el bienestar de la población pobre. Solidaridad fue un programa de la sociedad que impulso su movilización para trabajar unidos y progresar. Este fue el objetivo fundamental que permitió lograr un consenso activo para el desarrollo y la justicia social.

"Solidaridad incluye a todos los sectores de la sociedad para impulsar una nueva forma de hacer las cosas, recupera la participación corresponsable de la sociedad y las instituciones políticas como base de la organización política y administrativa de la República. Solidaridad no crea aparatos burocráticos, su operación se sustenta en la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y el apoyo institucional en los estados que les proporcionan las delegaciones de la misma y los gobiernos estatales y municipales".<sup>71</sup>

La estructura de Solidaridad se da en tres líneas de acción, con las cuales da una seguridad de la consecución integral de sus metas; estas tres líneas son las siguientes:

**Primera línea: Solidaridad para el bienestar social.**

**Segunda línea: Solidaridad para la producción.**

**Tercera línea: Solidaridad para el desarrollo regional.**

## **LA NUEVA RELACION ENTRE SOCIEDAD Y GOBIERNO.**

El programa de solidaridad cuenta con una Comisión de que preside el titular del Ejecutivo Federal y participa en ella diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal. La coordinación de Solidaridad recae en el titular de SEDESOL.

Con el fin de mejorar la acción pública en materia social, el 25 de mayo de 1992 se creó la Sedesol, mediante decreto publicado en el DOF. Esta secretaría es producto de la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y de una redistribución de funciones entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y Pesca. Entre sus propósitos están lograr una mayor coordinación sectorial para elevar el desarrollo social.

El Convenio de Desarrollo Social (CDS) es el documento jurídico-administrativo en el que Solidaridad sustenta la planeación, programación y presupuestación de sus acciones y donde los gobiernos federal y estatales establecen prioridades y convienen en la ejecución de proyectos de interés común.

La forma en como se hace llegar recursos el programa es mediante tres fuentes principales.

- a) *Recursos Federales*
- b) *Recursos de los gobiernos estatales y municipales*
- c) *Aportaciones de los beneficiarios, generalmente mano de obra y materiales de la región*

---

<sup>71</sup> *Solidaridad seis años de trabajo.* Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, 1994

Estas tres fuentes de recursos otorgan grandes ventajas, una de las principales es que el gasto del programa no causa presiones inflacionarias, déficit fiscal o excesivo gasto público ya que en Solidaridad se suman los recursos programados para el bienestar social y el mejoramiento productivo en un esquema ágil de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Los recursos financieros se asignan directamente a las entidades ejecutoras, a los gobiernos estatales y municipales y a las comunidades organizadas en comités de Solidaridad.

La participación de la comunidad es el elemento distintivo de Solidaridad, se ha convertido en el pilar de una estrategia que aporta una nueva forma de hacer las cosas, su base es la confianza y corresponsabilidad entre comunidades y gobierno para realizar obras en beneficio de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Para que la participación de las comunidades tuviera una validez ante el Estado, se crearon comités ciudadanos encargados de impulsar las obras, y el principal objetivo de los comités era el de fungir como interlocutores de sus representados, abrir espacios a la participación directa de las comunidades, atender eficientemente sus necesidades más sentidas y corresponsabilizarse en el proceso de mejoramiento de su nivel de vida. *El comité es la célula de organización de Solidaridad.* La creación de las células de organización permiten tener un control más estricto sobre los recursos y lo que se hace con los mismos, con esto se logra incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto.

### 3.4 PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA 1995-2000.

Después de terminado el proyecto de Solidaridad la situación de pobreza y marginación no se resolvió del todo y por el contrario, algunas partes de la República perdieron toda clase de incentivos para tratar de subsanar su precaria situación. Ante esta gama de conflictos sociales era necesario instrumentar un programa que considerara dos aspectos fundamentales, el primero, requería de hacer un diagnóstico previo al programa en el que se consideran todos los aspectos en los cuales se había logrado una mejoría, ya que no se podían echar por la borda los buenos resultados del programa anterior y, segundo, identificar las necesidades básicas de la sociedad, para esto era necesario establecer un sistema de participación activo entre la sociedad y el gobierno con el fin de hacer participar a la gente en el combate a la pobreza como una prioridad nacional.

Debemos tener claro que el programa conocido como **Progres**a es parte del **Programa Para Superar la Pobreza 1995-2000**, instrumentado por el gobierno federal; es necesario no confundir los términos bajo los cuales Progres a es un programa destinado a satisfacer las necesidades de calidad de vida (educación, salud y alimentación), en comparación con la fórmula clásica en que se instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se está muy lejos de alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se hereda del sexenio anterior la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), que se encarga de brindar apoyo a los sectores desprotegidos y pobres. En el ámbito del desarrollo social, la política zedillista establece cuatro puntos básicos para lograr dicho desarrollo: a) *Igualar las oportunidades de desarrollo social;* b) *Promover el desarrollo equilibrado nacional de la población, las regiones y las ciudades;* c) *Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social;* y d) *Impulsar una política integral y descentralizada de desarrollo social.*

No podemos menospreciar lo que se ha logrado con la implementación de programas anteriores al presente, pero sin embargo, los resultados no son los óptimos, ni los más satisfactorios, ya que siguen existiendo problemas de inequidad, marginación y rezagos sociales.

Este programa no lo podemos considerar como lo más revolucionado pero sí puede incluirse como una nueva forma de entender y replantear el problema de la pobreza.

Tenemos un nuevo enfoque del como se implementan los mecanismos, tanto de conceptos, como de redistribución del ingreso, aún cuando este último concepto se ha dirigido por brechas muy estrechas por lo que no ha permitido explorar nuevas posibilidades por el miedo al fracaso o a la falta de capacidad e inexperiencia.

Como todo programa que espera buenos resultados, es necesario considerar el funcionamiento y la aplicación de este programa en el largo plazo, para lo cual se intentaron aprovechar las ventajas y resultados que se han venido obtenido, pero al mismo tiempo era necesario dar la posibilidad de que el programa se mantuviera vigente, con las adecuaciones que se consideren para el momento de su aplicación o continuación. Esta sería la forma en como se supone funcionaría un programa que intenta alcanzar los mejores resultados en un lapso corto de tiempo, pero que será la base del desarrollo futuro.

Los criterios que se propusieron se trato de que fueran lo más flexibles que se pudiese para adecuarlo a los nuevos momentos; se buscó preservar los principios de equidad y de justicia, al mismo tiempo que se establecieran los lineamientos para que la cobertura del programa se identifique con una validación objetiva y real de las condiciones de las familias; además se propuso que las estrategias tuvieran un carácter de implementación nacional, de manera integral, bajo una forma de participación federalista, con políticas que resulten incluyentes y con una corresponsabilidad en el sentido de la equidad y de buscar un desarrollo sustentable.

Los objetivos fundamentales que debe cubrir el programa se encuentran en todos aquellos conceptos que se involucren en lo relacionado a la pobreza, por lo que, se trato de igualar los derechos, la posibilidad de ejercicio y las oportunidades para aquellos que no cuentan con las condiciones más favorables. Un principio que debe cumplir el programa esta en el compromiso de procurar una política social que no sólo aspira a hacer realidad el acceso universal a todos los satisfactores esenciales, sino convertirlos en aplicaciones tangibles; procurar un empleo productivo para poder acceder a una vida con dignidad social y con una amplitud plena culturalmente hablando.

La estrategia se centra en una política social integral, en donde se promueva la participación de todos los sectores de la sociedad lo que será la esencia del programa, se debe hacer conciencia en la comunidad, la concertación de los proyectos es básica con el propósito de abatir los rezagos de una manera más eficaz, ampliando las posibilidades de las comunidades que menos tienen.

Entender la pobreza originada por una causa única resulta poco objetiva y con falta de criterio para poder opinar sobre sus circunstancias, debemos enfocarnos en atacar aquellas variables que consideramos como el origen de la pobreza y la marginación, como son: Establecer programas de creación de empleos con buena remuneración; Fomentar el desarrollo de las familias otorgándole mayores ventajas, como pueden ser un acceso a una educación de calidad, incluyéndolos en programas de alimentación y salud; aprovechar al máximo la infraestructura con que se cuenta, tratando de que esos recursos que no se ocupan, por el momento, se transfieran a las clases más necesitadas; el acceso a una vivienda es imprescindible, se deben establecer sistemas de acceso enfocado a los trabajadores con un salario mínimo.

El Federalismo es un punto importante en la implementación y en el buen funcionamiento del programa, la participación de los diferentes niveles de gobierno es básica para obtener buenos resultados, así como para establecer vínculos que interrelaciones e interacciones para poder llegar a las células poblacionales; la actuación de los diferentes niveles de gobierno elevara el grado de institucionalidad, es necesario redefinir los principios, capacidades y alcances del gobierno federal, con respecto a sus subniveles.

Para identificar las regiones más necesitadas y poder llegar a equipararlas con sus similares, más desarrolladas es necesario establecer una relación entre la federación y los estados en la creación de proyectos debe favorecer las condiciones de un Plan Nacional de Desarrollo que fomente el progreso, el gobierno estatal tiene la responsabilidad de implementar proyectos de desarrollo regional y debe vigilar que los municipios cumplan con los objetivos que tiene a su cargo por medio de programas municipales de atención a la población.

### **3.4.1 PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA 1995-2000: MARCO NORMATIVO Y PROGRAMAS.**

#### **\* MARCO NORMATIVO.**

El Programa para Superar la Pobreza esta fundamentado en lo establecido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se da cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación en lo referente a su artículo 22°, relativo a que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 indicara los programas sectoriales que deben ser elaborados, así como su complicidad con el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales, institucionales y regionales. Aunque no se puede dudar de la importancia que tienen los programas por sí solos, se deben apegar a los objetivos y metas que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo así como especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

En el siguiente orden de importancia encontramos el apego al artículo 23° de la misma Ley, en el sentido de identificar las regiones y poblaciones en donde el problema de la pobreza extrema este presente, con el propósito de concentrar el esfuerzo público y social en la erradicación de los factores que la originan.

Para la elaboración del programa se procedió conforme al artículo 20° de la Ley de Planeación, y se tomaron en cuenta las propuestas recogidas en los foros de consulta sobre desarrollo social que organizaron conjuntamente los poderes Ejecutivo y Legislativo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las cuales se caracterizaron por la diversidad del origen de los ponentes y de la pluralidad de las propuestas.

Asimismo el programa esta acorde con la Ley de Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 9° menciona la conducción de las actividades de manera programada a partir de las políticas que establezca el Ejecutivo Federal, además se atiende al artículo 32° al dotar de las capacidades de formulación, conducción y evaluación de las políticas generales de desarrollo social, para obtener el combate a la pobreza y la marginación más efectivo y a la elaboración de los programas regionales que señale el Ejecutivo Federal.

El programa es congruente con el PND 1995-2000 en lo concerniente a la superación de la pobreza extrema que establece como líneas de acción la provisión de servicios básicos, así como el apoyo al empleo, la producción, la productividad y al ingreso, considerando como ejes a la alimentación, educación y salud, vivienda y sus servicios; así como el fortalecimiento de la infraestructura productiva e impulso de empresas agroindustriales de orientación social y proyectos productivos

### 3.5 PROGRAMAS. (PROGRESA)

El objetivo central del Progres a es lograr una reducción de la pobreza extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención a las regiones y los grupos que más lo requieren. Para ello, se propone llevar a cabo una serie de acciones integrales y complementarias que incidan en los factores que contribuyen a la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza. Estas acciones buscan apoyar a las personas y las familias durante los momentos clave de sus ciclos de vida

El lema instrumentado y que sirve de punto de partida y destino del programa Progres a es: *incrementar la productividad del trabajador para que este sea bien remunerado en su trabajo, se requiere de impulsar el desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades de los individuos, privilegiando a los que viven en condiciones de pobreza extrema.*<sup>72</sup>

Es propósito del programa es vincular las tareas del gobierno en torno a tres políticas fundamentales: 1) *El desarrollo de acciones coordinadas y congruentes para incrementar las capacidades individuales y familiares;* 2) *La construcción de infraestructura básica municipal;* y 3) *El impulso a las actividades productivas que aumentan el ingreso y el empleo.*

<sup>72</sup> Programa para superar la pobreza 1995-2000. SEDESOL.

La superación de la pobreza extrema sólo se alcanzará mediante un esfuerzo de coordinación y continuidad en la acción institucional. La magnitud del reto implica necesariamente una perspectiva de largo plazo este horizonte permitirá que las acciones de superación de la pobreza extrema mantengan un carácter prioritario dentro de la agenda nacional, propiciando la inclusión y la participación de las instituciones públicas y de la sociedad en esta tarea.

## **ESTRATEGIAS GENERALES<sup>73</sup>**

La política de superación de la pobreza se sustenta en las siguientes estrategias generales:

- 1. Integralidad y continuidad de las acciones.** La integralidad parte de una mayor vinculación y coordinación de programas, con la finalidad de que las acciones permitan incrementar en forma real y perdurable la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de las metas sectoriales aisladas. La continuidad de las acciones permitirá que los grupos más vulnerables tengan opciones sociales específicas durante todo el ciclo de vida. La atención a estos grupos se concentrará en los niños, jóvenes, mujeres de comunidades rurales pobres y de zonas urbanas marginadas, indígenas, jornaleros agrícolas, migrantes y personas de la tercera edad.
- 2. Descentralización.** El proceso de descentralización se desarrolla mediante una profunda redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en la que el gobierno federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional de superación de la pobreza, estableciendo los cauces y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los Estados y Municipios.

La descentralización se propone lograr una transición ordenada que mantenga la congruencia y la cohesión de la política dirigida a resolver un problema de prioridad nacional, al incrementar los recursos destinados a los Estados y Municipios, acrecentar la calidad y la cantidad de los servicios básicos y fortalecer las capacidades de gestión estatales y municipales en las tareas de la superación de la pobreza extrema. Ello comprende un proceso gradual y equilibrado en la definición y ejecución de las acciones exclusivas, coordinadas y concurrentes de cada orden de gobierno.

Se establecerán lineamientos generales en la distribución del gasto para superar la pobreza que permitan garantizar la equidad y transparencia en la asignación a Estados y Municipios, evitar discrecionalidad en la distribución, fortalecer la capacidad de decisión de los Ayuntamientos y asegurar que el presupuesto se destine directamente a acciones que apoyen con prioridad a la población en pobreza extrema

Este programa se plantea consolidar el proceso de descentralización mediante la institucionalización de las aportaciones que la Federación transfiere a los Estados y los Municipios para infraestructura social básica, dotando de mayor autonomía a los Ayuntamientos.

<sup>73</sup> SEDESOL *Programa Para Superar la Pobreza 1993-2000*

**3. Orientación Especial Hacia las Regiones de Atención Prioritaria.** Cuando se elaboró este Programa la Sedesol, en coordinación con los gobiernos estatales, se definieron 91 regiones prioritarias para focalizar los esfuerzos sectoriales y regionales en favor de mil 377 municipios del país. Esta regionalización incluye la definición de 26 regiones de atención inmediata que serían el punto de partida para dar congruencia y unidad a las acciones institucionales en estas zonas.

Estas regiones se localizan en 14 Estados del país y comprenden 702 municipios. Actualmente el número de municipios que conforman a estas demarcaciones asciende a 1,418.

**4. Corresponsabilidad Ciudadana y Participación Social.** El Programa concibe a la corresponsabilidad como un esfuerzo permanente por acercar las decisiones a la comunidad y ampliar los canales de participación social, la cual encuentra uno de sus elementos más valiosos en la organización de la comunidad. El esfuerzo del gobierno por apoyar la participación social no se limita a su incorporación formal a programas públicos, sino que alienta la cohesión de las comunidades en torno al objetivo de mejoramiento social.

**5. Fortalecimiento de la Asignación Equitativa de Subsidios.** Esta estrategia propone la reorientación de la política de subsidios, con el propósito de canalizar estos recursos públicos a la población en extrema pobreza.

Se pretende que los subsidios sean selectivos y temporales para transformar realmente las causas y las expresiones de la pobreza, a fin de que las personas se incorporen en igualdad de derechos y oportunidades al proceso de desarrollo. Asimismo, se trata de evitar el crecimiento de programas aislados y de bajo impacto, así como proporcionar una mayor integralidad en los apoyos brindados.

Los programas alimentarios se reorientan y fortalecen con el propósito de que los recursos públicos se destinen a la población que más lo necesita tomando en cuenta los siguientes criterios: *la pertinencia de imprimir mayor integralidad a las acciones de salud, educación y alimentación; la necesidad de que los apoyos se otorguen en los periodos esenciales del ciclo de vida; y aumentar la cobertura en las regiones de mayor pobreza.*

**6. Promoción del Desarrollo Sustentable.** La superación de la pobreza extrema requiere incorporar la dimensión ambiental mediante la conformación de alternativas de consumo y de producción acordes al principio de sustentabilidad. Se propone adoptar una estrategia que propicie cambios en los sistemas productivos mediante el fomento de la cultura de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales basada en que la propiedad o usufructo de la tierra conlleve derechos y obligaciones para su buen uso.

#### VERTIENTES O LÍNEAS DE ACCIÓN.<sup>74</sup>

Se propone articular las acciones, de manera simultánea y coordinada en torno a tres vertientes básicas:

<sup>74</sup> Ibidem

- A. Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias.** Esta vertiente comprende las acciones de alimentación, salud y educación y tiene el propósito de asegurar que los apoyos alcancen efectivamente a la población que más lo requiere, garantizando una mayor eficiencia social en el uso de los recursos. También incluye las acciones de asistencia social orientadas a la atención a grupos prioritarios, con el fin de mejorar sus niveles de vida. Se parte del reconocimiento de que la salud, la nutrición y la instrucción básica son elementos esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales. El esfuerzo interinstitucional se articula en las acciones del Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el cual se concentra en zonas rurales y urbanas que presentan las mayores carencias, así como los grupos vulnerables con especial atención a las comunidades indígenas.

Las acciones se instrumentan en forma gradual. Inicia en localidades seleccionadas de las regiones más marginadas y se avanzará gradualmente hacia otras entidades de la república hasta cubrir la totalidad de la población en pobreza extrema. En aquellas comunidades en donde aún no opere Progresá, los programas de abasto social, tendrán una paulatina reorientación de sus acciones por lo que se reforzará el apoyo a las zonas rurales y comunidades indígenas.

- B. Construcción de Infraestructura Básica Municipal y Servicios a la Vivienda.** Ante la magnitud de los rezagos que aún persisten en materia de infraestructura básica, se requiere continuar con las acciones para satisfacer estas necesidades tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas.

Las acciones que se desarrollan en el marco de esta vertiente se proponen mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las regiones más pobres, mediante la construcción y rehabilitación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, construcción de caminos, pavimentación, ampliación de la infraestructura educativa y de salud y mejoramiento de la vivienda.

Se busca aumentar la capacidad de ejecución de los gobiernos locales en la construcción y mejoramiento de estos servicios. Para ello se continuará transfiriendo recursos presupuestales destinados a atender los rezagos sociales en las comunidades que presentan los más altos índices de pobreza.

Asimismo, las acciones en materia de salud se vincularán con las metas de los programas del sector salud como son: promoción y fomento de salud, salud infantil y escolar, salud reproductiva, municipio saludable, ampliación de cobertura y el programa IMSS- SOLIDARIDAD, entre otros. Por su parte el mejoramiento de la vivienda de la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza es objeto de acciones específicas del programa.

- C. Oportunidades de Empleo e Ingreso.** Esta vertiente incluye medidas orientadas a incidir en el mejoramiento del entorno económico en que se desenvuelven los grupos sociales en condiciones de pobreza extrema. Los apoyos que contempla tienen la característica de ser complementarios a otras acciones institucionales que se realizarán en el ámbito de las políticas de empleo y de desarrollo rural y económico, con el propósito de desencadenar procesos sostenibles de mejoría en el largo plazo.

Destaca la continuación del programa de empleo temporal cuyo objetivo es apoyar el ingreso familiar y promover obras de beneficio colectivo en infraestructura social básica. También se incluye los programas de empresas sociales y cajas de ahorro que se sustentan en esquemas de crédito orientados a capitalizar a grupos sociales con potencial productivo pero que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado. Asimismo, se impulsarán acciones de apoyo a grupos de población específicos como indígenas, jornaleros agrícolas y mujeres en condición de pobreza.

Se impulsarán también acciones específicas para combatir la desertificación y aumentar las oportunidades económicas y el nivel de vida de las familias que habitan en zonas áridas. Se apoyarán además proyectos productivos de los grupos de artesanos más necesitados.

El propósito es lograr una adecuada complementariedad entre estas vertientes para avanzar hacia una estrategia integral de superación de la pobreza extrema.

Para lograr que las vertientes expuestas alcancen los resultados más óptimos y que además sean suficientes la familia se convertirá en el eslabón que permitirá enlazar las acciones gubernamentales con la actuación activa de la sociedad, para lograr esto es necesario identificar a las familias y los hogares que habitan con el propósito de hacerles llegar los recursos por medio de los programas de apoyo dirigidos a los miembros más vulnerables de la familia, siendo estos las mujeres, los niños y las personas de la tercera edad, para hacer esto una realidad se utilizara el Progreso como la herramienta idónea para ese tipo de trabajo.

Dentro de la identificación de los hogares beneficiados con el programa de Progreso surge la necesidad de proveer con recursos a los miembros más vulnerables de la sociedad es una tarea imprescindible dentro de los retos de una política social. En la búsqueda por acercar los recursos a quienes más los necesitan, la focalización hace referencia a una metodología de planeación que permita llevar estos recursos con equidad y eficiencia.

## CONCLUSIONES DEL CAPITULO III.

A continuación haremos una revisión numérica de los resultados obtenidos con la implementación del PRONASOL, así como también del Programa para Superar la Pobreza.

### PRINCIPALES RESULTADOS DE SOLIDARIDAD.

Durante los seis años que duró el programa nacional de Solidaridad, de 1989 a 1994, se ejerció un presupuesto total que ascendió a 51 mil 818.7 millones de nuevos pesos. De 1989 a 1994 los recursos destinados al programa tuvieron un crecimiento real del 202.9%; los recursos federales fueron equivalentes a 34 mil 587.5 millones de nuevos pesos y crecieron en términos reales un 174.8% en el mismo periodo.

En total se realizaron más de 523 mil obras en las comunidades más pobres del país. Los recursos de Solidaridad se enviaron, prioritariamente a indígenas, campesinos y habitantes de colonias urbano-populares.

En el periodo de 1989 a 1994, del gasto total de Solidaridad, el 27.2% se ejerció en las seis entidades, que, de acuerdo con el Censo de 1990, presentaban mayor grado de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla.

En este grupo de Estados se localiza el 94% de los municipios con grado de marginación muy alto y el 71% con grado alto. Asimismo, en esos estados se concentra el 43.9% de la población rural del país y el 65.1% de los habitantes de cinco años y más que hablan alguna lengua indígena. Del total de los recursos de Solidaridad ejercidos en el lapso 1989-1994 se distribuyó en tres vertientes, de la siguiente manera: *Vertiente del Bienestar social* que representó poco más del 52% (gasto realizado en agua potable y alcantarillado, urbanización, electrificación, infraestructura educativa, niños en solidaridad, infraestructura de salud, escuela digna, apoyo al servicio social y vivienda en solidaridad); *Vertiente Productiva* con el 15% (los fondos de solidaridad para la producción, empresas de solidaridad, infraestructura de apoyo productivo, apoyo a cafecultores, fondos regionales indígenas y mujeres en solidaridad); *Desarrollo Regional* con el 20% (carreteras y caminos rurales, y fondos municipales de solidaridad), y el restante 12% se destinó a otras acciones de apoyo, durante este periodo los programas citados anteriormente fueron los que mayores recursos ejercieron para combatir la pobreza en todo el país, sobre todo en aquellas regiones en donde ésta era más lacerante. Estos recursos adquieren relevancia por que fueron distribuidos con base en las prioridades que cada comunidad manifestó según sus necesidades más urgentes.

En el siguiente cuadro se muestran los montos de gasto que realizó Solidaridad en el periodo de 1989-1994, esto con el fin de corroborar la participación del gobierno Federal y Estatal en el ejercicio del gasto.

**GASTO POR ENTIDAD FEDERATIVA****1989-1994\***

(1994 es el cierre estimado)

Estados	Federal	Estatal	total	% del gasto Federal <sup>1</sup>
Chiapas*	2, 232, 584.7	941, 116.6	3, 173, 751.3	6.5
Oaxaca	2, 204, 411.8	763, 492.7	2, 967, 904.5	6.4
Guerrero	1, 806, 986.0	440, 771.2	2, 247, 697.2	6.2
Veracruz	1, 347, 400.2	860, 691.9	2, 208, 092.1	3.9
Hidalgo	1, 127, 008.1	527, 916.8	1, 654, 924.9	3.3
Puebla	1, 009, 087.2	853, 522.1	1, 862, 609.3	2.9
Distrito Federal**	116, 974.6	4, 816.2	121, 790.8	0.3

<sup>1</sup> El porcentaje de gasto Federal corresponde solo a las participaciones que realiza el gobierno Federal y no al gasto total

\* Es la Entidad que más participaciones federales recibe

\*\* Es la Entidad que menor participación recibe del gobierno Federal.

Fuente: Solidaridad. Seis Años de Trabajo (SEDESOL) 1994

Por medio de los datos que contiene el anterior cuadro se puede desechar la hipótesis que plantean algunos autores al afirmar que el programa de Solidaridad mantenía una estructura que sólo ayudaba a solucionar los problemas de pobreza y marginación en las ciudades, pero si nos detenemos a observar los montos de dinero destinados a mejorar la situación de las entidades federativas nos podremos dar cuenta de que, por ejemplo, el Distrito Federal era la entidad federativa que menores recursos percibía para realizar proyectos de desarrollo social.

Mención aparte merece el caso del Estado de México, el cual gasta una cantidad importante de recursos federales, siendo la quinta entidad que mayor proporción de gasto federal ejerce (\$1, 635, 776.2), su capacidad de gasto que realiza por medio de sus propios ingresos estatales es la más alta del conjunto de entidades que componen el territorio nacional (\$1, 574, 644.7), dando un total de \$3, 210, 420 que corresponden al gasto por entidad. Esto contrasta de manera importante con la proporción de gasto que ejecuta Chiapas que es la entidad a la que mayores recursos federales se destinan (\$2, 232, 584.7), en tanto que, la capacidad de gasto estatal que puede realizar es mucho menor que la del Estado de México, siendo solo de \$941, 166.6, esta cantidad representa el 60% del gasto estatal que percibe el Estado de México

En este caso el gobierno Federal cumplía con su parte de asignar recursos a cada una de las entidades, la forma en como de distribuyera el gasto correspondía determinarlo a las propias autoridades estatales, lo que analizamos en esta parte es el monto de gasto total que correspondía a dichas entidades, no analizamos la forma ni el destino de los gastos estatales. Pero basta con echarle un vistazo a las diferencias comunes que se dan entre las propias entidades, por ejemplo, las entidades de Chiapas e Hidalgo, no tiene una capacidad de gasto tan alta como el Estado de México, pero sin embargo han logrado sobrellevar su precaria situación, que por momentos puede ser mejor que la del Estado de México, en tanto que, el Edomex no ha logrado solucionar sus problemas de pobreza y marginación, sino que se han incrementado las inconformidades debido a la poca oportunidad que el propio estado brinda para que sus habitantes puedan elevar su calidad de vida, esto como consecuencia de la mala planeación de proyectos y planes que puedan tener efectos sociales favorables, privilegiando a los grandes inversionistas y al capital privado, pero los ingresos que se perciben no reflejan el desarrollo y el crecimiento del Estado.

Y como el caso anterior podemos encontrar varios más, en los que destacan situaciones anómalas debido a la poca claridad con que se llevan a cabo las acciones en beneficio de la población ó grupos sociales que más lo necesitan

El apoyo que brindaba el gobierno se daba bajo la vertiente de las tres líneas de acción instrumentadas por Solidaridad: *el bienestar social, apoyo a proyectos productivos y el apoyo a la infraestructura básica para el desarrollo regional*. El total de gasto destinado al Pronasol aumentó de un millón 640 mil de nuevos pesos en 1989 a siete millones 747 mil en 1993, y a nueve millones 233 mil en 1994. de representar el 0.32% del PIB, dicha cifras pasaron a significar el 0.73% del PIB

El accionar e implementación de los programas corrian a cargo del gobierno federal, a falta de una secretaria de Estado que se encargará de poner a funcionar los programas con la responsabilidad intrínseca de establecer mecanismos de vigilancia, así como de evaluación y de recabar los resultados que arrojasen dichos programas.

Después de identificadas las líneas de acción se crearon un conjunto de programas tendientes a subsanar la precaria situación de la gente que más lo necesitaba, en los siguientes cuadros mostramos los programas más importantes dentro de cada línea de acción, los montos que cada programa utilizó en el periodo de 1989 a 1994, así como la cantidad de personas beneficiadas por dichos programas.

# PROGRAMAS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro N.º 13 a

PRINCIPALES PROGRAMAS 1989-1994*						
GASTO (miles de nuevos pesos)				RESULTADOS		
PROGRAMA	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	BENEFICIARIOS
<i>Bienestar Social:</i>						
Infraestructura Educativa	1.390.109,6	773.201,1	2.163.310,7	Especio Educativo	81.350	3.290.077
Solidaridad para una Escuela Digna	922.300,1	594.343,2	1.516.643,3	Escuela	119.706	19.395.976
Programa de Apoyo al Servicio Social	904.767,5	163.253,7	1.068.021,2	Beca	910.811	779.806
Niños de Solidaridad	1.970.516,1	784.057,2	2.754.573,3	Niño	1.169.932 <sup>a</sup>	1.169.932 <sup>a</sup>
Hospital Digno	212.379,6	176.960,0	391.339,6	Hospital	234 <sup>b</sup>	280.000
<i>Infraestructura de Salud:</i>						
Infraestructura Hospitalaria	924.375,8	313.501,4	1.237.877,2	Hospital	355	10.500.000
Centros de Salud	183.466,5	70.891,3	254.359,8	Centro de Salud	4.373	
Unidades Médicas Rurales	136.852,0	57.314,8	196.166,8	Unidad Médica Rural	1.241	
Centros de Bienestar Social	64.566,4	33.829,2	98.385,6	Centro	284	
Enfermeras en Solidaridad	35.169,9	0,0	35.169,9	Estímulo	27.931	27.931
				Beca	2.570	
Maestros Jubilados y Pensionados	41.557,0	11.712,7	53.269,7	Maestro	6.253	6.253
Jóvenes en Solidaridad	39.154,2	0,0	39.154,2	Beca	25.267	25.267
Tenencia de la Tierra	84.912,4	7.052,7	91.965,1	Escritura	2.500.000	2.500.000 <sup>b</sup>
Solidaridad Obrera	51.508,2	9.898,8	61.407,0	Unidad Habitacional	310	641.068
Agua Potable Rural	1.338.373,3	795.394,5	2.133.767,8	Sistema	8.241	
Agua Potable Urbano	845.465,5	1.218.856,1	2.064.323,6	Sistema	2.208	16.300.000
Alcantarado Rural	814.537,0	532.668,8	1.347.205,8	Sistema	3.028	
Alcantarado Urbano	814.779,4	853.200,2	1.667.979,6	Sistema	975	13.700.000
Electrificación	1.456.793,5	869.595,8	2.326.389,3	Colonia	5.230	
				Pobliedo	14.003	20.448.770
Urbanización <sup>c</sup>	3.075.827,1	2.385.566,5	5.461.393,6	Colonia	5.230	
				m <sup>2</sup>	41.353	N d
Vivienda	765.244,7	494.936,2	1.260.180,9	Acción	714.294	3.122.220
Infraestructura Deportiva <sup>b</sup>	458.039,0	226.108,6	724.147,6	Cancha	2.138	
				Unidad Deportiva	442	12.937.866 <sup>m</sup>
Solidaridad Forestal	155.095,9	45.222,2	200.318,1	Plantas (milones)	232,7	N c
<b>Subtotal</b>	<b>18.729.782,7</b>	<b>10.417.567,0</b>	<b>27.147.349,7</b>			

\* Cierre estimado para 1994  
 a Incluye Gasto en Construcción, rehabilitación y equipamiento  
 b Incluye Gasto en Pavimentación y Vialidades Urbanas  
 c Incluye Gasto en Construcción y Rehabilitación  
 d Cifra máxima del periodo  
 e Numero de familias beneficiadas  
 f Incluye años 1992, 1993 y 1994  
 N. d. No disponible  
 N. c. No cuantificable

Fuente: Solidaridad: Seis Años de Trabajo (SEDESOL) 1994

Cuadro N° 13 b

PRINCIPALES PROGRAMAS 1989-1994*						
GASTO (miles de nuevos pesos)				RESULTADOS		
PROGRAMA	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	BENEFICIARIOS
<b>Proyectos Productivos</b>						
Fondos para la Producción	2.419.327,9	748.054,2	3.167.382,0	Hectárea	2.900.698	1.072.782
Cajas en Solidaridad				Caja Local	2.115	89.814
Empresas de Solidaridad	875.838,7	0,0	875.838,7	Empresa	19.905	84.598 <sup>2</sup>
Fondos Regionales Indígenas	349.224,5	0,0	349.224,5	Proyecto	6.801	77.605
Patrimonio Cultural Indígena	29.393,6	0,0	29.393,6	Proyecto	3.688	166.445
Mujeres en Solidaridad	182.894,3	86.407,0	269.301,3	Proyecto	6.273	164.200
Apoyo a Cafecultores	341.921,6	0,0	341.921,6	Hectárea	473.012 <sup>2</sup>	259.736 <sup>2</sup>
Jornaleros Agrícolas	42.646,8	18.428,8	61.075,6	Obra	14.374	392.240 <sup>2</sup>
Ecología Productiva	25.578,3	9.921,2	35.499,5	Proyecto	530	16.817
Infraestructura de Apoyo Productivo	822.468,9	415.141,7	1.237.610,6	Hectárea	644.005	860.871
Apoyo a Productores Forestales	45.244,4	0,0	45.244,4	Hectárea	15.488	68.507
Otras acciones Productivas	1.117.648,9	287.466,1	1.405.115,0			
Subtotal	6.252.187,8	1.565.419,9	7.817.608,8			
<b>Infraestructura Básica de Apoyo al Desarrollo Regional</b>						
Fondos Municipales de Solidaridad	2.692.552,0	1.887.020,0	4.579.572,0	Obra	113.431	2.341
Carreteras y Caminos Rurales	3.935.112,5	1.935.775,2	5.870.887,7			N. c.
Subtotal	6.627.664,5	3.822.795,2	10.450.459,7			
Otros Programas	4.977.895,5	1.425.381,4	6.403.276,9			
Total	34.587.530,5	17.231.182,8	51.818.693,1			
<small>           * Para 1994 corre estimado            1 No incluye recursos federales que se ejercen por los ramos VII y XX            2 Cifras máximas del periodo            3 Empleos Creados            N. c. No cuantificable         </small>						

Fuente: Solidaridad - Seis Años de Trabajo (SEDESOL) 1994

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) identifica tres líneas de acción: *bienestar social*, *proyectos productivos* e *infraestructura básica de apoyo al desarrollo regional*; de estas la que mayores recursos ejerció y mayor cantidad de beneficiarios logró fue la línea de bienestar social, esto gracias a la implementación de proyectos focalizados que se facilitó su accionar con la participación activa de las comunidades objetivo.

La modificación al artículo 27 permitió la escrituración de una gran cantidad de tierras ejidales logrando beneficiar a más de dos millones y medio de familias; se debe destacar el gasto ejercido en la educación, la construcción de espacios educativos, la remodelación y mantenimiento de escuelas paso a formar parte de las prioridades del gobierno, logrando alcanzar una cantidad de beneficiarios importante, siendo 22 millones 686 personas beneficiadas con este proyecto; otra vertiente de la línea de bienestar social fue la urbanización cuyo gasto supero por mucho a los demás proyectos, este programa de urbanización estaba dirigido a remodelar, modernizar y restaurar a las metrópolis de las Entidades.

El monto de gasto ejercido es muy alto, si lo comparamos con algunos otros programas, pero en términos de los costos de construcción y mantenimiento no es lo mismo gastar para pavimentar una calle en la zona metropolitana que en el medio rural, en donde difícilmente se pueden tener caminos pavimentados, al construir en una ciudad ya establecida y en donde los efectos negativos de cualquier construcción son mayores, situación que no se da en el medio rural por diversas causas, la que consideramos más importante es la densidad de población, es decir, la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado.

El caso del agua potable y del alcantarillado son cuestiones que contrastan al medio rural con el urbano, ya que la infraestructura para hacer llegar el agua y dotar de drenaje a una colonia urbanizada, es menor que dotar de los mismos servicios a una población alejada de las ciudades, esto porque es necesario crear toda la infraestructura necesaria, totalmente nueva, y siempre el primer gasto es el más alto debido a que se realiza pensando que en un futuro sea la base de nueva infraestructura.

La instalación del agua potable fue una demanda reiterada a Salinas de Gortari durante las giras que realizó para promover su candidatura presidencial. A la vez, la instalación de agua potable en Municipios y localidades del país era un requerimiento de la modernización en la infraestructura básica; sin embargo, gran parte de los gobiernos municipales carecía de la capacidad para realizar dicha instalación.<sup>75</sup>

Debido a lo amplio de la línea de apoyo al bienestar social la cantidad de dinero y de beneficiarios superó por mucho las expectativas y a las demás líneas de acción, además de que los proyectos tuvieron un impacto social más relevante ya que se trato de satisfacer sus necesidades básicas, en lo que a mejorar su calidad de vida se refiere.

La línea que se enfoca a brindar apoyo a proyectos productivos no logra tener el impacto de la línea anterior, pero sus logros también son importantes. Es necesario hacer énfasis en esta línea de acción, la cual en un futuro, ocasionará graves problemas y conflictos a la sociedad, esto por la forma en como se manejaron los recursos y las persona beneficiadas de los programas de apoyo

---

<sup>75</sup> Gordon R. Sara, *Entre la eficacia y la legitimidad, el Pronasol como política social*. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Edit. UNAM, FLACSO y Plaza y Valdes, Primera edición, México, 1996, pag. 253

El gasto más importante de esta línea es el de *Fondos para la Producción*, en la cual se beneficiaron un millón 72 mil 182 campesinos temporales, con un total de 2 millones 900 mil 698 hectáreas apoyadas, esto por medio del programa de apoyo al campo; se crearon 19 mil 905 empresas nuevas, para beneficiar a 84 mil 598 personas, las cuales lograron mantener sus empresas para así poder brindar empleo permanente; el programa que se destina a brindar apoyo a los indígenas ejerce una cantidad importante de recursos, que junto con el programa de apoyo a cafecultores (apoyando a más del 92% del país) y a los jornaleros agrícolas registra la mayor cantidad de beneficiados. El principal objetivo de esta línea de acción era dotar de recursos suficientes al sector agrario con el fin de hacerlo productivo y competitivo, poniendo énfasis en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla, que se consideran entidades con un alto grado de marginación y población indígena. Con la implementación del programa de proyectos productivos se logró apoyar las condiciones de vida de alrededor de 164 mil mujeres.

Como complemento de las vertientes de bienestar social y productivo de Solidaridad, que apoyan el desarrollo del piso social básico para el bienestar y el empleo, la vertiente de desarrollo regional conjuga los esfuerzos de ambas en programas integrales aplicados en determinadas zonas, para aprovechar sus potencialidades.

De la línea que se aboca a brindar apoyo al desarrollo regional destaca el programa de *Fondos Municipales en Solidaridad* y el de *Carreteras y Caminos Rurales*, con el programa de fondos municipales se beneficiaron a 2 mil 341 municipios o ayuntamientos, que representan el 97.9% del total existente en el país, realizando en ellos 113 mil 431 obras y proyectos. Dentro de esta línea de *desarrollo regional* se encuentra el programa *cien ciudades* que tiene como propósito la descentralización de las actividades económicas de las principales zonas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Otro de sus objetivos era orientar la migración interna a lugares estratégicamente ubicados y con mejores perspectivas de crecimiento que los lugares de origen de los grupos sociales empobrecidos. Este programa originalmente incluyó cien ciudades.

Sin embargo, se han incorporado catorce más para hacer un total de ciento catorce, en las cuales se ubican 205 municipios que concentran una población aproximada de 26.6 millones de habitantes.

## PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA <sup>76</sup>

En lo que se refiere a evaluar los resultados y alcances del Programa Para Superar la Pobreza (PSP), y en específico de Progresá, aún no se tienen cuantificados los logros reales del programa, la información oficial, en algunos de los casos, carece del respaldo estadístico, situación que podemos atribuirle a varios factores, en el que destaca en particular el cambio de régimen presidencial. Este cambio se traduce en un nuevo rumbo de la política social en el que los logros de la administración anterior deben ser los únicamente conocidos y del dominio público, esto si partimos del supuesto de que los resultados de una nueva administración, teóricamente, no deben ser sujetos de comparación dadas las condiciones propias de cada momento y situación, pero además, la falta de continuidad de algunos programas y la desaparición de otros hace que un programa que se aboca a subsanar las necesidades básicas de la población provoca el descontento entre la sociedad.

Hemos hablado de que el principal instrumento para combatir la pobreza en México durante el régimen de Ernesto Zedillo fue el Progresá, dicho programa de apoyo a los más necesitados también estuvo inmerso en problemas de malversación de recursos, dando sustento nuevamente a la hipótesis de que lo que falla, en la mayoría de los casos, no son las instituciones sino las personas que trabajan dentro de ellas, las instituciones tienen principios bien definidos que tergiversan las personas encargadas de la institución. Y para ejemplo basta un botón: *"según la Auditoría Superior de la Federación se encontraron anomalías en el gasto ejercido por el Progresá en el combate a la pobreza, principalmente en los estados de Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Sonora; entre las anomalías se encontraron facturas apócrifas, pagos duplicados y realización de obras en lugares en donde no hay población"*.<sup>77</sup> Estas situaciones se han convertido en el común denominador de las políticas sociales.

El Programa para Combatir a la Pobreza volvió a caer en el mismo hoyo en el que Solidaridad cavo su tumba, el alcance propio del programa no daba para ser tan amplio, no por que no se quisiera sino que las prioridades eran diferentes, además de la falta de recursos suficientes para hacer que los programas funcionaran adecuadamente, es por eso que los resultados son escasos en términos numéricos, aunque se lograron resultados en relación a tratar de elevar la calidad de vida de la población, un ejemplo de esto es el mantener el nivel de precios como una variable bajo control, que aunque sus efectos se verán más en el largo plazo, los efectos inmediatos son muy a cuentagotas. Programas como el de Empleo Temporal tuvieron un efecto de muy poca duración, y que al final, en el recuento de los resultados, sólo fueron una falacia más del PSP.

<sup>76</sup> En el intento por tratar de conseguir la información suficiente para poder hacer el balance del Programa Para Superar la Pobreza nos enfrentamos con el inconveniente del cambio de régimen presidencial, sin que esto sea motivo de disculpa, sin embargo, si resulta importante mencionarlo ya que, por ejemplo, en el caso de Solidaridad el régimen de Zedillo permitió que se terminara una publicación que arrojaba y cuantificaba los resultados del programa, esta situación disto mucho de poderse dar con el ascenso de Fox a la presidencia. La información oficial disponible no es suficiente para hacer un análisis, hablando de la información escrita, si hablaríamos de la información por medio de la red de Internet, los documentos que aparecían en formatos PDF en febrero de 2001 no podían ser accedidos y recomendaban revisarlos después, pero a la siguiente revisión de la página, argumentando renovación de la página web, estos documentos desaparecieron, incluso de la propia biblioteca virtual de la SEDENOL, por lo que nuestro análisis se sustenta en lecturas de varios autores, artículos de periódicos y revistas.

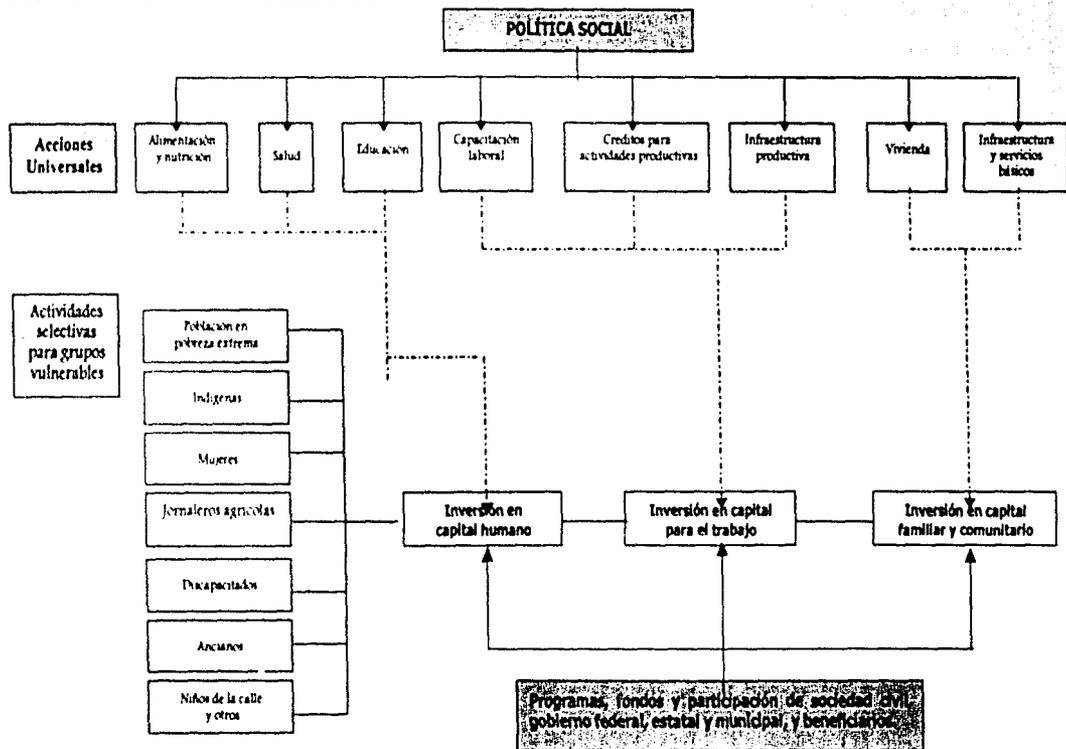
<sup>77</sup> *El Financiero*, 17 de septiembre de 2001. Notimes.

Ahora bien, si consideramos el monto de inversión que se realiza en las vertientes de dicho PSP, dicho monto es importante, pero hay también que revisar las obras que se realizaron y la calidad de las mismas, ya que en la mayoría de los casos no cubrían los requerimientos técnicos de seguridad, otras eran proyectos que se quedaban a medias por la falta de recursos o bien, su construcción no tenía razón de ser, es decir, la falta de planeación y de organización de los tres niveles de gobierno ocasionaba que los proyectos y los programas adquirieran rumbos muy diferentes en función de objetivos particulares e individualistas de las personas que se encargaban de los programas.

El PSP, con su elemento más importante, el Progreso, intento ser la plataforma de un proyecto de largo plazo, se terminaría con la visión de corto y mediano plazo aplicada en el programa anterior, pero desafortunada o afortunadamente, de acuerdo a las preferencias de cada lector, se dejó de lado el aspecto político, principal eje rector de la vida nacional y que con la oferta de poder, intrínseca al modelo de política mexicana, hace sucumbir a la sociedad más organizada del orbe. El surgimiento de una política social refundada hace necesario un periodo de transición, en donde no se debe destruir lo ya realizado que garantiza buenos resultados, sino apuntalar lo que esta bien construido, situación que no se dio en este cambio de poder político.

Para poder hacer un balance de los resultados y logros del PSP debemos conocer las directrices bajo las cuales se sustento el trabajo del programa con el fin de tener un acercamiento más real entre lo que se dice en los discursos, entre las cifras oficiales y los resultados que arrojan las evaluaciones que cada grupo específico de la sociedad hace. Para sustentar lo anterior a continuación mostramos el cuadro elaborado por el gobierno federal y al cual se le denomino como *Red de Protección Social del Gobierno Mexicano*.

# RED DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO MEXICANO.



Fuente: Programa Para Superar la Pobreza 1995-2000

El punto fundamental del PSP era incrementar la inversión en el desarrollo del capital humano con el fin de dotar de las condiciones óptimas para que el individuo se desenvuelva con mayor facilidad en su entorno, para lograr eso es que el PSP se propuso como el objetivo principal el atender a la parte de la población que se encontraba en una situación de pobreza en sus diferentes niveles. El incrementar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es parte de la nueva visión de la política social que prevalece en un momento en el cual la economía mundial se preocupa por que los habitantes de un país sean el motor de cualquier sistema económico.

La inversión en capital social fue la principal alternativa que se formuló con el fin de superar la pobreza. A diferencia de los actores económicos, los actores sociales no son tomados en cuenta al momento de pretender optimizar el uso y asignación de los recursos de un país, sin embargo, los valores comunitarios y el capital social que vienen y acompañan a las comunidades del país pueden aportar soluciones a los problemas que se enmarcan en un proceso de constante cambio. Esta situación no fue bien entendida por el gobierno mexicano, a tal grado que los programas y proyectos fueron orientados a sectores y grupos específicos, dejando de lado las opiniones de los propios afectados, algunas veces, robando sus ideas y haciendo obras en nombre de un régimen no en nombre de combatir la pobreza

El entorno que se daba alrededor del surgimiento del PSP era muy diferente al que se había tenido con el surgimiento de Solidaridad, en el momento en que aparece el PSP el problema de la crisis y, consecuentemente, el descontento social, hicieron que el programa necesitara obtener resultados inmediatos, tanto para intentar solucionar la crisis por un lado, y por otro lado, intentar que las desigualdades sociales se hicieran menos agravantes de la situación social.

La disminución en la producción causó una baja importante del nivel del PIB, teniendo como consecuencia un producto interno negativo para 1995, situación que era necesario revertir por todos los medios posibles. Como mencionamos en el capítulo anterior, fue indispensable cambiar los objetivos que debía conseguir la Política Económica, teniendo un tipo de cambio flotante, procurando mantener finanzas públicas sanas, un nivel de inflación a la baja, etcétera, es decir, una política macroeconómica con variables estables y sanas que se convirtieron en la prioridad, y es bajo este entorno en que el PSP se propone abatir las desigualdades de la sociedad.

Después de haber logrado superar con buenos resultados la crisis económica debemos observar que los rezagos que ocasionó el desequilibrio aún no se han logrado superar, y que por el contrario, tal y como sucedió con Solidaridad, el número de pobres se incrementó; las necesidades básicas de la población no se han podido satisfacer y los índices de marginación no han tenido buenos resultados. En este momento, el desarrollo del país se sustenta en un modelo que tiene en el sector exportador a su mejor carta para competir, mientras que poco más del 90% de su planta productiva continua atrapada en un mercado interno incapaz de lograr su reactivación

Los criterios de PE han tenido buenos resultados en el nivel macroeconómico pero aún no se logran aterrizar estos logros en los bolsillos de las familias, por el contrario, la concentración del ingreso en los deciles más altos se ha incrementado, el nivel educativo de la población no ha cambiado, alcanzando solo el séptimo grado; y los rezagos más importantes los encontramos en renglones sociales básicos como la inversión en infraestructura social y productiva.

Esta crisis de 1995 hizo que se diera un fenómeno muy raro e interesante, por un lado tenemos a una economía con un sector exportador fuerte y que se consolida cada vez más, con el auspicio de una economía estadounidense en crecimiento; y por el otro lado tenemos a la economía interna integrada por las empresas domésticas y el sector obrero que trabaja en las mismas, en este lado de la economía no se ha logrado superar la resaca de la crisis, y por el contrario, los programas y proyectos de apoyo se han quedado cortos, tanto en instrumentos como en recursos.

El dilema para las empresas domésticas se encuentra en la elección entre pedir préstamo, con pocas posibilidades de acceder al crédito y pagar cantidades exorbitantes de intereses, o decidir seguir produciendo bajo las mismas condiciones esperando el inevitable final de su empresa; en tanto que la situación de los obreros se desenvuelve bajo la presión de percibir salarios bajos, con una canasta básica cara y con pocas posibilidades de conseguir empleo en el caso de ser despedido.

La brecha que ha existido entre pobres y ricos cada vez se hace más grande a tal grado que México, en este momento, cuenta con poco más de 40 millones de mexicanos pobres, además de que el sector agropecuario es el que menores tasas de crecimiento ha mostrado, siendo el principal sustento de la mayoría de familias pobres del país.

PROGRESA utiliza un proceso de focalización en dos niveles. En una primera etapa se hace una selección geográfica en la que se identifican localidades altamente marginadas, utilizando como criterio de selección el índice de marginación de las localidades. En la segunda etapa del proceso de focalización, el interés se centra en evaluar la condición de pobreza de los hogares que conforman las localidades seleccionadas en la primera etapa. En este caso, el criterio de focalización se aplica hacia el interior de las localidades y se construye a partir de indicadores medidos a nivel de los hogares que permiten evaluar las características que se asocian a la condición de pobreza extrema.

Los recursos que destina el gobierno a los programas de combate a la pobreza representan en términos reales 40% menos que los canalizados durante 1994 y el nivel más bajo de los últimos quince años.

Por el programa de LICONSA son beneficiados actualmente sólo 5.2 millones de niños, mientras que en 1994 se beneficiaban a 6.6 millones de niños. Se ha venido disminuyendo el volumen *per capita* a las familias marginadas, para las cuales el producto lácteo se ha incrementado por los continuos ajustes de precios.

La clientela objetivo que se propuso atender el Pronasol fue la población que se hallaba en una situación de "extrema pobreza"; mediante una acción focalizada, una política social selectiva y un nuevo "piso social" como se dio en llamar. Por otra parte se trató de un programa centralizado en una secretaria de Estado.

El monto del presupuesto dedicado a rubros comprendidos en las denominadas "áreas blandas" muestra claramente la acción seguida, frente a otras, para lograr apoyo: en 1991 y 1992 el gasto dedicado a programas de urbanización (solidaridad en colonias y comunidades, agua potable y drenaje, electrificación, y caminos rurales y carreteras) representó 39.19% y 42.17%, respectivamente, del gasto total de solidaridad; en tanto que el dedicado a abasto y comercialización sólo significó el 0.52 y 0.31% del gasto en esos años.

La característica de incluir en Pronasol tareas de ordinario desempeñadas bajo responsabilidad estatal se presentó en varios programas, pero en algunos fue muy evidente su débil relación con el combate a la pobreza, ya que se atendía a sectores no necesariamente ubicados en los deciles más pobres. Un ejemplo claro fue el programa de regularización de la tierra auspiciado por Pronasol, cuyas repercusiones en el alivio a la pobreza son por lo menos cuestionables, independientemente de que su ejecución pueda considerarse urgente por otros motivos, como la necesidad de dar certidumbre a la propiedad de la tierra con el fin de facilitar transacciones comerciales. La regularización de la tierra permite a sus propietarios disponer de una garantía en caso de que se solicite un crédito para construir o remodelar la vivienda. De este modo se favorece la conversión de determinados grupos en sujetos de crédito.<sup>78</sup> Este ejemplo se manifiesta en el momento de la entrega de los títulos de propiedad bajo el sello de Solidaridad, que entregaba el presidente Salinas en actos públicos, y en muchos de los cuales se pudo observar la muy diversa pertenencia social de los beneficiarios.

Hacer aparecer una acción que es responsabilidad gubernamental como parte de un programa de combate a la pobreza indicaba que sus propósitos legitimadores se habían desbordado y que se había convertido en mero apoyo particularista a la figura presidencial. O sea que los objetivos de *selectividad*<sup>79</sup> también habían sido perdidos de vista.

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

Como hemos observado, Pronasol fue un programa integral que intento abarcar la mayor cantidad de proyectos sociales, pero en ese intento por alcanzar la integralidad del programa se fue formando un monstruo de mil cabezas que lejos de obedecer al amo, cada una de sus partes iba en direcciones opuestas.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*

<sup>79</sup> *Selectividad*: Es dar preferencia a los grupos con mayores necesidades y dirigir los programas a los más vulnerables

La atracción de proyectos sectoriales que correspondía ejecutar a diferentes Secretarías o a otros niveles de gobierno ocasiono que se tuviera un programa obeso carente de objetivos, con una mala planeación, altos costos burocráticos, externalidades negativas para una sociedad que funcionaba en conjunto, y que no pudo deshacerse de las viejas prácticas políticas como el clientelismo, el paternalismo y el compadrazgo entre personas e instituciones. Estas circunstancias, en el momento de hacer el balance de los resultados del programa, ocasionaron más problemas de los que ya se habían identificado.

El saldo de Solidaridad es, en general, negativo, si consideramos que no se logró solventar las adversidades de una década perdida, de una reorganización institucional incompleta, con una falta de visión de largo plazo, y que, además, Solidaridad fue el pretexto para mantener un ego presidencial que intentaba volver a considerar la alternativa de un nuevo ascenso a la presidencia por medio de la plataforma ya establecida de un programa que en el corto plazo, atenuó las carencias de la mayor parte de la población, pero que carecía de la sustentabilidad suficiente en el mediano plazo.

Por último podemos mencionar, que las metas que se habían propuesto en el PRONASOL eran buenas pero por las circunstancias ya mencionadas anteriormente no se lograron cumplir, además de que seis años no son suficientes para lograr los objetivos de un proyecto tan grande como lo fue dicho programa.

El desarrollo social de un país debe ser considerado como una de las prioridades de todo régimen, se debe asumir el compromiso de mejorar la calidad de vida de la población, dicho mejoramiento debe ser la base del desarrollo de cualquier país. Un desarrollo sustentable y con equidad es a lo que debe aspirar cualquier economía, en este desarrollo, conocer las necesidades de la población y satisfacerlas, conformando un frente común a favor de mejores condiciones de vida en donde la participación de todos los sectores de la población se convierta en lo más importante, debe ser el punto de partida de cualquier programa social.

Debemos comprender que tanto la pobreza, en sus diferentes niveles, como la marginación, tiene un origen estructural y que ambos fenómenos requieren de modos de atención diferentes, de acuerdo a sus propias características.

El carácter nacional del programa se encuentra en el sentido de que es un instrumento que servirá para cohesionar los esfuerzos institucionales; alentar la participación de la iniciativa social por medio de las aportaciones de la población en general; lo anterior, permitirá hacer frente a un problema que nos incumbe a todos, como es el caso de la pobreza, considerándola como una prioridad.

Poder garantizar una estabilidad macroeconómica que permita garantizar el crecimiento sostenible es fundamental para reforzar los programas sociales, pero los resultados macro es necesario hacerlos atemizar para atender las necesidades de la población, traducir los beneficios a nivel microeconómico nos encaminará a poder llegar a las metas de solucionar el problema de la pobreza en sus diferentes niveles y evitar el rezago en todas sus modalidades.

Para Julio de 1998 el gasto público se había visto reducido por tercera vez consecutiva, dicho ajuste implicaba que no habría incrementos en los precios y las tarifas y el déficit fiscal para fin de año sería de 1.4% del PIB. Frente a este acontecimiento varias instituciones civiles, como es el del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), previeron que los niveles de pobreza y rezago serán, mucho más graves, ya que en este momento, se ve truncada la posibilidad de crear empleos, aumentando el desempleo y las necesidades de la población.

Un recorte en el gasto público provocaría una mayor profundidad en los niveles de pobreza del país y, con ello, la mortalidad por desnutrición, situación que según el gobierno se ha mejorado ya que para 1995 la mortalidad se ha reducido a sólo 30.5 por cada mil.<sup>80</sup> Asimismo el recorte del gasto ha lesionado severamente los programas de atención social, por lo que hoy en día, sólo un 3% de personas en extrema pobreza reciben algún tipo de subsidio al consumo.

El subsidio a la tortilla se fue disminuyendo o se aplicaba de manera discrecional, de modo que el alimento básico acumuló alzas hasta del 36.8% tan sólo en el transcurso del año 1998. Los incrementos en el pan blanco, aceite comestible, pastas para sopa, detergentes, legumbres y frutas fueron para el año 1998 de 31.5%, esto ha llevado a las familias de los obreros a utilizar el 70% del ingreso en la compra de alimentos: a diferencia de los años 1990-1994 que se destinaba sólo el 46.7% del ingreso de los trabajadores obreros.

Hemos sido observadores de cómo se dan las crisis, pero hemos sido, también, víctimas de los problemas que se originan con las crisis, estamos acostumbrados a que durante un cambio de régimen, la crisis es un fenómeno intrínseco, situación que no debe ser, debemos ser capaces de asimilar los fenómenos económicos y los sociales, situación que resulta bastante compleja, pero que sin embargo, es necesario hacerlo para que las "víctimas" de las crisis no existan, por que no es justo que la población pague por los errores de unos cuantos.

Otra cuestión que hay que considerar es la realización de una clasificación de pobres y de sus niveles de pobreza, este punto no ha sido explorado ya que resulta más fácil hacer un programa general, lo que contraviene al principio de la focalización, sin tomar en consideración las diferentes necesidades que presente cada zona, región, comunidad y persona. Esto nos permite poder cuantificar la pobreza real, con nuevos criterios más acordes, tratando de ser más objetivos, no utilizando los parámetros como justificantes populares o para desacreditar las acciones realizadas antes y después de la vigencia de este programa. Hemos sido testigos de cómo algunas instituciones, de diversos lugares, con diferentes intereses, o algunas personas, manipulan la información en beneficio propio para tratar de mostrarse como los visionarios, o como la única y más eficaz alternativa.

---

<sup>80</sup> Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

La focalización sólo ha sido entendida en el ámbito geográfico, por lo que tenemos los inicios de una focalización geográfica pero debemos dar un paso adelante hacia ser más específicos en cuales son los tipos de pobres que identificamos en nuestro país, sus carencias cualitativas y cuantitativas, el momento, teniendo una visión de largo plazo, todo esto acorde con las nuevas políticas establecidas en beneficio de la población en general, pero atendiendo, de manera específica, a los pobres y marginados.

El atender a las necesidades básicas implica un gran esfuerzo al encontramos con problemas, tales, como el mismo idioma, costumbres, teología y recursos naturales, por lo que los programas generales, o que tratan de ser integrales, no han funcionado. Debemos considerar todas estas variables para poder decir que el programa es implementado de manera integral, en beneficio de todos y no sólo de unos cuantos. Este punto pone especial énfasis en los problemas coyunturales de los pueblos indígenas, en este punto no podemos diferenciar a un grupo de otro, la participación y los beneficios deben ser para todos por igual.

Tenemos que plantear nuevas formas de apoyo a los pobres, esto en el sentido de diferenciar cuales son sus necesidades más importantes para cada comunidad, con esto queremos decir que no es valido que algunos de los apoyos sean exclusivamente monetarios o en especie, ya que esto tampoco ha funcionado, y no se ha intentado una forma diferente de otorgar los beneficios, como puede ser el apoyo bivalente, en donde el apoyo puede ser, de una parte monetario y de otra, un apoyo material, en beneficio de la comunidad en general. Después de identificar sus necesidades podemos establecer que resulta más benéfico para la comunidad, porque los resultados obtenidos con los anteriores programas dejan mucho que desear, creemos que una combinación más realista de los tipos de transferencias o subsidios pueden arrojar mejores resultados, considerando la problemática propia de la entidad o comunidad.

Diferenciar entre los proyectos de apoyo comunitario y los de apoyo individual, implicaría menos costos para el gobierno. Resultan muy diferentes los criterios que se pueden utilizar para crear programas de apoyo comunitario pero no se ha considerado la posibilidad de crear programas individuales, hablamos de programas con diferencias genéricas que provocan, en algunos casos, falta de equidad en la proporción de bienes y servicios, y el beneficio que se plantea otorgar.

Debemos explorar la alternativa de programas de atención a personas con una misma problemática, esto nos permitirá, por un lado, subsanar sus rezagos y diferenciar sus problemas, por otro lado, nos permite la participación de la misma gente dentro de los propios programas aportando sus propias ideas, exponiendo sus problemas y contando con el apoyo de la sociedad. De lo que se trata es de participar desde fuera y dentro del programa.

## **IV COMPARATIVO DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO.**

### **4.1 POLÍTICA DE GASTO SOCIAL: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN**

México cuenta con una política fiscal y monetaria que forman parte importante de las directrices de la política económica, la política social viene a formar parte del "relleno" de la política económica, puesto que lo estipulado en el modelo neoliberal y sus fundamentos así lo determinan, es por esto que carecemos de una política social que incluya una política específica de gasto social. Estamos acostumbrados a que el gasto social se realiza por medio de los programas de apoyo a la infraestructura social o de combate a la pobreza y la marginación, pero no se tiene el antecedente propio de una política de gasto social que incluya montos específicos de gasto, que no sean sujetos de ajustes presupuestales, con instrumentos de gasto y reglas claras.

El gasto social, como parte del presupuesto público, no se considera dentro de la parte que incluye el gasto programable, es por esto que en el momento de realizar ajustes a los presupuestos públicos la parte destinada al gasto social es la que siempre ha sido sujeto de disminuciones importantes, es necesario terminar con este tipo de costumbres que sólo ocasionan mayores desigualdades entre la sociedad. En el momento en que nos hablan de política de gasto social es inevitable relacionarla con algún nuevo programa social, no se puede entender, como nosotros suponemos, la manera idónea de relacionar gasto social y un programa social, es decir, en caso de existir una política de gasto social los programas deben depender de dicha política y no a la inversa, tal y como sucede en México. Esto ayudaría en gran medida a solucionar las carencias de una sociedad ávida de apoyo y de soluciones concretas.

Sería bueno preguntarnos por que no existe una política de gasto social como tal, mucha gente podrá argumentar que dichas políticas de gasto social son parte integrante de los programas sociales pero esto no nos convence desde un punto de vista práctico, no es posible que la política social no tenga los instrumentos suficientes para brindar mejores resultados. Tal vez esta pueda ser parte de la respuesta del incremento de la cantidad de pobres y un aumento en los índices de desigualdad y marginación.

La falta de una política de gasto social concreta ocasiona distorsiones en la forma en como se distribuyen los recursos debido a las discrecionalidades que se dan en función de intereses individuales y políticos.

El intento por tratar de normar y regular la distribución de los fondos federales se hace presente a partir de la década de los ochenta, cuando la crisis mexicana tocaba fondo, además de coincidir con un movimiento político en el que se pugnaba por un mayor reconocimiento hacia la esfera del poder local para tratar de evitar los desajustes visibles que se daban entre una entidad y otra y de uno a otro municipio, con lo que nace en 1981 el *Fondo de Fomento Municipal*, para lo cual fue necesario modificar la Ley de Coordinación Fiscal adicionándole el Artículo 2A, buscando el fortalecimiento de la hacienda pública municipal al distribuir entre todos los municipios el beneficio de la riqueza nacional generada por la exportación de hidrocarburos.<sup>81</sup>

A partir de 1982 se presenta un desgaste de una estrategia de política social (estatista y corporativa) y un sensible deterioro de las instituciones de bienestar social, donde la demanda social de sectores no había sido parte del beneficio del crecimiento económico, y por el contrario, la demanda supera por mucho a la oferta pública.

En este mismo año inicia un periodo de transición importante para la vida política, social y económica del país: la inclusión de México en la nueva dinámica mundial por medio de un cambio de modelo económico, el modelo neoliberal hace su aparición y con este las formas de entender y hacer las cosas sufren una gran transformación. En lo que respecta a las políticas sociales, el modelo neoliberal plantea una alternativa eficaz para combatir los males endémicos de la sociedad.

Los supuestos principales del modelo neoliberal, en el sentido de política social, nos dicen que: se debe de cumplir los criterios de: privatización, focalización y descentralización, esto con el propósito de hacer de las políticas sociales más eficientes y logrando mejores resultados; para el caso mexicano el cumplimiento de estos criterios, lejos de traer beneficios, lo que han logrado es agravar las dificultades de la población marginada, la cual, si ya sufría problemas de esta índole, al no tener acceso a servicios básicos (**educación, salud, alimentación, empleo, vivienda e infraestructura básica**) el establecimiento de dicho modelo ha creado una cantidad mayor de pobres.

En México el gasto social no ocupó un lugar muy importante en las administraciones pasadas. En efecto su crecimiento promedio anual fue de 3.2%, que resulta insuficiente si se considera que en algunos años la tasa de crecimiento de la población incluso fue mayor. Sin embargo, esta tendencia se agudizó en el periodo 1983 - 1994 pues el gasto social solo creció en un 0.4% promedio anual. Ello se debió en gran medida a las políticas de ajuste del gasto aplicadas en esos años. Evidentemente la situación social de la política se erosionó dramáticamente y se amplió el problema de la pobreza extrema, la desigualdad social y, en general, se acumularon los rezagos en materia social.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Martínez Assad, Carlos, *Diagnóstico del Federalismo en México*. En "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edit. UNAM, FLACSO y Plaza y Valdes. Primera edición, México, 1996. pág. 160

<sup>82</sup> Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. Edit. F. E. UNAM. México 1999. Págs. 607-629

Para tratar de contrarrestar estos desequilibrios el fortalecimiento del Federalismo se convirtió en la bandera de la transformación del Estado mexicano, con esto se trataba de incluir a los tres niveles de gobierno en acciones que ayudarían a solventar la crisis social, la participación de las bases municipales será la plataforma de la pirámide social, para esto era necesario dotar a las entidades y a los municipios de mayores responsabilidades y recursos con el fin de coadyuvar en el desarrollo social. Para lograr lo anterior en 1986 la Ley de Coordinación Fiscal fue modificada, señalando que:

*"Las entidades federativas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán del total de los impuestos federales y de otros ingresos de acuerdo al Fondo para distribuir entre las entidades coordinadas. Por medio de un porcentaje fijo de la recaudación federal participable se integran esos fondos para constituir la recaudación de la federación por todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería".*<sup>83</sup>

A pesar de las modificaciones que permitirían un Federalismo como baluarte de la política social las prácticas políticas añejas seguían predominando, lo errático en la distribución presupuestal a las entidades federativas sólo puede tener una explicación política y por la falta de planeación del gasto, de no ser así no podría entenderse como Oaxaca recibía en 1989 más del doble de lo que recibía Nuevo León, esta situación era aún peor entre los propios municipios dentro de la misma entidad, en donde los principales beneficiados resultaban ser las ciudades capital del estado.

Para enfrentar este problema se estableció una estrategia conocida como Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) iniciada en 1988. Su principal objetivo consistió en brindar atención a los indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos urbanos marginados a través de programas orientados a un conjunto de áreas importantes: alimentación, regulación de la vivienda y tenencia de la tierra, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación, agua potable e infraestructura agropecuana, entre los más destacados.

El esfuerzo por aumentar el gasto social ha sido importante pero no sostenido. Como ejemplo podemos mencionar, que en 1994 el gasto social se había recuperado incluso por encima de su tasa histórica de los años setenta, pero la crisis de 1995 y el ajuste presupuestal de 1998 han frenado esta tendencia.

Así, el propósito del gobierno por mantener una política de Estado en materia social es todavía más una aspiración que una realidad. El Plan Nacional de Desarrollo (1995 - 2000) plantea que la política de desarrollo tiene el propósito de igualar las oportunidades y condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución con el fin de elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y, prioritariamente, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Para ello se propone ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos como educación, salud, seguridad social y vivienda, armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población, promover el desarrollo equilibrado de las regiones y privilegiar la atención a la población con mayores desventajas sociales y económicas.

En los últimos años el presupuesto del gasto público social ha venido creciendo, así en 1997 se ubicó alrededor de 9% del PIB representando casi 65% de gasto programable del total del gobierno federal. Sin embargo esto es insuficiente si se compara con la magnitud de las necesidades por satisfacer.

<sup>83</sup> Ortiz Ruiz, Miguel. *La recaudación federal participable*. En INDETEC N° 82 mayo-junio de 1993.

Al mismo tiempo, se inició un amplio proceso de descentralización de los recursos, facultades y atribuciones para la operación de la política social hacia los niveles locales de gobierno, estados y municipios. En efecto, el papel del ejecutivo a través de la SEDESOL, a partir de 1997 se orientó a la regulación normativa y a las funciones de seguimiento y evaluación dentro de los programas de competencia federal. El resultado de esa medida fue que en 1996 la SEDESOL solo ejerció en forma directa un tercio de los recursos del Ramo 26, mientras que los otros dos tercios fueron descentralizados.

La anterior política fue contrastante, porque antes de 1996 la SEDESOL era la encargada de definir el esquema de operación de los recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza" que representaba el 2% de los recursos presupuestados, integrado por tres fondos:

- ▲ Fondo de Desarrollo Social Municipal.
- ▲ Fondo de Pnrioridades Estatales.
- ▲ Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.

En ese entonces el argumento del gobierno fue que el manejo centralizado de esta partida servía para garantizar la congruencia y eficacia en la política social. Por su parte la transferencia de recursos a los estados y municipios tenía su respaldo institucional en los convenios de Desarrollo Social existentes entre el gobierno federal y los niveles locales de gobierno.

La descentralización de los recursos hacia los estados y municipios en materia de desarrollo social se contemplan dentro del presupuesto, principalmente en el Ramo 25 denominado de "Aportaciones para la Educación Básica en los Estados y para los Servicios Educativos en el Distrito Federal" administrado por la SEP. Y el Ramo 28 denominado de "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios", las cuales se determinan en la Ley de Coordinación Fiscal.

A partir de 1998 los recursos del Ramo 26 disminuyen su participación dentro del presupuesto para representar tan solo el 0.4%, además su denominación cambia por la de "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza".

Los programas que operan bajo este ramo son los siguientes:

1. Empleo temporal.
2. Crédito a la palabra.
3. Empresas sociales y cajas de ahorro.
4. Atención a zonas áridas.
5. Jornaleros Agrícolas.
6. Mujeres.
7. Servicio social.

Todos ellos dirigidos a la población en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, se reduce el ámbito de operación presupuestaria directa de la SEDESOL a los programas antes mencionados. Los Ramos 25 y 28 también reducen su peso relativo a 14.8% entre los dos y la denominación del Ramo 25 cambia a "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal"<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. Edit. F. E-UNAM. México 1999. Págs. 607-629

En buena medida la disminución de los recursos de gasto social en los Ramos 25, 26 y 28 se debe a la creación del Ramo 33 denominado "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" que representa el 11% del presupuesto total y se componía en un principio por cinco fondos principales:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Los recursos canalizados a los Estados y Municipios a través del Ramo 33 se distribuirán de acuerdo con los lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal, participando las secretanías a las cuales corresponda, según sus responsabilidades, dar seguimiento de la utilización de los recursos, los cuales serán administrados por la SHCP y las secretanías de finanzas estatales.<sup>85</sup>

En la cita anterior se menciona ampliamente lo concerniente al gasto social en México, su evolución, cuales son los rubros por medio de los cuales se realiza dicho gasto hasta llegar a lo que conocemos ahora como el Ramo 33 denominado "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", este es el principal instrumento que se utiliza para ejercer el gasto social por medio de fondos que tienen como principal fin tratar de equiparar las condiciones económicas, de manera que puedan ser equitativas para lograr que las comunidades y las personas que menos tienen se desenvuelvan en un ámbito más propicio.

A raíz de la implementación del modelo neoliberal la política social sufrió modificaciones a la forma de entender y hacer la política social, fue imprescindible cumplir con criterios que hicieran a la política social y sus instrumentos más eficientes en beneficio de la sociedad, uno de los criterios, considerados como el principal pilar de la eficiencia de la política social tenía que ver con un proceso de descentralización, tanto de recursos como de programas que estuvieran incluidos como parte de la política social.

La creación de un nuevo ramo presupuestal en 1998 y la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para regular sus lógicas de asignación, formaron parte de un proceso gradual de distribución de atribuciones y recursos a partir de la experiencia acumulada por la descentralización del Ramo 26. La descentralización de recursos a los municipios se inició con criterios más o menos claros en 1994 cuando se transfirió el 25% del Ramo 26, para 1995, el monto descentralizado fue 50% y para los años siguientes se alcanzó el 65%, es decir, la totalidad del llamado *Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM)*.

<sup>85</sup> *IBIDEM* Págs. 379 - 411

Puede decirse que desde 1995 el gobierno ha impulsado el proceso de descentralización de las acciones para la creación de infraestructura básica y el combate a la pobreza a partir de los siguientes criterios: 1) *Distribuir los recursos con transparencia*, 2) *Garantizar la equidad en la asignación a Estados y Municipios*; 3) *Evitar la discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza*; y, 4) *Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos*.<sup>66</sup>

Este es el antecedente inmediato de lo que se denominó un Nuevo Federalismo y que a la postre se convertiría en el cimiento del gasto social encaminado a solucionar los problemas de las comunidades pobres. Con la aparición del Ramo 33 se sustenta el cambio de visión en el combate a la pobreza y así terminar con las desigualdades sociales y mejorar la distribución del ingreso de las familias por medio de acciones directas, siendo la descentralización de los recursos el principio de un encadenamiento de la política social y las necesidades de la población.

Nuevamente la falta de una visión amplia de largo plazo, la mala planeación y las práctica clientelares y de conveniencia de los representantes sociales y de las instituciones hicieron que los programas no alcanzaran las metas propuestas.

El primer problema identificado con la ineficiencia del ejercicio del gasto social no estuvo relacionado con la distribución de recursos, sino que los municipios seguían lógicas distintas a las de los demás niveles de gobierno, lo que hacía que en ocasiones la asignación de recursos tuviera una aplicación distinta de los objetivos originales de la política social. La asignación de los Estados a los Municipios se dio de la siguiente manera: 1° Al emular el criterio de equidad federal, en muchos casos se asignaba un porcentaje de los recursos, a partes iguales, entre todos los municipios de la Entidad, sin considerar el nivel de pobreza existente ni la cantidad de población con que contaba dicho municipio; 2° No fue capaz de generar la suficiente credibilidad ni certidumbre, pues esta manera de asignación de recursos cambiaba de un año a otro; y 3° Se careció de las condiciones de obligatoriedad suficientemente sólidas para los gobiernos estatales, pues se fijó en convenios celebrados entre la Sedesol y las entidades federativas.

La creación del Ramo 33 tuvo como antecesor la implementación y ejecución del Ramo 26 que incluía la parte relacionada con las aportaciones a las entidades federativas y municipios, este Ramo 26, con las modificaciones de 1998 pasó a tener un carácter regional haciendo especial énfasis en atender a la población en extrema pobreza, particularmente en el ámbito de los ingresos de las comunidades, el empleo y los proyectos productivos.

---

<sup>66</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Algunas lecciones de la descentralización del gasto social En las políticas sociales de México al fin del milenio*. Alicia Ziccardi y Rolando Cordera (Compiladores) Edat. Coordinación de Humanidades, F E IIS, Porrúa; México, 2000. Págs. 751 - 767.

El Ramo 26 para lograr un equilibrio en las formas en que se hacían las aportaciones a las entidades y los municipios se basaba en el sustento legal que le daba la Ley de Planeación, la cual establece la posibilidad de realizar convenios para lograr que la ejecución de los programas y sus recursos sea de manera coordinada y con la cooperación de los tres niveles de gobierno; los instrumentos que se utilizaron fueron *el Convenio Único de Coordinación, el Convenio Único de Desarrollo y el actual Convenio de Desarrollo Social*.

La creación del Ramo 33, principal instrumento de la política de gasto social en México, no fue del todo la mejor decisión debido a la falta de planeación, a los errores de interpretación y a la poca claridad de algunas formas de ejecutar los programas y ejercer los recursos. Dados los criterios que utilizan las fórmulas de distribución de los recursos a las entidades se tiene graves problemas con las asignaciones de recursos.

Una de las críticas más importantes se hace al criterio que mide la eficiencia recaudatoria de los impuestos federales de cada entidad, teniendo que a mayor tasa de recaudación mayores recursos se les redistribuirán por medio del Ramo 33, es por esto que la mayoría de las entidades están a favor de que se les den mayores responsabilidades tributarias, lo que les permitiría hacerse de más recursos y así dejar de depender de las aportaciones federales.

El proyecto de fortalecimiento del Federalismo no debe implicar solamente dotar a los estados del país de mayores ingresos, sino también de mayores responsabilidades para tratar de corregir las fallas administrativas que han tenido durante años, sin importar las preferencias o dominancias políticas de los gobernantes.

En México sólo una parte muy pequeña de los ingresos estatales es generada por el gobierno local, por lo que los estados dependen de los ingresos provenientes del gobierno federal, las fuentes de ingresos locales, debido a las limitaciones políticas y prácticas, representan una parte muy reducida.

Para que la política social funcione es necesario que tenga el respaldo de los programas sociales y de la participación de los tres niveles de gobierno, pero el principal problema al que nos enfrentamos es a la escasez de recursos, es necesario eficientar los gastos y ante esto la posibilidad de tener una política de gasto social es la mejor alternativa.

## 4.2 INFRAESTRUCTURA SOCIAL, EDUCACIÓN Y SALUD.

### § INFRAESTRUCTURA SOCIAL

La seguridad social comprende varios aspectos importantes, destinados a mejorar y favorecer el ambiente social en que se desenvuelven dichos programas; los programas de seguridad social se dedican a crear una cobertura de apoyo a grupos sociales específicos, brindándoles servicios y prestaciones como los siguientes: salud, sistema de pensiones, sistema educativo y de combate a la pobreza, etc.

La meta de dichos programas, es brindar la mayor seguridad posible abarcando a toda la población, situación que se ha visto imposibilitada debido a la mala planeación o a la creación de organismos e instituciones ineficientes, incapaces de ayudar a lograr las metas propuestas.

La capacidad de poder brindar seguridad social se ve limitada por las restricciones originadas por el propio sistema, ya que no toda la población puede tener acceso a la seguridad; otra de las limitantes es la derivada de las bajas aportaciones debido a los bajos salarios y el poco interés que muestra el Estado al realizar aportaciones mínimas; por último, el rezago de las contribuciones patronales debido a políticas gubernamentales.

Existe una diferencia importante entre las obligaciones que por derecho el Estado debe otorgar a la sociedad, y lo que el Estado realmente proporciona a la comunidad de un país como es el caso de México. La responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad moderna y democrática.<sup>87</sup> A lo largo de nuestro trabajo hemos considerado una amplia gama de aspectos que tienen incidencia directa en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y dentro de estos mismos aspectos destaca la labor que debe desempeñar el Estado como proveedor de bienes y servicios básicos, tales como la educación y la salud, estos dos conceptos se consideran como la consecuencia de la lucha social del pueblo y a los cuales tiene derecho, esto no se da por designio divino, sino que es parte fundamental de las garantías individuales de los mexicanos. La educación, la salud y el trabajo son derechos inherentes a la calidad de vida de la sociedad mexicana, ya que dichos derechos están contenidos en nuestra Carta Magna, siendo los artículos 3° referente al derecho a la educación, y el 123° el relacionado con el derecho al trabajo.

En lo que respecta al derecho a la salud este tiene poco tiempo de haber sido elevado a rango constitucional. En 1943 comenzó la existencia formal de la seguridad social en México, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en este mismo año se estableció la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en 1960 nace el ISSSTE, orientado únicamente a brindar atención a los trabajadores al servicio del Estado, pero no es sino hasta 1983 cuando el derecho a la salud pasa a formar parte de la Constitución de la República, entrando en vigor en 1984 la Ley General de Salud, que ordenó la creación de un Sistema Nacional de Salud.

<sup>87</sup> Revista del Colegio de Ciencias Políticas y de Administración Pública, primer semestre de 1996. *El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social* (definición de estado de bienestar)

A más de cincuenta años de iniciada en México la seguridad social, existe una considerable infraestructura física para los servicios de salud, según la versión oficialista de la Secretaría de Salud. Estas instituciones tienen una diversa gama de prestaciones y servicios que prestan, entre los que se encuentran: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte y guarderías; además de prestaciones en especie, como los servicios médicos y prestaciones económicas, como las pensiones, ayudas y subsidios.<sup>88</sup>

La cantidad de infraestructura social básica construida hasta el momento deja mucho que desear, dicha construcción de infraestructura estuvo muy por debajo de las metas establecidas en los propios programas y se estuvo muy lejos de lograr solucionar la carencia de servicios. Esta falta de infraestructura social se debe en gran parte a la política del gobierno al reducir sus gastos sobre todo por el lado de la inversión en la construcción de escuelas, hospitales y viviendas. La construcción pública de obras sociales no ha logrado recuperar los niveles registrados hace una década, y hoy en día el total de edificios sociales construidos no es ni la mitad de los que se edificaban a principios de los noventa.<sup>89</sup>

La falta de infraestructura social suficiente ocasiona problemas como la saturación de hospitales, escuelas y espacios para vivienda además de agregar el punto referente al aumento inercial de la población. Asimismo un declive en la construcción pública afecta directamente el bienestar del pueblo mexicano y a la competitividad del país en el ámbito internacional, esto sin mencionar la merma en el desarrollo del rubro de la construcción.<sup>90</sup>

La atención prioritaria que ha dado el gobierno a la construcción de carreteras para comunicar zonas urbanas y rurales obedece a una política enfocada a desarrollar el comercio tanto interno como externo. Un país con buenas vías de comunicación y transporte es atractivo para la inversión extranjera y favorece el intercambio comercial con otras naciones.

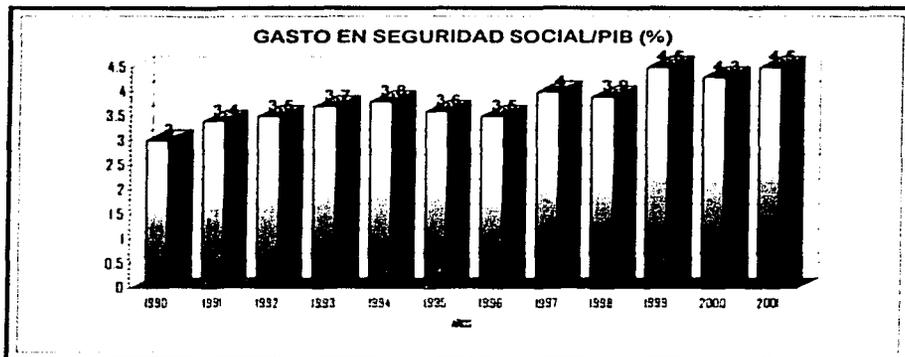
Conocer la evolución del gasto en salud y seguridad social como proporción del PIB, nos hará tener una mejor perspectiva de los montos del gasto de una forma relativa, pero que en la comparación será interesante conocer el peso específico de estos rubros que incluyen los beneficios que puede o no tener la sociedad.

<sup>88</sup> León, Samuel ; *Política social y salud* En "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edt. UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés. Primera edición, México, 1996, Págs. 235 - 245

<sup>89</sup> Villegas Ammann, Camila. *Languidece la infraestructura social* En: *El Financiero* 24 de agosto de 2001.

<sup>90</sup> *Ibidem*

Gráfica N.º 4



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso

Los porcentajes de gasto social que se gastan como proporción del PIB en México fluctúan entre el 3% en 1990 y el 4.5% en el 2001, pero desafortunadamente la tendencia del gasto social es muy inercial con respecto a la economía y a la política económica, esto nos hace ser parte del grupo selecto de países que no reciben ayuda de los países desarrollados al contar con variables macroeconómicas estables, pero en lo que respecta a la calidad de vida de la población la situación es cada vez menos satisfactoria. El hablar en términos relativos de lo que se gasta en seguridad social se presta a manipulación de la información ya que como vemos, el porcentaje se incrementa de manera importante en una década, pero sería importante conocer el monto total del gasto en seguridad social que se ejerce y cuales son los rubros que comprende dicho gasto social.

## EDUCACIÓN.

En lo que a la educación se refiere, con el ascenso de Salinas de Gortari se señalaron algunos elementos esenciales del sistema educativo nacional tales como: 1) La manera de concebir la educación; 2) Los significados que se adscriben a los principios rectores de la educación pública;<sup>91</sup> 3) La estructura del aparato educativo en lo concerniente a la distribución de funciones y responsabilidades entre los niveles nacional, estatal y municipal; 4) La definición de los actores sociales en el debate educativo; y, 5) Las esferas de la influencia de fuerzas nacionales e internacionales en la toma de decisiones de políticas educativas.

<sup>91</sup> Los principios rectores de la educación pública son: laicización, carácter gratuito y obligatoriedad.

El artículo tercero constitucional es un símbolo de gran valor para la población que la refiere a valores esenciales de la historia de México como nación independiente. En primer lugar tenemos la importancia atribuida a la *soberanía nacional* que se expresa en la defensa de la independencia y el derecho a la autodeterminación; en segundo lugar, la idea de *justicia*, que en nuestras representaciones colectivas ha dado origen a la participación del pueblo; y en el centro, el valor de la *democracia* que aparece como un ideal que orienta el sentido último de nuestra vida republicana.

Tales valores se encarnan en: a) la educación definida como un derecho social; su obligatoriedad; el carácter de servicio público que entraña y, por tanto, en la responsabilidad que le corresponde el Estado; b) su carácter gratuito, laico y obligatorio.

El PND 1988-1994 tiene en la educación el primer programa sectorial que implementa, el principal objetivo será modernizar el aparato educativo del país, con lo que se hace necesario reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema y las formas de participación de la sociedad en sus tareas. La calidad de la educación se encuentra ya en el centro del proyecto educativo, por lo que "Mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y modernización del país".

En concordancia con lo expuesto, para lograr la modernización se proponen los siguientes objetivos que orientarán la política educativa durante el periodo 1989-1994:

- ✓ *Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.*
- ✓ *Elevar la escolaridad de la población*
- ✓ *Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad.*
- ✓ *Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo*

El 18 de mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que marca un importante punto de inflexión en el sistema educativo nacional. En dicho documento el SNTE, la SEP y los gobernadores de los estados, pactan una profunda reorganización del sistema: *el gobierno federal traspasa a los gobiernos estatales la conducción y operación del sistema de educación básica y normal.*

Algunas personas lo denominaron como "Federalización" de la educación. Asimismo, se piensa que la federalización ha de permitir que, al mantenerse la función integradora de la educación en el plano nacional, se fortalezcan las subculturas regionales y locales. Ese último punto tiene como uno de sus pivotes la inclusión de contenidos regionales en los planes de estudio.

El papel del Estado en la Educación ahora representa

- ☐ El mayor compromiso del Estado hacia la educación básica que se expresa en el establecimiento de la obligatoriedad de prestar servicios educativos para que la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria (Art 3°)
- ☐ Un compromiso más acotado en relación con la educación media superior y superior, en el que asume un papel de promotor
- ☐ Una nueva asignación de las atribuciones propias de las autoridades educativas federales, estatales y locales.

- ☐ La ampliación del espacio de los particulares en la prestación de servicios educativos.
- ☐ El Estado promueve una mayor participación social en la educación mediante los consejos.<sup>92</sup>

La cita anterior enumera los cambios más importantes al sistema educativo mexicano dentro de una política social que busca formulas de equidad para las diferentes clases sociales. Se han descrito los cambios en la política educativa, hemos mencionado que el principal instrumento del gasto social es el ramo 33 y dentro de este *el fondo de aportaciones para la educación básica y normal* es el mecanismo más eficiente, según la versión oficial, para hacer llegar los recursos a las entidades, con esto no se hace más que cumplir con el supuesto de la descentralización, básico en el modelo neoliberal y fundamental para la nueva visión federalista.

El fondo de aportaciones para la educación básica y normal y sus formulas de distribución son las más equitativas e igualitarias desde el punto de vista del gobierno, pero, la versión real es muy diferente, ya que dichas formulas ocasionan problemas tales como la manipulación de recursos y es por esto que algunos autores consideran que la perspectiva federal en la educación ha dejado mucho que desear.

Desde la actual perspectiva federalista, la formula mediante la cual se distribuyen los recursos educativos federales a los Estados debe considerarse insatisfactoria por varias razones.

- a. Las actuales pautas de distribución son fruto de arreglos bilaterales, no de la aplicación de criterios objetivos y comunes aceptados por todas las entidades y auditables. Por esto la distribución que resulta es profundamente inequitativa, en evidente contradicción con el derecho de los Estados y de todos los habitantes del país a participar equitativamente de los recursos federales.
- b. Aún dentro del procedimiento pragmático seguido históricamente por la SEP, esta procedió sin ajustar sus asignaciones a criterios consistentes para ella misma. Cada gobierno federal ajustaba sus aportaciones a la situación que heredaba y tomaba nuevas decisiones respondiendo a las coyunturas que debía afrontar, la SEP no intento diseñar políticas que tendieran a un reordenamiento equitativo en el largo plazo.
- c. Al normar sus asignaciones fundamentalmente por el volumen de la matrícula federal, tampoco fue plenamente consistente con este criterio. En todo caso, prolongar este criterio al presente y al futuro, cuando ya esa matrícula dejó de ser federal, implica aceptar una profunda inequidad en el tratamiento financiero que se da a las entidades federativas.
- d. La actual distribución del gasto federal en educación básica tampoco se ha ajustado a mantener rangos comparables en los gastos por alumno en los diversos Estados; dichos gastos unitarios federales varían mucho de entidad a entidad para el mismo nivel y la misma modalidad escolar.

<sup>92</sup> Loyo, Aurora; *Las nuevas orientaciones de la política educativa mexicana*. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*; Edit. UNAM, FLACSO y Plaza y Valdez, México, 1996, Págs. 393-407

El problema del financiamiento educativo ha sido poco explorado pero puede iniciarse su planteamiento enumerando diversos parámetros que debieran atenderse en su solución, principalmente los no educativos. Como parámetros no educativos se consideran los siguientes:

- El marco hacendario general, haciendo referencia a la capacidad recaudatoria de las entidades federativas.
- El grado de desarrollo de las entidades, medido por su aportación al PIB nacional.
- El volumen de su población total y de su población de 3 a 14 años.
- El esfuerzo financiero de las entidades por su educación.<sup>93</sup>

## ☺ SALUD.

En 1978, en Alma Ata, La Organización Mundial de la Salud se planteó el reto de lograr la "Salud para todos en el año 2000", en ese momento, los países participantes consideraron que se trataba de una meta ciertamente difícil, pero factible. A sólo un lustro de la fecha fijada como plazo, empieza a ser claro que un número considerable de países, sobre todo del mundo en desarrollo, se quedara corto en el cumplimiento del compromiso, a pesar de que se realizan esfuerzos especiales en la mayor parte de ellos.<sup>94</sup>

Para 1995, más del 60% de la población tenía acceso a algún tipo institucional de servicios, mientras que la Secretaría de Salud lograba atender otro 20% adicional. Los resultados se hicieron evidentes en una mejoría general de varios de los indicadores clásicos de salud: aumento la esperanza de vida al nacer, disminuyó la mortalidad materna e infantil y se erradicaron algunas de las enfermedades tradicionales.

Hay que reconocer sin embargo que, aún contando con la cobertura de la medicina privada, que alcanza una proporción minoritaria de mexicanos, queda todavía, a pesar de los esfuerzos y avances logrados, queda una población de casi 25 millones de personas sin acceso a servicios médicos, y sigue habiendo problemas serios de salud, sobre todo entre los grupos marginados.

El Sistema Nacional de Salud en México se enfrenta a problemas similares, aunque no idénticos a los que tienen muchos países en desarrollo; una población que crece a ritmos todavía excesivos, encarecimiento progresivo y continuo en los costos de todos los insumos para la salud, y fragilidad en la economía nacional.

<sup>93</sup> Latap, Sarre, Pablo y Manuel Ulloa, *Inconsistencias de las formulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas*. En *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, Edit. Coordinación de humanidades, F. E. , IIS, Poma, México, 2000, Págs 81-101

<sup>94</sup> León, Samuel *Política social y salud*. En "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edit. Plaza y Valdés. Primera edición, México, 1996. Pág. 244

Es bajo estas condiciones en que la seguridad social en salud se trata de desenvolver para tratar de llegar a todas las personas que carecen de este servicio, algunas de las complicaciones se pueden explicar por la falta de fomento a la construcción de infraestructura médica suficiente; además, la escasez de recursos para contratar más personal hace que el servicio médico sea deficiente, esto originado por los recortes presupuestales al gasto social.

Con la institucionalización de los servicios de salud se da el surgimiento del IMSS y del ISSSTE con lo que se trata de solucionar el problema de atención médica para la parte de la población que tiene un trabajo, pero no se considero al resto de la población que carece de un empleo formal, o que si tiene empleo, tenga derecho a recibir el servicio de salud.

Nuevamente la falta de planeación y una visión de corto plazo hicieron que el rubro de la salud tuviera mayores complicaciones que las que debiera. De haber considerado una población total, una tasa de natalidad promedio, el costo de los insumos médicos, la participación organizada de los particulares y un ejercicio del gasto público eficiente, en este momento estaríamos hablando de un sistema de salud más amplio, con mayores ventajas y servicios y a los que toda la sociedad tuviera acceso. En otras palabras, un sistema de salud eficiente y eficaz, en todos los sentidos.

El contar con un sistema de salud sólido da ventajas importantes, como es el control de la natalidad, que en caso de no haberse llevado a cabo estaríamos con un grave problema de sobrepoblación que ocasionaría mayores conflictos sociales debido a la falta de oportunidades para poder desarrollarse como persona; el avance tecnológico y la innovación médica han sido una característica del actual sistema de salud, principalmente en enfermedades que eran sólo del conocimiento de los propios médicos, esto hace que la sociedad sea más conciente de su propia salud; otro punto a destacar es el intento de cambiar la política de atención de la salud, es decir, se trato de apoyar un programa de salud fincado en la atención sobre medicina preventiva, esto ha permitido bajar los costos unitarios por enfermo ya que la medicina preventiva da la posibilidad de que la existencia de personas con algún padecimiento sea menor.

Relacionar el sistema de salud con la sociedad en general ha pasado por una trayectoria bastante difícil, principalmente por las organizaciones no gubernamentales relacionadas con algún tipo de creencia religiosa, que bajo este contexto se abanderan con los principios de la iglesia abandonando cualquier alternativa para lograr que la sociedad decida sobre su salud individual y lo que hace o no con su cuerpo, esto origina que el sistema de salud, las clínicas y hospitales públicos luchen en contra de esa doble moral religiosa, que tiene como consecuencia inmediata que la población sufra de desinformación en el momento en que requiere atención médica, principalmente en enfermedades veneras y de salud reproductiva en general.

México no ha tenido la comodidad de que los nuevos retos sustituyan a los viejos. Más bien, se ha dado una yuxtaposición de problemas, donde pasado y futuro chocan en un presente conflictivo. El saldo acumulado de este proceso es una doble carga de la enfermedad. Por un lado, persiste un inaceptable rezago epidemiológico representado por las infecciones comunes, la desnutrición y las muertes maternas y perinatales. Sin haber resuelto este rezago, debemos enfrentar los padecimientos emergentes asociados con la industrialización y la urbanización, tales como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, los padecimientos mentales, las adicciones, los accidentes y el problema cada vez más severo de la violencia que, en términos de sus secuelas de muerte y discapacidad, se ha convertido ya en el principal problema de salud pública en México.<sup>95</sup>

Dentro de las deficiencias que muestra el sistema de salud mexicano nos encontramos con la dificultad emanada por la carencia de recursos suficientes para mantener funcionando el sistema de salud. Hemos mencionado la gama de prestaciones y servicios con que cuentan el IMSS y el ISSSTE, siendo estas dos instituciones el baluarte del sistema de salud, dichas instituciones además del servicio de salud deben cargar con la parte correspondiente a solventar los gastos derivados de las jubilaciones y pensiones de los trabajadores, durante la última década del siglo XX dicho gasto represento un monto por demás importante del presupuesto que les era asignado, esto les ha ocasionado problemas de liquidez en lo que pretenden gastar.

Debe considerarse la alternativa de hacer que los recursos destinados a las pensiones y jubilaciones no sean parte del mismo presupuesto sino que se creé una partida específica para dichas prestaciones bajo un mecanismo que funcione de forma diferente. al actual Para que dicho mecanismo se implemente y tenga un buen desempeño, es necesaria la cooperación de varias instituciones públicas, por ejemplo, el IMSS y el ISSSTE pueden continuar con su labor de evaluación y seguimiento de los trabajadores afiliados, y una institución alterna debe de encargarse de los pagos correspondientes a cada trabajador, es decir, se trata de una descentralización de los gastos en jubilaciones y pensiones.

Gracias a los buenos resultados macroeconómicos obtenidos durante la década de los noventa es que México ha podido entrar al selecto grupo de países considerados como emergentes y que tienen la capacidad de poder obtener el desarrollo económico, político y social en un plazo no muy lejano. Prueba de ello es la pertenencia a la organización de países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), situación que suena muy contradictoria en lo que a gasto social se refiere, para evidenciar dicha contradicción basta con observar el siguiente cuadro comparativo de algunos países con economías similares a la nuestra.

---

<sup>95</sup> Frenk, Julio; *Salud la reforma necesaria* En Las políticas sociales de México al fin del milenio; Edit. Coordinación de humanidades, F.E., IIS, Porrúa, México, 2000, Págs. 195-217

GASTO PÚBLICO ASIGNADO				
Países	Gasto en seg. Social (% PIB 1985-90)	Gasto educación (% PNB 1985-90)	Gasto en salud (% PNB 1985-90)	Gasto total salud (% PIB 1985-90)
Hong Kong	ne	3.0%	1.1%	5.7%
Singapur	7.1%	3.4%	1.1%	1.9%
Colombia	1.5%	2.9%	1.8%	4.0%
México	1.5%	4.1%	1.6%	3.2%

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 1994 PNUD

Consideramos que estaría de más explicar lo que es obvio, la situación real de la seguridad social en México requiere atención inmediata, no se debe esperar a evaluar lo que vemos todos los días, los números son fríos y carecen de sensibilidad social. Para terminar de apabullar las esperanzas de la población será bueno señalar nuestra situación en seguridad social y calidad de vida con los países que pertenecen a la OCDE.

Los resultados que arroja la reunión de la OCDE del año 2001, celebrada en Canadá, son por demás representativos de la problemática de nuestro país,

México destina un presupuesto del 5.6% del PIB a la salud, situación que nos coloca en el menor rango de la organización, y 0.5% por debajo del promedio de América Latina, en tanto que Estados Unidos destina el 14% del PIB a programas de salud, con todo y que los Estados Unidos no tiene una política social tan incluyente como la de México, mientras que Canadá asigna el 10% y Gran Bretaña el 7.5%.

México es la economía más grande de Latinoamérica pero no cumple con el criterio de que a mayor población y riqueza mayor presupuesto para la salud, pues nos encontramos por debajo de la media, inclusive es superada por países como Bolivia (5.8%), Costa Rica (6.7%), Colombia (9.3%) y Uruguay (10%)<sup>96</sup>

Esto es una parte de la realidad, considerando los altos costos en que se incurre con la prestación del servicio de salud, es casi imposible no caer en deficiencias en el servicio, fugas de recursos, malos manejos, y desabasto de medicinas y equipo, esta situación agrava todavía más la situación.

Un estudio elaborado por el Grupo Financiero BBVA Bancomer revela datos importantes en la calidad y la cantidad del servicio de salud en México, por ejemplo, nos mencionan que la falta de recursos se hace más aguda en la zona rural, ya que si consideramos el promedio nacional de camas por cada cien mil habitantes del sistema de salud pública es de 77.5 camas, y médicos es de 141.2; aunque en estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas el promedio es de 47.6 camas y 102.2 médicos. En sitios como el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco el promedio de camas y Médicos en el año 2000 fue de 125.9 y 209.4, en ese orden.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Inclán, Isabel, *El Financiero* 12 noviembre 2001

<sup>97</sup> *Informe Económico* Grupo Financiero BBVA Bancomer 2002

La Secretaría de Salud calcula que entre 1997 y 2000 la calidad, en una escala de cero a cien, fue de 68.5% para hospitales y de 52.2% para los centros de atención ambulatoria.

Según los indicadores que utiliza la Organización Mundial de la Salud para evaluar la calidad del servicio de salud en el mundo, México ocupa el lugar 61, uno de los criterios tiene que ver con la cantidad de recursos que destina el Estado por habitante en el rubro de la salud, bajo este criterio México gasta 443 dólares.

Cuadro N° 15

<b>INDICADORES INTERNACIONALES DE SALUD</b>			
<b>País</b>	<b>Gasto en salud %del PIB</b>	<b>Gasto en salud por habitante (dólares)</b>	<b>Posición por desempeño</b>
Estados Unidos	11.3	3,915	37
Francia	9.4	1,905	01
Italia	7.7	1,603	02
Arabia Saudita	4.0	451	26
Costa Rica	7.0	448	36
<b>México</b>	<b>6.4</b>	<b>443</b>	<b>61</b>
Omán	3.2	327	08

Fuente: Organización Mundial de la Salud. Informe 2000

#### 4.3 ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO

*"Para la teoría marxista del valor-trabajo la riqueza generada en una economía capitalista tiene como origen el trabajo desplegado por la clase trabajadora. En una economía capitalista pura, el PIB se distribuye entre las clases sociales existentes, trabajadores y capitalistas, según los ingresos recibidos por unos y por otros. Por tanto en el marxismo existe una relación inversa entre los salarios y las ganancias obtenidas por las clases sociales. La masa salarial recibida por la clase trabajadora es el producto de la tasa salarial por el número de trabajadores; el pago por trabajador depende positivamente de la productividad del trabajo, negativamente de la presión ejercida por el ejército industrial de reserva, y positivamente de la organización política de la clase trabajadora".*<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Guerrero de Lizardi, Carlos, *Cambio estructural en el patrón de la distribución del ingreso y modelo económico en México*, En "Economía Informa N° 276, abril, 1999, Pág. 22

La situación de crisis prevaleciente en México desde la década de los ochenta ha sido gran parte de la explicación del por que se da una distribución del ingreso tan desigual, los malos manejos de los recursos, las prácticas clientelares, el favoritismo hacia ciertas personas o grupos hizo que la concentración de la riqueza se fuera dando bajo un entorno favorable para la manipulación y el despilfarro. A cambio, los trabajadores sufren carencias por un salario insuficiente, por la ausencia de programas de apoyo social, etc. Para tratar de contrarrestar la situación, herencia de un decenio anterior, es necesario replantear todo el modelo económico aplicado en México

El punto de quiebre de este esquema comienza a partir del reconocimiento del fracaso de los instrumentos redistributivos incluidos en el Estado benefactor y ensayados bajo la modalidad de un Estado intervencionista en los años setenta en América Latina y en particular en México. Este modelo de Estado vigente hasta la agudización dramática de la crisis a principios de la década de los ochenta, dejó profundas huellas traducidas en los graves déficits en el área de beneficios sociales.

Durante 1984, momento de agudización de la crisis de deuda, y donde este tipo de fenómenos económicos son los que mayores efectos negativos ocasionan sobre la sociedad se tiene una inflación que se dispara y se convierte en galopante, el precio internacional del petróleo tiene sus niveles más bajos y para recuperarse de tales situaciones fue necesario incurrir en grandes déficits, donde la sociedad es el principal afectado.

Si bien los resultados obtenidos mediante la aplicación de los programas de estabilización y apertura comercial para México, mejoraron las condiciones macroeconómicas, ya que gracias a esos programas se ha logrado mantener un control sobre la inflación y el crecimiento económico, el ingreso personal ha presentado cambios estructurales en su distribución, por una parte originados por el rezago en términos reales que ha sufrido en las últimas décadas y, por otra parte, se presenta la tendencia marginal a la acumulación de la riqueza en pocas manos

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que por su gran impacto inicial, el desempleo en las naciones de la región se ha convertido en el problema de más alta preocupación y prioridad. Un mercado laboral con una oferta de trabajo tan estrecha ocasiona desequilibrios en la forma de distribución del ingreso.

En México, al igual que en la mayoría de países de América Latina, se utilizan tres variables para medir el nivel de ingreso y, así poder realizar un mejor análisis del bienestar económico:

- 1) La distribución del ingreso disponible entre los propietarios del capital y los trabajadores;**
- 2) La distribución del ingreso entre los diferentes estratos sociales y,**
- 3) El número de personas que se encuentran en algún nivel de pobreza.**

Lo anterior se puede corroborar con el siguiente cuadro que nos indica los porcentajes de ingresos para cada décil de población. Es necesario señalar que los años que se encuentran en el cuadro son para nosotros los más representativos por varias, situaciones, tales como: que representan un cambio de régimen presidencial; para el caso de 1994, es el momento en el cual se gesta la peor crisis que México haya sufrido; y por último el año 2000 por la importancia que tiene en el ámbito político al ser el inicio de un cambio de estafeta del poder político partidista.

Cuadro 30.16

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO POR DÉCILES *				
Décil **	1989	1994	1998	2000
I	1.58%	1.59%	1.49%	1.11%
II	2.81%	2.76%	2.66%	2.66%
III	3.74%	3.67%	3.63%	3.71%
IV	4.73%	4.64%	4.68%	4.77%
V	5.90%	5.67%	5.81%	5.79%
VI	7.29%	7.06%	7.20%	7.12%
VII	8.98%	8.74%	8.92%	9.04%
VIII	11.42%	11.34%	11.49%	11.35%
IX	15.62%	16.11%	15.96%	16.22%
X	37.93%	38.42%	38.11%	38.23%

\* La cantidad de hogares que corresponde a cada décil varía en proporción al crecimiento que registra la población. Un décil de población equivalía a 1,944,028 hogares en 1994, mientras que para el año 2000 cada décil contenía 2,216,356 B.

\*\* El orden de los deciles va en orden descendente, el décil 1 es el más pobre, el décil 10 es el que acumula el porcentaje mayor de ingresos.

Fuente: Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI 1989 - 2000

Merece tratarse aparte la situación que ha terminado con la clase media, la cual, por un lado, representa a toda la fuerza productiva con que cuenta en país, y que por lo tanto, ha sido el centro de donde se espera salgan todas las respuestas y soluciones para poder enfrentar las malas políticas de gasto deficitario. En últimas fechas, la clase media no recibe las retribuciones que le son propias, que se ha ganado como un derecho, sino por el contrario, la mala planeación de solamente ver pobres y ricos, ha distraído la atención del gobierno para un rango medio que es capaz de solventar los problemas por su propia cuenta. En México, el decir que tenemos una clase media fuerte, se ve sólo por el lado del beneficio que puede dar para todos los demás, pero no se consideran sus problemas, que afectan a todos en general, pobres y ricos, y que son dejados a un lado para satisfacer los caprichos de los encargados de diseñar las políticas de desarrollo social.

Considerando el año de 1989 como parámetro para analizar la evolución del ingreso, que coincide con el ascenso de Salinas de Gortari a la presidencia y la inclusión de lleno en los criterios del modelo neoliberal, comparados con la situación que tenemos seis años después en 1994 no resulta muy halagadora y por el contrario, muestra aún más el abatimiento de la clase media, sostén de la economía mexicana, en beneficio, relativo de los deciles más bajos (el I y el II) que muestran una recuperación en comparación con 1989, esta situación de mejora de ingreso se nota más en los deciles IX y X que presentan incrementos todavía más altos que el resto de los deciles.

Los deciles que van del IV al VIII dan cuenta del retraso del modelo en lo que a mejorar la calidad de vida de la población, ya que estos deciles incluyen a la mayor parte de la población, además de estar conformados por toda la clase media.

Esto contrasta mucho con lo que son las variables macroeconómicas de México, las cuales muestran un abatimiento de la inflación, un crecimiento importante del PIB, finanzas públicas sanas, que encubren un amplio déficit en la cuenta corriente de la balanza comercial, es decir, 1994 se nos vendió bajo la consigna de ser el mejor año económico después de una década perdida.

La encuesta sobre el ingreso levantada para 1996, desde un particular punto de vista, no refleja la realidad de una sociedad con una cantidad mayor de pobres dado que se da después de la crisis de 1995, y por los datos que en ella se encuentran. Es por todos conocido que los efectos de la crisis de 1995 fueron por demás fatales para un país en pleno crecimiento económico, ya que nunca se considero la posibilidad de que pudiera estallar una crisis de tal magnitud. Las condiciones de elaboración de la encuesta de 1996, por las características de la encuesta, incluye datos maquillados, debido a que la mayoría de la población sufrió los estragos de la crisis de 1994-1995, y que debido a la magnitud de dicha crisis, los resultados que se reflejan en la encuesta elaborada, nos dan cuenta de una situación de mejoría en el poder adquisitivo de la población. Dicha situación de mejora no se ve reflejada en la realidad social, ya que observamos incrementos considerables de los índices de marginación, así como que el porcentaje de pobres extremos observa una tendencia creciente.

Procurar una equitativa y eficiente distribución del ingreso entre la sociedad es la principal directriz de la realización de los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo sexenal de cada periodo presidencial, en dicho plan se establecen los mecanismos de redistribución del ingreso nacional. En esto, los proyectos orientados a mejorar e igualar las condiciones de bienestar de la población han carecido de fundamentos básicos, tales como: de que no son proyectos a largo plazo, se encuentran dentro de una política social fragmentada e inequitativa, los programas son utilizados con fines de protagonismo, sirviendo al clientelismo político, sin importar las soluciones o las respuestas a las presiones económico-sociales.

Hablar de la pobreza sin tener los argumentos cuantitativos que sustenten el análisis de dicha variable sería como hablar de la psicología animal sin tener una mascota en casa. Es por esto que se hace imprescindible mostrar algunos de los instrumentos clásicos que se utilizan para medir el fenómeno de la pobreza en cualquier parte del mundo, y a continuación mostramos su aplicación para el caso de México.

Una de las herramientas más utilizadas para tratar de mostrar la concentración del ingreso en un país es la curva de Lorenz, dicha curva se construye a partir de considerar los porcentajes acumulados de ingreso que percibe cada décil de población.

**Cuadro N° 17**

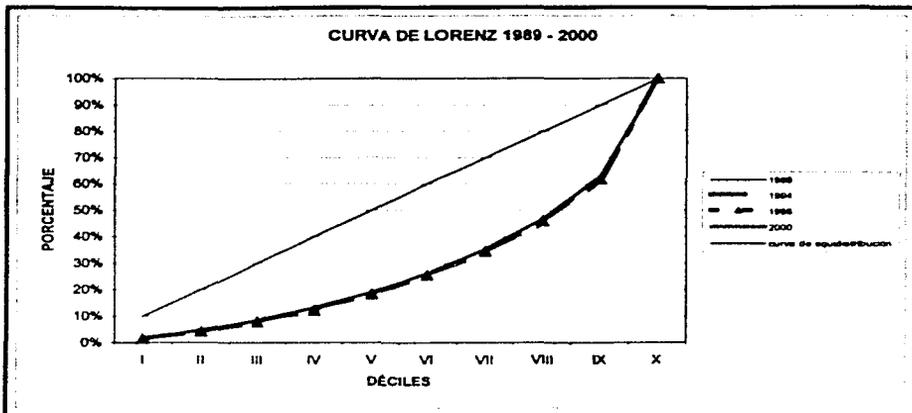
<b>PORCENTAJES DE INGRESO ACUMULADOS*</b>				
<b>1989 - 2000**</b>				
<b>Décil</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
<b>I</b>	1.58%	1.59%	1.49%	1.11%
<b>II</b>	4.39%	4.35%	4.15%	4.88%
<b>III</b>	8.13%	8.02%	7.78%	8.59%
<b>IV</b>	12.86%	12.66%	12.46%	13.23%
<b>V</b>	18.76%	18.33%	18.27%	19.02%
<b>VI</b>	26.05%	25.39%	25.47%	26.14%
<b>VII</b>	35.03%	34.13%	34.39%	35.18%
<b>VIII</b>	46.45%	45.47%	45.88%	46.53%
<b>IX</b>	62.07%	61.58%	61.84%	62.75%
<b>X</b>	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

\* Solo consideramos estos años por ser para nuestro trabajo los más representativos, dado que en dichos años se presentan los periodos de cambio de régimen presidencial, que tienen intrínseco el fenómeno de las crisis recurrentes que se presentan en cada sexenio

\*\* Los porcentajes acumulados vienen de la suma de los datos contenidos en el cuadro N° 16

Fuente: Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI 1989 - 2000

## GRÁFICOS



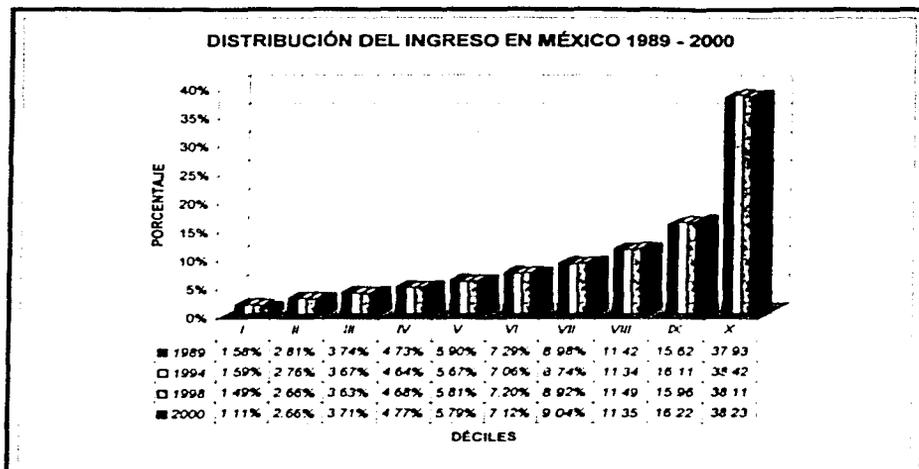
Fuente: *Elaboración propia con datos del cuadro N° 17*

Al observar la gráfica de la curva de Lorenz es posible darnos cuenta de cómo se ha evolucionado en la distribución del ingreso. Como sabemos, la distribución ideal es aquella definida por la curva de equidistribución en donde cada décil de la población percibe una cantidad equiparable a su posición dentro de la proporción de población, situación que resulta ser utópica.

Las diferencias cuantitativas, en términos numéricos, son fáciles de distinguir, con relación al nivel de ingreso y la forma de invertir en beneficio de la sociedad, pero resultan más importantes las diferencias cualitativas que encontramos, como lo es el vivir en un país, o ser una economía desarrollada, en la que la participación de la comunidad nacional es importante para lograr las metas propuestas y que a cambio de esa participación, le es otorgada, a la población participante, el apoyo que necesita, mediante una serie de beneficios comunitarios y sociales. En tanto, que vivir en una economía en vías de desarrollo, implica la explotación de la fuerza de trabajo, la marginación y la pobreza, debido en gran parte a los métodos tan diferenciados de combate a los problemas sociales, que si bien las condiciones han mejorado, basta con mirar la actual situación para darnos cuenta que logros importantes no se han obtenido y que el fenómeno de la pobreza se encuentra presente, aún en espera de terminar con ella.

Es requisito mostrar la curva de Lorenz, dada la metodología propia del trabajo como un ejemplo gráfico de los datos que arroja la encuesta ingreso gasto, pero en vista de la dificultad notoria debido a que se grafican varios años, es que presentamos en siguiente cuadro.

Gráfica N.º 6



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro N.º 17

Con esta gráfica se demuestra que el modelo neoliberal, con el auspicio del gobierno mexicano, es la antítesis del *Robin Hood* clásico, es decir, se les quita a los pobres lo poco que tienen para dárselo a los ricos, si a esto le sumamos que los programas de apoyo social no funcionan, esto se traduce en la escasez de oportunidades para los pobres, y por otro lado, las pocas opciones que se tienen son manipuladas en beneficio de personas o grupos no prioritarios (grupos con intereses de poder).

En esta gráfica se muestra de una manera más clara la forma en como se distribuye el ingreso en México, en la misma se pueden corroborar situaciones contrastantes. Como podemos observar en la gráfica, la distribución del ingreso durante los años 1989-2000, se podría decir que ha permanecido constante, esto en términos nominales, ya que los datos que tenemos son solo los porcentajes correspondientes a cada décil, que no varían mucho en un año con otro, así, podemos poner como ejemplo el primer décil, que corresponde a la población más pobre, al que en 1989 le correspondía el 1.58% del ingreso total, para 1994, considerado como un año de auge, percibe un incremento mínimo de su participación en el ingreso total.

Pero en 1998 tiene una perdida del ingreso importante, que no puede volver a alcanzar los niveles que tenía en 1989, situación que se agrava en el año 2000, en donde sólo representa el 1.11% del total, con todo y que en este año tenemos la tasa de crecimiento del PIB más alta durante los dos últimos sexenios. Esta situación es muy similar a la que presenta el décil número II.

Los déciles que van del III al VIII, de 1989 al 2000, presentan una tendencia a la baja, con todo y que se ha tratado de coadyuvar el ingreso de las familias por medio de subsidios generalizados, los cuales han sido mal enfocados y sólo han servido para acentuar más las diferencias. En el último sexenio se trato de implementar los subsidios focalizados como una alternativa que diera buenos resultados, pero sé cayo en ineficiencias y despilfarro de recursos.

Después de los primeros dos déciles, que tienen un rezago importante, los déciles que incluyen a la clase media mexicana han sido los más golpeados por el modelo económico neoliberal, esta clase media ha visto desfilan un sinnúmero de propuestas, todas encaminadas a lograr el equilibrio macroeconómico a costa de sus ingresos, y en el momento en que este segmento de la sociedad pide o propone alternativas son desechadas por el gobierno. Es conocido por la gran mayoría lo poco efectivo que resultan los impuestos para redistribuir los ingresos, y que es mediante el gasto como el gobierno puede incidir sobre una mejor distribución del ingreso.

En el momento de realizar el conteo y así conocer la proporción que corresponde a cada décil de población del total del ingreso, es decir, de un cien por ciento cual es el porcentaje que cada décil percibe, es necesario considera el teorema del *juego suma cero* que en este caso nos dice que por la cantidad que pierde un décil algún otro registra un incremento en la misma magnitud a la reducción del perdedor. Este teorema es aplicable en el sentido de que lo perdido por los déciles del III al VIII se lo reparten los déciles restantes, pero no en la misma proporción, es por esto que la distribución del ingreso es tan desigual, ya que los dos últimos déciles captan el mayor porcentaje del sobrante, pero además el décil X es el que mayores tasas de crecimiento presenta en el periodo de 1989 a 2000.

Esta desigual distribución del ingreso ha permanecido así desde aproximadamente cincuenta años, según un estudio realizado por el Centro de Estudios Económicos el Sector Privado (CEESP), ducho estudio revela que en la actualidad 20% de las familias mexicanas se encuentran postradas en la pobreza y la marginación. Menciona que la media de ingreso familiar en el país es de 3.8 salarios mínimos generales y que la desigual distribución del ingreso, en términos relativos ha permanecido durante los últimos cincuenta años.

Además expone que la población efectivamente ocupada, en relación con la que esta en edad de trabajar (69.2 millones), representa únicamente el 48.7% de los mexicanos, es decir, el soporte económico de las dos terceras partes de la población total de este país recae sobre un tercio de los habitantes, esto significa que uno de cada tres mexicanos contribuye a la generación de riqueza y uno de cada dos de los que están en edad de trabajar percibe algún tipo de remuneración.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Bocerni, Isabel, *El Financiero*, 25 de octubre de 2001

ÍNDICE DE GINI		
1994	1998	2000
0.922417	0.922549	0.920343

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH

Al analizar el coeficiente de Gini debemos tener en cuenta lo que significa dicho coeficiente, el cual puede variar entre cero y uno, pero entre más cercano sea el resultado a uno mayor concentración del ingreso existirá. Partiendo de este postulado, la distribución del ingreso en México realmente esta para llorar, no es posible que los resultados que nos muestra el coeficiente sean tan dramáticos, realmente es una grosería, es un insulto a la dignidad de una sociedad, que en su mayoría, trabaja a cambio de una mísera remuneración por su mano de obra.

#### 4.4 POBREZA EN MÉXICO: LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Uno de los principales problemas que encontramos en los programas de combate a la pobreza implementados por el gobierno mexicano, es que, generalmente, dichos programas responden y se realizan bajo los criterios establecidos por organismos internacionales, como lo son el FMI, Banco Mundial, y la CEPAL, principalmente. Debemos entender que la desigualdad se expresa de diversas maneras entre las personas, se puede manifestar a través de la diferencia de oportunidades y la mala distribución del ingreso; las desigualdades entre las regiones se dan por las diferentes ventajas que tienen unas sobre otras para poder desplegar su potencial productivo dentro del contexto de mayor competitividad económica y entre los sectores productivos.

La pobreza, en todos sus niveles, y la desigualdad, tienen un origen estructural común, es causa del sistema económico y de gobierno que prevaleció en otros momentos, que fueron los principales causantes de la pobreza estructural, debido a las paradojas del modelo neoliberal de crecer económicamente con desempleo, aunque esto es una circunstancia nueva, no la debemos considerar como la regla *per se* del modelo económico, debemos de atender los problemas coyunturales y comunes a todos los actores sociales.

El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia da el significado de pobre como "*necesitado, menesteroso y falta de lo necesario para vivir o que lo tiene con mucha escasez*", e igualmente define la pobreza como "*necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida*". Cuando hablamos de necesidades, se refiere a la falta de cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación en la cual es imposible sustraerse a la acción infalible de las causas.

Algunos autores, como Boltvinik y Hernández Laos, utilizan diferentes métodos para medir la pobreza, entre los que se destacan los siguientes:

**Enfoque Sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas**. Consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas. Los trabajos de Coplamar en México y los cálculos de brechas sectoriales del proyecto de pobreza del PNUD para el conjunto de América Latina, ejemplifican este enfoque. Sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas en cada rubro.

**El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**. El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se deriva del anterior, pero al trabajar las diferentes dimensiones del bienestar en forma simultánea en los hogares, permite identificar los hogares y persona pobres.

**El método de Línea de Pobreza (LP)**. Este método se descompone en cinco variantes. Las tres primeras son subvariantes de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA), o método de la pobreza alimentaria, y combinan un enfoque normativo para la alimentación con un empírico para el resto de las necesidades. En los tres casos el procedimiento consiste en construir una canasta alimentaria, calcular su costo y dividiéndolo entre el coeficiente de Engel, transformarlo en la línea de pobreza. En algunos de los estudios, el costo de la canasta alimentaria se denomina línea de pobreza extrema o de indigencia y sirve para identificar a los más pobres. Las otras variantes de LP corresponden a métodos que definen normativamente el conjunto de necesidades básicas.

100

Para poder determinar los niveles de pobreza de algunos países latinoamericanos, y en especial el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) realizaron estudios sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México en el periodo de 1984 a 1992 y de ahí surge lo que se conoce como líneas de pobreza, las cuales consisten en determinar los requerimientos mínimos de calorías y proteínas requeridas por una persona, tomando en cuenta los hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. De acuerdo con ese estudio, se consideran los siguientes grupos poblacionales:

---

<sup>100</sup> Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Cap. I Pág. 30-47.

- a) Hogares en pobreza extrema. Cuando el ingreso total de los miembros del hogar no es suficiente para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar.
- b) Hogares intermedios. Cuando el ingreso total de los miembros del hogar es superior al valor de la canasta alimentaria, pero inferior a dos veces dicha cantidad.
- c) Hogares con niveles de bienestar superior al intermedio. Cuando el ingreso total de los miembros del hogar es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.

Algunos resultados mostraron que entre 1984 y 1989 la cantidad de la población en pobreza extrema se eleva, al pasar de 11 millones de personas en 1984, a 14.9 millones en 1989, con un crecimiento anual de 6.3%. Para 1992 el total disminuye, al tener ahora 13.6 millones de personas en pobreza extrema. Esta disminución es atribuible al cambio de las políticas orientadas al combate a la pobreza, utilizando métodos más eficaces, y si bien es cierto que se han notado mejorías, es necesario aumentar los esfuerzos para erradicar el problema en su totalidad.

De acuerdo con un reporte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1997 teníamos 2.7 millones de hogares pobres en el medio rural y 1.7 millones en el medio urbano, además de contar con 14.3 millones de personas pobres en el medio rural y 9.8 millones de personas pobres en el medio urbano. El problema de la pobreza se deriva de una mala redistribución del ingreso originada por la puesta en marcha del modelo neoliberal, el cual da mayor importancia a mantener equilibrios macroeconómicos dejando de lado el beneficio de la población.

El fenómeno de la pobreza es el resultado del deterioro de las condiciones de empleo e ingresos, principalmente en las zonas urbanas, agudizado por la migración rural-urbana, que a partir de la década de los sesenta se empieza a presentar con mayor insistencia, la migración como consecuencia de la búsqueda de mejores condiciones de vida.

El porcentaje de hogares en situación de pobreza, en el medio urbano y rural, se ha venido incrementando durante las últimas tres décadas. El porcentaje de hogares en situación de indigencia continua creciendo de manera constante, esto se puede representar en el siguiente cuadro para una mejor comprensión.

**RIQUEZA, POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL**  
(Países en desarrollo)

<b>POBLACIÓN EN POBREZA ABSOLUTA</b>					
<b>países</b>	<b>PIB real per cápita</b>	<b>PIB per cápita dils.</b>	<b>Total 1980-90</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbana</b>
<b>Hong Kong</b>	18,520	13,580	n.e	n.e	n.e
<b>Singapur</b>	14,734	14,140	n.e	n.e	n.e
<b>Colombia</b>	5,460	1,250	42%	45%	40%
<b>México</b>	7,107	3,080	30%	51%	23%

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 1994 PNUD

La pobreza es un problema muy complejo que va más allá de la insuficiencia de ingresos. Desde una perspectiva más amplia puede decirse que la pobreza es una manifestación general de desarrollo insuficiente, así, se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo, lo que se manifiesta en situaciones de escasos ingresos, insalubridad, desnutrición, y vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente que, por supuesto, inciden negativamente en sus oportunidades de sobrevivir y mejorar su calidad de vida.

Esta situación de pobreza o precariedad de los hogares mexicanos es originada por diversos factores como el descenso del nivel de empleo, ya que resultan insuficientes los empleos creados para poder satisfacer la demanda de la Población Económicamente Activa (PEA), la cual se mantiene en constante crecimiento; si tomamos en cuenta que a corto plazo el empleo depende de la oferta y demanda agregada, las variaciones de estas originan los ciclos económicos, lo que se traduce en desequilibrios posteriores y que duran varios años. Los problemas que origina la falta de empleo, problemas que pueden ser económicos, al existir un despilfarro de recursos, y sociales como lo que puede ser el sufrimiento psicológico que se tiene al encontrarse en situaciones precarias y sin la posibilidad de emplearse para poder satisfacer sus necesidades.

La mayoría de la PEA, al no conseguir un empleo estable, con buenas remuneraciones y en condiciones óptimas de trabajo, prefiere incluirse dentro del empleo informal que le genera mayores beneficios y mejora por mucho las condiciones con que puede contar al emplearse en una fábrica o empresa.

La pobreza no es un fenómeno homogéneo, existen distintos niveles de pobreza para los cuales se requieren medidas particulares y específicas, para dar un ejemplo de esto encontramos la distinción que se hace entre pobreza extrema y pobreza moderada. La primera es considerada una condición absoluta, mientras que la segunda es la condición relativa.

Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual influye en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades tendientes a superar su situación como la educación. Por este motivo, la condición de pobreza extrema prácticamente impide cualquier movilidad social: los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación.

Medir la extensión de la pobreza no es tarea fácil. La definición más ampliamente aceptada sobre la pobreza es aquella que la define como la incapacidad de lograr un nivel de vida mínimo. Un enfoque convencionalmente aceptado para medir el nivel de vida mínimo es considerarlo como el nivel de gasto necesario para comprar la cantidad mínima de nutrientes y otras necesidades básicas. Sin embargo los economistas han rechazado esta definición del nivel de vida mínimo en favor de un enfoque consistente con las percepciones del bienestar dentro de los países en desarrollo. Esto significa que el nivel de vida mínimo esta compuesto por dos elementos:

- 1° El nivel de gasto necesario para comprar un nivel mínimo de nutrición y otras necesidades básicas
- 2° La suma total del ingreso o recursos que son considerados como necesarios para participar en la vida diaria de la sociedad. Este segundo componente variara de una sociedad a otra.

Los individuos de cualquier sociedad, incluso en los países en vías de desarrollo, perciben su bienestar en términos relativos y absolutos. En otras palabras la felicidad de los individuos no solo depende de su nivel de vida, sino también de como ellos se observan en relación con otros miembros de la sociedad. Esto subraya la importancia del bienestar entendido desde la perspectiva de los individuos en la sociedad, en lugar de referirse a alguna medida objetiva del bienestar. Como resultado es posible explorar varias medidas objetivas de la distribución del ingreso y la riqueza; sin embargo, estas medidas revelan solo indirectamente lo que esta pasando con el bienestar de los individuos y grupos en la sociedad.

Si los individuos perciben su bienestar en términos relativos, se crea un dilema para los economistas del desarrollo, porque es probable que los individuos perciban un bajo bienestar al compararse con otros miembros de la sociedad incluso cuando su nivel absoluto de vida este mejorando. El problema anterior se solucionaria si la distribución del ingreso y la riqueza fueran iguales, algo que nunca se ha observado en ninguna sociedad.

Algunas fracciones de los partidos políticos se han interesado en conocer las dimensiones y las circunstancias bajo las cuales se gesta la pobreza en México, en la opinión del PRD cinco de cada diez mexicanos es pobre, además de que en las ciudades se tiene un grado mayor de incidencia en los índices de pobreza de México, aún cuando algunas ciudades ofrecen condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, es cierto que en las ciudades los servicios se otorgan a quienes pueden pagarlos, y el gobierno federal se desatiende de esta responsabilidad social.<sup>101</sup>

Los retos más importantes para América Latina, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), son el combate a la pobreza y la eliminación de la inequidad de la distribución del crecimiento. Para enfrentar estos retos lo primero que necesitan los países es crecer.

*"Durante la década de los noventa, se logró detener el crecimiento de la pobreza, pero no se ha podido reducir en América Latina, donde existen 160 millones de pobres. Ya que este problema se trata de un fenómeno de resistencia de la propia economía a la recuperación de los niveles de bienestar de los sectores marginados",* señaló el representante del BID, Jairo Sánchez. Se dice que las dos principales áreas que podrían afectar el crecimiento y desarrollo de la economía mexicana, a pesar de que está es fuerte, sólida y coherente, son los sectores externo y el sector financiero.

El Banco Mundial que tiene como principal lineamiento delimitar los créditos que puede dar a un país con el fin de lograr mejorar sus condiciones de calidad de vida, pero además tiene injerencia directa sobre la decisión de en que se va a gastar y como se va a realizar dicho gasto. Dicha institución realiza evaluaciones sobre el combate a la pobreza en los países miembros, para el caso de México, después de las recomendaciones que el FMI hizo para 1994, decidió no hacer proyecciones sobre cuanto podría reducirse el nivel de pobreza por medio de las recetas macroeconómicas. Sin embargo, estableció que la situación continua como hasta ahora, dentro de 25 años el número de personas pobres con un ingreso diario de un dólar y medio alcanzaría la cifra de 2 mil 500 millones de personas. Existen, en la actualidad en los países latinoamericanos, aproximadamente, 33 millones de personas por debajo de la línea de pobreza.<sup>102</sup>

En el informe de 1994 del Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD), se prevé la creación de un sistema organizado a nivel mundial que brinda seguridad social a la población mundial. Este sistema de seguridad social se financiara mediante un impuesto mundial sobre la renta de alrededor del 0.1% que se impondría a los países con un PNB (Producto Nacional Bruto) *per capita* superior a 10,000 dólares, con lo cual se tratará de beneficiar a los países que cuentan con un nivel de PNB equivalente a 1,000 dólares *per capita*. En caso de no ser aceptada esta propuesta, existe la alternativa de que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) reserve una suma equivalente al 0.1% del PNB para la asistencia a los países pobres.

<sup>101</sup> Seminario: Gestión urbana en México, alcances y limitaciones en el siglo XXI. UNAM 2001

<sup>102</sup> *El Financiero*. 23 de abril de 1999 p. 5

En dicho informe se contempla la posibilidad de cooperación de la comunidad internacional, incluyendo tanto a países desarrollados (G7), así como instituciones financieras internacionales, para poder absolver de sus deudas a los países con menor desarrollo, a fin de que el dinero que se destina al pago de la deuda externa sea utilizado en mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Cuadro Nº 20

### RIQUEZA. POBREZA E INVERSIÓN SOCIAL (Países industrializados)

#### GASTO PÚBLICO ASIGNADO

Países	PIB real per cápita. dólares 1991	PNE per capita dólares 1991	Proporción del PNB Industrial %	Gasto en seg. Social % PIB	Gasto en educación % PIB	Gasto total en salud % PIB
Canadá	19.320	20.510	3 1%	18 8%	7 4%	9 9%
Suiza	21.780	33.710	1 3%	13 3%	5 4%	8 0%
Japón	19.390	26.840	18 6%	11 0%	5 0%	6 8%
Estados Unidos	22.130	22.340	31 5%	12 6%	7 0%	13 3%

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 1994. PNUD

La influencia de los organismos internacionales en las economías es por demás obvia e inobjetable, ya que por medio de sus pregonadas recomendaciones o por los requisitos que solicitan para brindar apoyo a un determinado país inciden en la conformación económico-política con sus consiguientes efectos desfavorables para la sociedad. Pero eso sí se jactan de ser los ordenadores mundiales, los que deciden quehacer y como hacerlo, pero no consideran que las fórmulas mágicas no existen, que las recetas deben ser diferentes, considerando las opciones y las posibilidades con que cuenta cada economía.

Después de haber corroborado que sus dichas recomendaciones sólo crean más pobres y aumentan la marginación en el mundo, principalmente por la intervención del FMI, ahora este organismo intenta defenderse y echarle la culpa de sus errores a aquellos que les hacen caso a dichas recomendaciones, diciendo que el FMI no es el villano de las crisis de las naciones sino que:

*"Los gobiernos son los únicos responsables de lo que sucede en cada uno de los países donde no se administran bien las finanzas, actuar de manera diferente sería una intromisión imperdonable y ocasionaría el desplome de la confianza construida por las instituciones de Bretton Woods. En la construcción del nuevo escenario financiero, los países industrializados tienen la gran responsabilidad, en especial los del G-7, con el liderazgo de Estados Unidos que debe hacerse notar no sólo con la aportación de sus cuotas, su influencia en la aplicación de políticas comunes, sino en el desmantelamiento de sus decisiones proteccionistas que dañan la libertad de mercados e impiden la superación de la pobreza... El Fondo solamente establece los parámetros aprobados por todos los socios, porque los recursos que se proporcionan son de cada uno de los países miembros."*<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Palabras de Horst Köler, Director Gerente del FMI, *El Financiero* 4 febrero de 2002

Esto que menciona el director del FMI revela la nueva actitud que tomará en un futuro el Fondo después de haber visto los estragos que causan sus intervenciones, ahora quieren aparentar ser las víctimas de su propia creación, no asumen su responsabilidad que les corresponde. Y así como el FMI, también el Banco Mundial evade su parte, al mencionar que ellos son la parte de los organismos internacionales que más cerca se encuentra de los países en sus momentos de crisis y luchan hombro a hombro contra la pobreza y la marginación, cosa que en la realidad es muy diferente, ya que al igual que la ONU por medio de la CEPAL, sólo se dedican a formular propuestas que no son aplicables bajo las condiciones en que se encuentran los países pobres o poco desarrollados.

Con esto no queremos decir que los organismos internacionales sean los culpables en su totalidad de las crisis sociales de los países, y en específico de México, pero sí marcan las condiciones bajo las cuales un país puede ser sujeto de crédito, y de esta forma incidir de manera directa en el desarrollo del país, que tiene que cumplir con una serie de requisitos para acceder a dicho crédito, al cumplir los caprichos de estos organismos entramos en una situación de sometimiento y dependencia total de los propietarios del dinero.

#### **4.5 MARGINACIÓN E INEQUIDAD SOCIAL.**

Los problemas de la marginación y la inequidad social son fenómenos ajenos en una sociedad como la mexicana, la falta de conceptos y métodos eficientes que logren homogenizar a la población, otorgándoles los beneficios para todos en la misma cuantía, provoca un rezago por la ineficacia del gobierno en la planeación para enfrentar los problemas sociales. La diferencia que existe entre las clases ricas y las pobres es muy marcada, y está diferencia aumenta, fomentada por el Estado, al decidir apoyar a la gente que más tiene a cambio de seguir contando con sus grandes capitales, sacrificando a las clases que menos tienen y sobre las cuales, se mantiene un control más estricto en lo económico.

Una parte importante de la población nacional sufre los estragos de la marginación, lo que favorece la intención de migrar hacia los centros urbanos, o en algunos casos, hacia Estados Unidos. El abandono del campo mexicano y con esto del sector agropecuario, se debe entender como un problema de estructura, no como capricho o moda de la gente que habita en el campo. Así para 1990, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla presentan los índices más altos de marginación, con lo que tenemos que 15 estados de la república mexicana se suman a esta marginación. Por el contrario, el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California presentan índices mínimos de marginación, ya que cuentan con mayores recursos, además de contar con un nivel de mejor bienestar.

Un análisis de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indica que los bajos rendimientos en la producción de alimentos, las condiciones climatológicas adversas, la pérdida del poder adquisitivo y el crecimiento constante del desempleo, limitan el acceso a los alimentos y, en consecuencia, afectan el nivel nutricional de la población, sobre todo la marginada y en extrema pobreza.

De este modo se pone mucho énfasis en la nutrición de los niños en el desarrollo intrauterino y menores de cinco años, debido a que estas etapas resultan ser las más importantes para cimentar la calidad de vida futura; ya que la deficiente nutrición limita las capacidades físicas e intelectuales y con el tiempo propicia la muerte a temprana edad.

En el ámbito nacional las defunciones por deficiencias alimenticias, registran una tasa de 10.6 por cada mil habitantes, lo que representa 2.3% del total de muertes que anualmente ocurren en el país, siendo los grupos más afectados los menores de cinco años y los ancianos.

El análisis enlista a 25 municipios más afectados por la elevada tasa de mortalidad infantil: entre ellos 7 de Veracruz, 6 de Puebla, y el resto de Chihuahua, Guerrero, Chiapas, Jalisco y Nayarit; pero el problema lo podemos considerar aun más grave en las comunidades indígenas, debido a que el bienestar social no ha podido llegar hasta esos rincones del país, el 80% de la población infantil indígena, presenta elevados grados de desnutrición y enfermedades infectocontagiosas.

La problemática de la pobreza y la marginación se dan tanto en el medio rural como el urbano, la cantidad de hogares pobres e indigentes avanza de manera constante, debido a que no se ha encontrado la solución para superar la pobreza. En el medio rural la pobreza se gesta por la falta de oportunidades y el nivel de rezago que presenta el propio medio, en tanto que, en las ciudades la pobreza tiene su origen en que las pocas oportunidades se disputan entre cantidades enormes de personas que buscan mejorar su precaria situación.

Cuadro N° 21

### PORCENTAJE DE HOGARES POBRES E INDIGENTES

(En México)

Años	Hogares en situación de pobreza		Hogares en situación de indigencia	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1970	34%	49%	12%	18%
1977	32%	n e	10%	n e
1984	34%	45%	11%	20%
1989	34%	14%	9%	23%
1992	36%	46%	12%	20%

Fuente: Paul A. Samuelson. *Macroeconomía*. Pág. 125. Edit. Mc Graw Hill México 1998

Dentro de las principales causas que ocasionan el fenómeno de la migración rural-urbana destacan las condiciones de pobreza de los estados más atrasados, dicho atraso es consecuencia de la falta de dinamismo económico que no es capaz de abarcar a todas las regiones del país, por lo que no permite generar empleos, ingresos familiares suficientes y niveles mínimos de bienestar.<sup>104</sup>

<sup>104</sup> M. Jarque, Carlos. *La población de México en el último decenio del siglo XX*. En *Economía Informa*, octubre de 2000

La falta de un Programa Nacional de Regionalización que realmente funcione y que tome en cuenta las capacidades, así como las necesidades de cada una de las entidades que compone el territorio nacional, y fomentando la participación de la población, es una de las principales causas de la migración a las ciudades, en la actualidad esta migración se da hacia otros países, en especial hacia Estados Unidos, debido a la falta de condiciones favorables que permitan obtener un desarrollo humano adecuado.

Asimismo, el 80% de las personas ocupadas en actividades agropecuarias pertenecen a hogares en pobreza, de los cuales, la mitad se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Estas áreas son localizadas, principalmente, en todas las franjas centro y sur del país.

Los programas emprendidos por el gobierno, relacionados con brindar apoyo al campo, resultan ser inadecuados debido al favoritismo que las personas encargadas de dirigir los programas dan a algunos pocos beneficiados.

## CONCLUSIONES DEL CAPITULO IV

El federalismo y la descentralización han sido las metas a cumplir para el ejercicio de las políticas de gasto social, se busca que el federalismo sea la forma de organización que rija las directrices de los programas sociales en México, ya que la participación y cooperación de los tres niveles de gobierno hará que las políticas sociales sean más incluyentes lo que permitiría un mayor grado de participación de los actores sociales, es decir las bases de la sociedad estarían involucradas directamente en la formulación de los programas, vigilarían lo que se hace con los recursos, así como que tendrían la obligación de evaluar los resultados buenos o malos de los programa.

Con la descentralización lo que se busca es hacer corresponsables a todos aquellos que participen en las políticas sociales: gobiernos, instituciones, y personas; desde la formulación de los programas, en donde cada participante tenga una actividad bien definida y este obligado a cumplirla, ya que la suma de responsabilidades y cumplimientos individuales nos dará como resultado un beneficio común e incluyente para todos.

La responsabilidad administrativa es otro punto fundamental en esta nueva forma de hacer las políticas sociales, y esta característica da muestra de una manera más clara en la forma de ejercer el gasto público.

La parte que corresponde al ejercicio del gasto social tiene implicaciones diferentes, comenzando por la forma de dividir las cantidades y de clasificar el tipo de gasto social. El gasto social se divide en el gasto decidido por el gobierno federal, la parte del gasto que corresponde ejercer al gobierno estatal es relativamente autónoma, no así la parte que le corresponde a los municipios, quienes tienen que preguntar en que gastar y como gastar. Este punto de en que gastar y como gastar se refiere a la necesidad de profesionalizar a los gobiernos municipales, verlos como lo que son: la base del sistema federal, es decir, el cimiento de la pirámide del federalismo y no la punta del iceberg, cuanto mayor importancia y peso se les dé a los municipios estos tendrán que aprender a administrarse de una manera más eficiente y con mayor transparencia.

El ramo 33 es el principal instrumento del gasto social que se utiliza en México para tratar de dotar de los recursos suficientes a las entidades más pobres, como ya hemos mencionado, dicho Ramo se compone de varios fondos, pero ha sufrido modificaciones importantes con el fin de hacerlo una herramienta más eficiente en la redistribución de los recursos que a cada entidad le corresponde, la última modificación tiene que ver con la inclusión del Distrito Federal como una entidad federativa más, para lo cual fue necesario que la cantidad de fondos que contiene el ramo se incrementará, dando como resultado que ahora tengamos siete fondos, en lugar de los cinco con que nació el Ramo 33. Los fondos que conforman el Ramo de "Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios" son los siguientes:

- I. *Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal.*
- II. *Fondo de Aportaciones a los servicios de Salud*
- III. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.*
- IV. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.*
- V. *Fondo de Aportaciones Múltiples*
- VI. *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.*
- VII. *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*<sup>105</sup>

El Federalismo ha demostrado buenos resultados en sistemas económicos similares al mexicano, tenemos como el mejor ejemplo de federalismo a los Estados Unidos, en donde el nivel de integración federalista que tiene esta muy por encima de México, esto se puede corroborar en el momento de revisar el contexto histórico en que se han desarrollado sus estados, condados y comunidades, manteniendo un grado muy elevado de participación de los actores sociales, lo que les ha permitido acceder a una democracia que es válida para todos.

---

<sup>105</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, última modificación: 31/12/2000

El caso más representativo de Federalismo en Latinoamérica lo encontramos en Brasil, país en el cual el grado de participación de los diferentes niveles de gobierno se manifiesta en el momento de elegir alternativas para problemas comunes, así como por la autonomía que demuestran los municipios que conforman una entidad.

Asimismo, la descentralización ha demostrado que se pueden obtener mejores resultados al atacar los conflictos sociales gracia a las libertades que tiene las entidades, los organismos y las instituciones para decidir por una opción específica a sabiendas que la decisión será acatada y respetada por los demás.

**Pero**, palabra que se ha convertido en parte del folclor y cultura mexicana, para la aplicación del Federalismo y la descentralización es necesario arriesgar mucho, y en este país nadie está dispuesto a arriesgar en algo que puede o no funcionar, la falta de confianza en las personas ocasiona que las instituciones y gobiernos no tengan la validez suficiente para poder tomar decisiones y que estas decisiones sean respetadas por los demás. Tenemos como base de nuestro sistema federal al federalismo fiscal, pero todavía no se termina de gestar el Federalismo a la mexicana cuando ya se nos habla de un nuevo Federalismo, esto resulta por demás gracioso, por que ninguna persona se dio cuenta cuando pasó el anterior nivel de Federalismo. Es importante ser congruente con lo que tenemos y lo que podemos hacer con ello, se ha utilizado al gasto social como bandera política, el partido en el poder es quien decide como se gasta, nadie se toma la molestia de planificar los gastos de crear una política de gasto social, para después cuantificar los recursos con que se cuenta y así poder determinar los alcances del gasto social que se piensa ejercer. Esta tiene que ser labor de los tres niveles de gobierno, respetando entre ellos el grado de competencia e injerencia en las políticas federales, estatales y municipales para lograr un desarrollo sostenido y sustentable.

Al hacer una evaluación de cómo se ha administrado el gasto social en México por medio de los ramos correspondientes se ha encontrado que una de las debilidades más importantes está relacionada con la discrecionalidad en el manejo de los recursos, de la inexactitud de beneficiarios y el uso de los recursos con fines distintos a los que tenían como meta.

Con la creación del Ramo 33 se trató de homogenizar las fórmulas de distribución de los recursos federales para terminar con las discrecionalidades que se pudieran dar para beneficiar a intereses específicos, para lo cual la Ley de Coordinación Fiscal ha sido objeto de mejoras en las fórmulas de participación, pero con todo y eso los programas sociales han demostrado ser los que mayores discrecionalidades presentan dada la complejidad que implica hacer un seguimiento preciso de su aplicación. La discrecionalidad trae consigo ineficiencias y corrupción.

La transparencia es la parte que más trabajo le debe costar a los gobiernos cumplir, principalmente la transparencia fiscal, para hacer buenos ciudadanos las instituciones y gobiernos deben predicar con el ejemplo, pero esto sólo es parte de la retórica política mexicana, cuantas personas no hablan de transparencia en el ejercicio político o administrativo, ¿pero conocerán parte de los principios que constituyen la transparencia?, para recordárselos o mencionárselos a continuación los enumeramos:

1. *Clara definición de funciones y responsabilidades, delimitación de la estructura de gobierno y las relaciones entre el gobierno y el resto de la economía.*
2. *Acceso del público a la información, donde destaca la importancia de publicar la información fiscal completa en fechas claramente especificadas.*
3. *Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto y el tipo de información que se hace pública sobre la preparación del presupuesto.*
4. *Garantías de integridad, que se refieren a la calidad de los datos fiscales y a la necesidad de una rigurosa evaluación independiente de esa información.*<sup>106</sup>

Ante este entorno es necesario alertar sobre los riesgos y las debilidades de la descentralización en México, por lo que es deseable avanzar en este ámbito, pero también es importante ubicar los límites para lograr una eficiencia del sistema en su conjunto, el riesgo de la corrupción y el mal uso de los recursos por parte de las autoridades locales, provoca el desinterés en ejercer facultades recaudatorias por lo que se vuelven renuentes a cumplir con los procesos indispensables que implican la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia debe abarcar a los tres niveles de gobierno, debido a que si alguno de ellos no lo hiciera se estaría cayendo en contradicciones en el sistema Federalista, y sería un motivo más para que las Entidades y los Municipios se promulgaran a favor de que las participaciones se hicieran de una manera equitativa, respondiendo a sus necesidades fundamentales. Cada Entidad tiene una participación relativa en la forma en como se componen los ingresos de la Federación, a continuación mencionamos cual es el peso específico de cada una de las entidades en el siguiente cuadro.

---

<sup>106</sup> Colmenares Páramo, David. *Transparencia y estabilidad Fiscal*. El Financiero 22 febrero 2002

PARTICIPACIONES FEDERALES					
Ubicación	Estado	Participaciones per cápita (pesos)	Ubicación	Estado	Participaciones per cápita (pesos)
1	Tabasco	2, 820	17	Tamaulipas	971
2	Campeche	1, 694	18	Chihuahua	937
3	Baja California Sur	1, 550	19	Durango	920
4	Distrito Federal	1, 536	20	Morelos	909
5	Sonora	1, 348	21	Veracruz	906
6	Colima	1, 313	22	Jalisco	898
7	Baja California	1, 163	23	Zacatecas	896
8	Querétaro	1, 119	24	México	887
9	Aguascalientes	1, 099	25	Yucatán	853
10	Nuevo León	1, 085	26	San Luis Potosí	793
11	Nayarit	1, 080	27	Guanajuato	790
12	Chiapas	1, 074	28	Hidalgo	783
13	Quintana Roo	1, 064	29	Puebla	43
14	Tlaxcala	1, 045	30	Guerrero	730
15	Coahuila	994	31	Michoacán	710
16	Sinaloa	975	32	Oaxaca	698

Fuente: INEGI Datos poblacionales de 1997 Instituto Nacional de las Haciendas Públicas de 1998



Hablando de rubros específicos que se incluyen como parte de la infraestructura social básica menciono aparte merecen las situaciones que han enfrentado la educación y la salud. Durante los periodos sexenales de Salinas y Zedillo se construyo buena parte de la infraestructura que ahora conocemos, el interés en la construcción de infraestructura en general, pero principalmente en telecomunicaciones, tiene un doble sentido; por una parte se encuentra la versión que todos conocemos de construir en aquellos lugares que no cuentan con la infraestructura suficiente para intentar incluirlos en el desarrollo económico del país, pero esta la otra versión, que tiene que ver con las adecuaciones necesarias e imprescindibles para que México se muestre como una país en vías de desarrollo, con el fin de atraer inversión extranjera, y además, demostrarle al FMI que se estaban considerando las recomendaciones de cambio estructural, de fortalecimiento del aparato productivo, con el fin de hacer de México un mercado atractivo para el resto del mundo.

En lo que respecta a la educación ha sido uno de los rubros que mayores rezagos presenta, durante el momento en que se aplicaron Solidaridad y el PSP el número de escuelas aumentó de manera importante, pero lo que no aumentó fue la calidad de la educación, sé continuo trabajando con la misma cantidad de profesores y el salario que percibían los mismos sigue manteniendo una tendencia a la precariedad. Esto nos da como resultado que en la actualidad, uno de cada diez jóvenes mexicanos no saben leer ni escribir, por lo que se les considera como analfabetas, situación que predomina especialmente en las zonas rurales y en las áreas que circundan a las grandes ciudades.

El nivel educativo de la población tiene incidencia directa en si nivel de vida, pues los salarios a los que puede aspirar aumentan conforme su etapa educativa. En México, 21% de la población alcanza al menos un nivel por encima de la educación media superior, lo cual en un marco internacional resulta bajo, pues en países desarrollados la proporción es superior al 80%. Por otra parte, la tasa de analfabetismo de jóvenes entre 15 y 24 años es de 9% en nuestro país, mientras que en naciones equiparables económicamente con México es menor. Por ejemplo, en Argentina el porcentaje de analfabetos en este rango de edad es de 3.1%, mientras que en Chile es de 4.3% y en Uruguay es de 2.2%. Esto significa que casi 10% de la población joven que habita en el territorio mexicano no es capaz de leer o escribir, según lo indican estadísticas proporcionadas por la UNESCO.<sup>107</sup>

El servicio y las instituciones dedicadas a procurar la salud pública en México han entrado en una espiral descendente que lo esta llevando a su desaparición en un plazo no muy lejano. La población ha crecido de manera importante con lo que la demanda del servicio de salud supera por mucho la oferta del mismo, ante esta situación, es necesario maximizar los recursos que se le asignan a la salud, pero la necesidad de eficiente debió de haberse considerado desde hace unos diez años, cuando el sistema nacional de salud todavía contaba con los recursos tanto humanos como económicos. La mala planeación en los programas de salud implementados nos dan como consecuencia que la cobertura del servicio de salud sea muy pobre.

Las autoridades de salud afirman que el sistema público de salud cubre al 89% de la población; si se considera la falta de recursos para adquirir todos los medicamentos, material y equipo necesarios, y la carencia de infraestructura y personal, sobre todo en las áreas rurales, la realidad es que hasta un tercio de los mexicanos no cuenta con atención médica.

Si contamos a los trabajadores retirados se tiene que casi el 60% no cuenta con algún tipo de seguridad social, esta parte de los trabajadores se retira sin derecho a pensión, y pierde su derecho a recibir atención médica, por lo que es necesario crear mecanismos que permitan incluir a esta parte de la población, pero sin saturar más el servicio que se presta actualmente.

---

<sup>107</sup> Villegas Amtmann, Camila. *Pierde dinamismo el gasto destinado a la educación*. En *El Financiero* 19 de septiembre de 2001



La marginación y la inequidad social causa estragos en el segmento de la población compuesto por los menores de edad, ya que los primeros años de la vida del hombre son los más importantes debido a que dentro de esta etapa se gestan las habilidades y capacidades de los futuros hombres y mujeres.

En México hablar de marginación se relaciona irremediabilmente con las comunidades indígenas y no sé esta errado en esta relación, ya que los niños y mujeres indígenas presentan altos grados de desnutrición lo que les provoca males endémicos que no les permite desarrollar del todo sus capacidades. La UNICEF ha identificado ocho estados de la república que muestran altos índices de desnutrición insalubridad y hacinamiento, esto estados son: Yucatán Chiapas, Quintana Roo, San Luis Potosí; Oaxaca, Hidalgo, Puebla y Guerrero. Dichos estados muestran las más altas tasas de desnutrición, con indicadores de talla y peso menores al promedio nacional. Además de que los mismos estados muestran un alto índice de abandono escolar por el fenómeno de la pobreza, la tasa de deserción por pobreza es del 25%.

La marginación origina otro tipo de problemas sociales como el alcoholismo, la drogadicción,, la delincuencia, la violencia intrafamiliar, en done las principales victimas son las mujeres y los niños, es por esto que la marginación enmarca una realidad cruda y cruel de un México en los umbrales del principio de un nuevo milenio.

## V. CONCLUSIONES GENERALES.

La primera conclusión a la que llegamos es que la hipótesis que formulamos<sup>108</sup>, y que sería el centro sobre el que girara el entorno del trabajo, realmente se comprobó, esto gracias a la amplia labor de investigación y análisis que nos permitió hacer el propio tema, ya que no es fácil comprobar una hipótesis en una problemática social debido a lo cambiante y diverso que llega a ser el panorama de una sociedad, y más como la mexicana. Es por demás evidente que la intervención de personas, organismos e instituciones ajenas a nuestro país, con sus recomendaciones y condicionantes, han hecho de México un *Frankenstein* lleno de dudas, diferencias y disparidades que se manifiestan en la vida común de la sociedad, y en especial de los segmentos de la población que menos tienen.



Pocos estudiosos se ha propuesto estudiar detenidamente el modelo neoliberal mexicano, por lo que no se han dado cuenta de las coincidencias y contradicciones que tiene la aplicación de sus supuestos. Este modelo neoliberal a la mexicana tiene enclaves muy importantes con el modelo Keynesiano, estas coincidencias se hacen evidentes en el manejo de las variables relacionadas con el empleo, los salarios y el déficit público, con lo que tenemos un modelo técnicamente nekeynesiano, esto resulta traer beneficios en lagunas de las variables macroeconómicas, pero las contradicciones que se pueden derivar de esta combinación de modelos nos hace caer en errores que ya cometimos previamente y que no logramos resolver.

El modelo neoliberal a la mexicana ha sido y será cuestionado por la gran mayoría de la sociedad, las supuestas ventajas que traería consigo este nuevo modelo económico se han quedado en el discurso oficial, la teoría y la demagogia han sido los emblemas de este cambio y evolución del neoliberalismo, que con sus principales supuestos (*focalización, privatización y descentralización*) han provocado la decadencia de las condiciones de vida de la población mexicana.

La *focalización* lo podríamos definir como el único supuesto con aplicabilidad y resultados concretos en beneficio de algunos sectores desprotegidos, pero aún y con eso los alcances de los programas sociales focalizados se han quedado cortos en resultados y en estructura. El principal objetivo que se pretendía conseguir con la focalización era hacer de los programas sociales más eficientes y menos costosos para el Estado y la sociedad, para lo cual era necesario realizar una depuración exhaustiva de los programas implementados e identificar a la los grupos objetivo de los programas, pero para realizar todo esto era necesario crear la infraestructura suficiente que permitiera alcanzar la metas contraídas.

<sup>108</sup> La hipótesis final del trabajo es que "Las políticas sociales establecidas en México no han sido acordes con el problema de la pobreza, debido a que no se conoce la magnitud real de la misma. La influencia del exterior, con la apertura comercial y la opinión de los organismos internacionales (CEPAL, Banco Mundial, FMI, ONU, etc.), además de las malas administraciones por parte de los gobiernos en turno, provocan que las políticas sociales no funcionen como se planean, lo que se traduce en un incremento de la marginación y la pobreza en México."

La aparición de Solidaridad, considerado como la plataforma de las políticas sociales, es el principio de una nueva configuración de combatir los rezagos, la marginación y la exclusión de los grupos más vulnerables o pobres. En algún momento, la CEPAL, el FMI, la OMC y demás organismos internacionales, consideraron al PRONASOL como el ejemplo más palpable y que mayores beneficios trajo a la sociedad de cualquier país del mundo, pero este fue un juicio muy aventurado y por demás adelantado a su tiempo de evaluación.

Si bien se redujo la cantidad de pobres que había, la mayoría de los rezagos sociales prevalecieron, dando como consecuencia que una gran parte de la población se incluyera como parte del segmento que carecía de los mínimos para subsistir.

Con el cambio de sexenio llega el Programa para Superar la Pobreza, que tiene en el Programa de Educación, Salud y Alimentación su principal instrumento para combatir la pobreza, y en el cual, nuevamente, el supuesto neoliberal de la focalización vuelve a hacerse presente, pero esta vez con una incidencia y una preponderancia aún mayor que con el Pronasol. La labor de selección de los criterios y la identificación de los grupos sociales más vulnerables fue el principio rector de este nuevo programa social. Era necesario reducir los gastos que originaba una mala planeación de los proyectos sociales, por lo que se implementa el principio de selectividad, lo más específico que fuera posible, con el fin de conseguir mejores resultados. La selectividad de los programas sociales y su aplicación trataba de abarcar las diferencias que existen entre la diversidad de la población, selectividad en estratos por edades, por clases sociales, por condición socioeconómica, en el espacio geográfico yendo de lo más general (una Entidad completa) hasta lo particular (un Municipio o una comunidad rural), esta clasificación permitiría hacer un escrutinio más veraz del fenómeno de la pobreza para tratar de subsanar este problema con soluciones más concretas, dejando de lado el favoritismo y la discrecionalidad en la aplicación de los recursos.

La *privatización* de la mayoría de empresas públicas es un mal necesario debido a las características de la economía mexicana, pero esta necesidad impostergable se convirtió en un saqueo y un robo, en donde los únicos beneficiados de este supuesto neoliberal fueron los dueños del capital, pero no todos, sólo aquello que contaban con algún tipo de nexo con las autoridades gubernamentales en turno, lo que les permitía comprar las empresas públicas a precios muy por debajo de su costo en el mercado, esto les permitía alcanzar altas tasas de ganancias con una inversión mínima, debido a que el mercado y los demandantes eran una variable dada, conocida y que se podía manipular. Este es el caso de algunos bienes y servicios públicos que proporcionaba el Estado y que al pasar a manos de los particulares estos aprovechaban una curva de demanda inelástica, que les permitía manejar el precio, como es el caso de el servicio telefónico, las carreteras, etc.

En estos momentos la privatización ha sido un principio mal entendido por los encargados de realizar los esquemas de privatización, ya que lo único que interesa es hacerse de recursos de inmediato dejando a un lado las externalidades negativas que puede producir un esquema privatizador mal planeado.

México no es el único país que ha sufrido los estragos de la privatización mal encausada, Gran Bretaña, Chile, Brasil Colombia son algunos ejemplos de privatización con peores resultados ya que las fuerzas del mercado no conocen de necesidades como el alimento, el techo, el empleo, la salud y una remuneración suficiente por su trabajo, dichas fuerzas se rigen por las leyes de la oferta y la demanda, sin conciencia social o sentimiento de hermandad, tal vez esta pudiera ser la explicación del por que las políticas sociales y la atención a la parte de la sociedad que menos tiene, son vistas como un estorbo que sólo ocasiona gastos infructuosos y que no soluciona nada, el propio sistema desplaza a aquellos que considera incapaces de adaptarse a la competencia y, que por lo tanto, no tienen derecho a un espacio en la sociedad.

La *descentralización* es algo en lo que se tiene mucho camino que andar, esta no es una falla que se pueda achacar al modelo neoliberal, esto obedece más bien a lo complejo que resulta hacer, que las personas que participan en el aparato gubernamental, entiendan que son parte de un proyecto de desarrollo común para todos y no son los que pueden disponer de recursos y poder que les otorga la población, y que traicionan esta confianza depositada en ellos.

Esta es una falla por demás humana, ya que los instrumentos, los mecanismos y las formas en como se deben entrelazar los actores socioeconómicos, tanto públicos como privados esta ahí en los documentos oficiales en cada una de las leyes de la administración pública, en los reglamentos internos de cada una de las entidades e instituciones, por lo que toca a cada uno de los empleados de gobierno cumplir con la parte que le corresponde, si partimos de este principio sencillo las cosas serán más sencillas y fáciles para todos, resultando beneficiados los que de verdad lo necesitan.



La inserción de México en la competencia internacional llego en un momento poco propicio y bajo circunstancias que perjudicaron el acontecer del país y su conjunto poblacional. Entramos en una competencia todos, sin dejar fuera a un solo habitante, pero lo malo esta en que nunca se nos pregunto si estábamos preparados para formar parte del mundo globalizado, por lo que, un día nos despertamos viendo a través de la ventana gente construyendo una franquicia de hamburguesas, a un lado una agencia de vehículos de lujo, junto a una tienda de ropa elegante y en la acera de enfrente se encontraba una plaza comercial inteligente de primer mundo, y nosotros conocimos este nuevo entorno en base a la experiencia de tropezamos con lo desconocido, nunca nadie nos digo o nos advirtió sobre nuestro nuevo papel ante el resto del mundo, sólo nos induyeron y ya.

Con la firma de México en el TLCAN se descubria un panorama muy negro, lleno de humo, en donde nuestro país avanza con los ojos cerrados, y esto no es culpa más que de nosotros mismos, de nuestro gobierno en turno que aprovecha el desconocimiento de las cosas por parte de la gente, esto le permite manipular los discursos.

Los beneficios del TLC y de nuestra inclusión en el mundo globalizado todavía los seguimos esperando, esto sin tratar de desconocer lo logrado hasta ahora: como el incremento en el volumen comerciado con nuestros socios; o que estamos rankeados como la economía número trece del mundo; o que somos el país con la mayor cantidad de tratados de libre comercio con el resto del mundo; que pertenecemos a una de las organizaciones mundiales más importantes que rigen la actividad económica del orbe, como es la Organización Mundial de Comercio; y que además formamos parte del bloque con mayor cantidad de PIB en el mundo, como lo es la APEC; que somos una economía en pleno crecimiento, *¿desde hace más de treinta años se dice lo mismo?* y que no terminamos de crecer; que nuestros productos son conocidos en todos los rincones del mundo; somos uno de los países con mayores posibilidades de hacer presencia comercial en Europa y que además estamos próximos a firmar más convenios comerciales, como por ejemplo con el MERCOSUR y cualquier otro que se deje. Bajo este pequeño esquema cualquier ciudadano del mundo quisiera ser mexicano, pero le bastaría con vivir un mes en suelo mexicano, con todas sus complejidades y problemas internos, para decidir que estaba mejor siendo ciudadano de mundo, pero desafortunadamente esta es nuestra realidad.

La pasividad demostrada por los encargados de negociar nuestra participación en el mercado mundial nos ha conducido a vivir en bajo un ambiente de incertidumbre y con pocas esperanzas de poder revertir esta situación. La falta de visión y capacidad demostrada no ha permitido diversificar nuestros potenciales mercados, el poco apoyo que se le da a la pequeña y mediana empresa, que son las que mayores empleos generan, ha sido poco, a tal grado que ha disminuido en número de empresas de este tipo; por darle prioridad al sector externo se cae en problemáticas sociales que agravan la situación de pobreza y marginación; las luchas sociales se han intensificado, y aún desconocemos el final de esto.

La Inversión Extranjera Directa, principal logro de la apertura comercial y la implementación del modelo neoliberal, se ha convertido en un mito, puesto que no refleja la capacidad de creación y compromiso que demuestra en otras economías similares.

Se ha vuelto muy trillado el discurso que se refiere al monto de la IED como salvación para los países en vías de desarrollo. Ni en su momento más expansivo el rubro fue redentor de los países en vía de desarrollo que finalmente marcaban dos tendencias: *el auge expansivo del fenómeno de la globalización (hoy de capa caída) y la captura de las joyas estratégicas de los países receptores*. Por que nadie dice que la mayor parte de los capitales transfendos como IED, en la fase del saqueo globalizador, servían para absorber las empresas valiosas y las materias primas estratégicas. El reporte de la UNCTAD (Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU), acerca de la IED en el 2001 es revelador y relevante. Con sólo analizarlo desmonta los mitos que se han erigido en forma idólatra y frívola. Rudiger Dornbusch, antes de fallecer, extinguió el mito del FMI, confeso que desde el Río Bravo hasta la Patagonia no iban a acudir más los capitales foráneos porque prácticamente todo había sido privatizado, con muy pocas excepciones. ¿entonces, las IED sólo venían a América Latina (AL) a llevarse las empresas nacionales y no a participar en el desarrollo y la prosperidad de un país? Que ingenuos hemos sido. No lo dijo Dornbusch, pero cuando escribió su tóxico ensayo contra AL todavía el petróleo y el gas mexicano seguían siendo propiedad estatal, aunque bajo la espada de Damocles de estar cerca de ser "privatizados", es decir, capturados por las transnacionales anglosajonas.

Debe quedar claro cual es el propósito final del ingreso de la IED a un país en vías de desarrollo, entran para dejar de lado las fantasías de los mercaderes bursátiles, que con sus "ofertas y demandas" de piso muy aburridas y aldeanas, pretenden jugar fuera del marco geopolítico vigente.

Se puede decir que los flujos de IED, cuyo monto total se calcula en 1.3 millones de dólares, en sus salidas y entradas, es prácticamente un juego tripolar entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, que acaparan entre 75% y 82%, dependiendo del año, si son entradas o salidas, y si existe auge o recesión. Nada de que asombrarse, por que reflejan en el mundo financiero el axioma infalible de la globalización que se asemeja a todos los rubros de la actividad humana, a todos los sectores de la actividad económica.

Lo interesante radica en la comparación de los flujos de IED de los países desarrollados (21 en total), un millón de dólares (año 2000) frente a los numerosos y multitudinarios países en vías de desarrollo con 240 mil millones de dólares (año 2000). En particular, AL y el Caribe recibieron 86 mil millones (año 2000), es decir, un raquítico 6.6% de la IED global. Los países en vías de desarrollo de Asia recibieron 125 mil millones de dólares en el año 2000, es decir, 9.6%, y es notorio el reacomodo y redirección de los flujos hacia China para 2000. Una cuarta parte de las transnacionales de Japón prevén incrementar inversiones en China y una quinta parte de las mismas se reubicara ahí.<sup>109</sup>

Los supuesto beneficio y ventajas que trae consigo la IED son meras especulaciones, ya que la realidad resulta ser muy cruel. La posibilidad de poder realizar un análisis tan detallado y lo doloroso que puede ser darse cuenta de que vivimos en una fantasía, tal y como sucedió con el autor de la cita anterior, es algo que no puede ser dado a conocer a la población de México, ya que de hacerlo surgirían una serie de acontecimientos sociales que estarían totalmente justificados debido al engaño en que nos han hecho creer. El supuesto liderazgo de los países emergentes que nos da una IED que entra en México con un monto importante es sólo una falacia ya que los resultados e impactos positivos de dicha IED se quedan en los grandes corporativos internacionales.

La IED en México ha demostrado su incapacidad por generar empleos, mejores salarios y elevar la calidad de vida de los trabajadores formales, es más una estadística que se queda en los números. México tiene en sus manos la posibilidad de hacer que la IED de verdad genere beneficios importantes para la sociedad, esto mediante varios mecanismos, como el establecer impuestos a los montos de IED, hacer que dicha inversión se comprometa a incrustarse en el aparato productivo nacional por un periodo más o menos largo de tiempo, procurar que la inversión se diversifique y no sólo se inserte en aquellos proyectos que le generan altas tasas de ganancias.



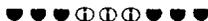
Con el cambio de modelo, la inclusión de México en el desarrollo económico mundial a través de la apertura comercial y la nueva visión que esto conlleva, hacen que las políticas internas de nuestro país tengan que adecuarse a los nuevos momentos que se viven y, en este caso, la Política Económica (PE) sufre una revolución hacia adentro, en la que la Política Social (PS), la Política Monetaria (PM), y la Política Fiscal (PF) tiene un nuevo enfoque que se supone, hará mas propicio el entorno en que vivimos.

<sup>109</sup> Jalife-Rahme, Alfredo. *El Muro de la Inversión Extranjera Directa*. En *El Financiero*, 29 de julio de 2002, pag. 58

La PE tiene la obligación de ser la directriz y de marcar el rumbo de la economía nacional, para lo cual, la PS, la PM y la PF deben someterse a los lineamientos que marca la PE, sin embargo la PF y la PM tienen mecanismos que las hacen un poco menos dependientes de la PE, tanto en los mecanismos como en la práctica, situación que no se presenta con la PS, ya que sus formas y mecanismos no le permiten una autonomía relativa para poder decidir que hacer y como hacerlo, la dependencia de la PS a la PE puede ser tal que si a la PE le da sueño la PS tiene necesariamente que dormir.

Esto no ha permitido que la PS se convierta en la protagonista del desarrollo social de la población, esto ocasiona que existan grandes disparidades entre las variables económicas y las variables sociales, ya que las segundas no reflejan en bienestar de las primeras. Desconocemos el porque de esta falta de atención a la sociedad y sus problemas, en caso de que la lógica impere la PS deberá ser considerada como una parte integrante de la PE y no sólo parte del relleno, es decir que los criterios de PE que se proponen a principio de cada año incluyan variables de impacto social, pero variables duras, de estructura, por ejemplo: si la PE determina un nivel de inflación que se propone lograr al final de año, la PS debe proponerse lograr que los salarios de la población que menos tiene puedan ser mayores en un determinado porcentaje; este criterio de PS debe ser considerado como el principio de la PE y no a la inversa, es decir, no se puede esperar a evaluar los resultados de la PE para poder recoger las migajas y decidir que obra social hacer para tapar el orgullo social nacional.

Se debe procurar porque la PS tenga criterios y montos de dinero asignados de forma específica, que no sea la caja chica de los diferentes niveles de gobierno, que el desarrollo social se adquiera como un compromiso real y se quede en los discursos públicos, se debe dejar la practica de que en los momentos en que el dinero no alcanza, el monto destinado al gato social es que se ve reducido, haciendo que las metas de los programas sociales no se puedan cumplir por lo estrecho de los recursos asignados.



El crecimiento de los precios ha sido un fenómeno que ha causado graves problemas a la sociedad mexicana en todos sus niveles, pero los sectores sociales en pobreza y pobreza extrema son los que mayormente resienten estos problemas de comprar menos con lo mismo. El incremento porcentual de las mercancías no tiene el mismo efecto en una familia que percibe un salario mínimo como remuneración, a una familia que tiene ingresos superiores a diez salarios mínimos, y esta divergencia salarial es algo que es parte de nuestro entorno como país.

La inflación, el desempleo y los salanos son variables que no pueden estar aisladas una de las otras ya que de hacerse se estaría incurriendo en errores aún mayores, pero sin embargo, es algo que se ha intentado hacer por parte del gobierno en turno, pero lejos de entenderlos como fenómenos aislados es necesario concebirllos como un conjunto de variables que no sólo requieren de una fórmula mágica sino de soluciones concretas y acordes con la gravedad que representan.

Con el modelo neoliberal el combate a la inflación ha tenido mejores resultados que los esperados, se ha convertido en una variable, hasta cierto punto, predecible, pero que aún así, se ha demostrado que en cualquier momento puede sufrir incrementos importantes, debido a la estrecha relación que se ha dado entre las economías del mundo globalizado. La política monetaria implementada por el Banxico, mediante la utilización de *cortos* de flujo de dinero que circula en la economía, ha sido una receta que arroja buenos resultados en el abatimiento de los niveles de inflación; además de que ha identificado que de mantener una tasa de incremento salarial por debajo de la tasa esperada de inflación los resultados permitirán manipular los precios a favor del segmento pobre de la sociedad, pero es tiempo de preguntarnos ¿hasta donde alcanzará esta política de *cortos* al flujo monetario?, se ha visto que es una receta que no perdura en el largo plazo debido a lo dinámico que puede ser una economía en determinado periodo del ciclo económico; y además, ¿qué tanto más está dispuesto el trabajador mexicano a sacrificar su porvenir, medido por el volumen de remuneración que recibe por su fuerza de trabajo, para hacer que el nivel de precios de las mercancías baje?, por que hasta el momento es algo que no se ha logrado, si bien el incremento de los precios no es tan alto como anteriormente lo era, los beneficios que debe otorgar a la población no se notan y por el contrario, cada vez se compra menos con un salario mínimo.

El desempleo es una característica intrínseca de cualquier economía, ya que no se tiene el antecedente de alguna economía del mundo que trabaje al cien por ciento de su capacidad productiva, de poder darse la mayoría de países restantes copiarían el modelo productivo. Pero el caso del desempleo en México no es algo nuevo, y que lejos de lograr ampliar la planta productiva del país se ha estado desmembrando un ejercicio social de reserva que sólo mira pasar las oportunidades sin lograr insertarse en el carrusel del empleo formal.

Por un lado, tenemos que la economía no ha sido capaz de crecer a un ritmo sostenido lo que no le ha permitido generar la cantidad de empleos suficientes para una demanda que se incrementa de manera importante al término de un año; este problema es originado por una falla estructural del aparato productivo nacional, derivada de la ausencia de crecimiento del PIB durante la década de los ochenta y que arroja una cantidad importante de desempleados, que sumado a la pocas posibilidades de poder crear plazas de trabajo ha derivado en una secuela de despidos estructurales, originados por la privatización de empresas públicas, cierre de empresas y un aumento importante del nivel de empleados en la economía informal.

Por otro lado, la falta de una política de fomento al empleo ocasiona graves distorsiones en la oferta y la demanda de empleo, en caso de existir una política de fomento al empleo que incluyera un seguro del desempleo, cobertura eficiente y garantizada de los servicios de salud en caso de no tener trabajo y que se pudiera brindar la oportunidad de reincorporarse al aparato productivo mediante un empleo formal, serían la mejor alternativa para hacer que la sociedad se comprometiera consigo mismo para procurar hacer una economía que produzca y genere riqueza.

Esta situación de tener una tasa de desempleo abierto con tasas superiores al 20% de la PEA, contrasta mucho con lo mencionado en los discursos y las cifras oficiales, en caso de darse a conocer esta cifra que nosotros manejamos nos acarrearía una serie de complicaciones de todo tipo, algunas de ellas serían:

- Dejar de pertenecer a la OMC, ya que para ser miembro de esta organización es necesario tener una tasa de desempleo abierto de máximo el 3.0% de la PEA.
- Se estaría poniendo en entredicho los datos que arroja las encuestas realizadas por el INEGI, lo que contravendría los discursos con la realidad del país.

La ausencia de oportunidades se manifiesta, principalmente, en la falta de un empleo, posteriormente, que ese empleo sea bien remunerado, y que además, incluya las prestaciones sociales básicas a que tiene derecho todo trabajador. Estas cuestiones se han dejado de lado para dar paso a lo que los empresarios consideran como vital para una economía: el incrementar la productividad del obrero en función de incrementar las tasas de ganancia a costa de jornadas de trabajo más exhaustivas.

Este modelo de incrementar la productividad ha dejado de ser benéfico para el individuo que cuenta con un empleo por diversas circunstancias, entre las que podemos mencionar:

- a. El incrementar la productividad de un trabajador ha dejado de ser redituable por que ahora se trabaja más por el mismo salario.
- b. Siempre se necesita tener un modelo alternativo, situación que no ha sido considerada, por lo que dicho modelo de productividad ha sido rebasado, se ha agotado. Esto es uno de los principales problemas que originan una mala redistribución del ingreso, debido a los salarios tan precarios.
- c. Debemos atender todos los sectores productivos, si estamos orientados hacia la apertura comercial y la exportación, debemos saber cuales son las condiciones en que estaremos inmersos, para poder aprovechar las ventajas a favor de otorgar mayores beneficios sociales.

Hemos mencionado que los salarios con una variable dependiente del modelo de la productividad de la mano de obra, y que por lo tanto mientras más produzca un empleado mayores serán sus niveles de salario que percibirá. Pero además de que dicho modelo ha sido totalmente superado se sigue haciendo creer que si trabajan más se les pagará más y eso no es cierto ya que los salarios se reales mantienen en total decadencia, a tal grado que es preferible cualquier actividad que no tenga relación con un trabajo formal con tal de hacerse de un peso más en su ingreso, a sabiendas de que esto implica que no se tenga derecho a seguridad social, prestaciones y demás atribuciones que implica trabajar en el mercado formal.

La política salarial implementada en México, de mantener topes salariales, sólo contraviene la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana, y en especial, la que se considera motor de la economía, el sector obrero. Se debe terminar con el sacrificio de la clase obrera en beneficio de un reducido sector.

El salario es una variable que refleja la pobreza de una país, y en México esto no se ha considerado como parte de este entendimiento. Si realizamos una comparación de los niveles de ingreso entre economías desarrolladas y economías como la nuestra tendremos que: para poder ubicar las brechas sociales y económicas, el ingreso promedio en los veinte países más ricos es de 37 veces mayor que el de las veinte naciones más pobres, y esa brecha se ha duplicado en los últimos cuarenta años.



Los programas de combate a la pobreza en México y en el mundo no han logrado abatir en nada el nivel de pobreza que se registra actualmente. El propio Banco Mundial ha reconocido que los esfuerzos se han quedado cortos, por ejemplo, para 1999 existían mil 300 millones de personas que tenían un ingreso diario de un dólar y medio, insuficiente para poder subsistir e inútil para poder incrustarse en la dinámica del mercado productivo mundial. Otro supuesto derivado de las buenas intenciones de los organismos internacionales por tratar de hacer que los países pobres mejoraran su situación era la creación de un mecanismo por medio del cual a los países más endeudados se les condonara o perdonará parte de su deuda con el fin de que lograsen implementar políticas macroeconómicas que generen efectos positivos en el desarrollo productivo y la reducción de la pobreza.<sup>110</sup>

Son cifras que ahí están, que prevalecen y se incrementan día a día, pero que tan bien actúan los que provocaron estas disparidades para intentar solucionar estos problemas, es en estos casos en donde se puede decir que México es víctima de las circunstancias del entorno, ya que por cumplir con lo que las autoridades financieras mundiales definen como lo mejor, se cae en errores que ocasionan descontentos sociales y provocan incertidumbre sobre que será lo que vendrá en el futuro próximo.

Los programas de combate a la pobreza se han convertido en un mito histórico, y en entre los perjudicados por creer en los cuentos de hadas nos encontramos nosotros, especialistas como Nora Lustig, representante del Banco Mundial en Asuntos de Pobreza, reconocen, en el informe sobre la pobreza en el año 2000, que:

---

<sup>110</sup> Véase *El Financiero* 23 de abril de 1999.

*Los tratados comerciales multilaterales y la apertura al mercado de capitales mantienen vulnerables a la población con altos niveles de pobreza en todo el mundo, países como México no han logrado compensar a la población pobre los altos costos de la apertura de los mercados y capitales, en donde existen ganadores y perdedores, y nosotros estamos dentro de los segundos... Crisis como la de México en 1995, causan repercusiones negativas entre la población, por la pérdida del empleo y por que el poder de compra lesiona los niveles de nutrición de los niños... El acuerdo comercial con Norteamérica y la apertura del país al mercado de capitales no fueron compensados con un programa de protección social debido a la pérdida de empleos ante la alta competitividad de las empresas de los países desarrollados, lo que influye también en la baja de los precios de los productos agrícolas*<sup>111</sup>

Ha llegado el momento en el que las autoridades y organismos internacionales entran en un periodo de arrepentimiento y tratan de enmendar sus errores haciéndonos creer que ello no son los causantes de los desequilibrios sociales que viven las economías en vías de desarrollo, reconocen que no existen las fórmulas mágicas y únicas como pregonaban que existían, y ahora el Banco Mundial recomienda a México que: *crear un programa de protección social de mayores alcances al Progreso; erradicar las prácticas de corrupción y burocracia en el sector público; adecuar el sistema judicial; invertir en educación; fomentar la democracia, eliminar la discriminación e incorporar a la población al mercado con microcréditos y empleo temporal.*<sup>112</sup> Además de agregar que no existe un guía universal y cada país deberá elaborar sus propias estrategias de reducción de la pobreza.

Se deben entender las complicaciones que se tienen en los nuevos momentos de globalización, así como considerar todas las paradojas que encontramos en un modelo económico como en el que sustentamos nuestra economía. En los últimos tiempos, estas paradojas de las que hablamos, tienen mayor vigencia y son vistas como propias de este tipo de modelo económico, por lo que la objetividad y la imparcialidad debe ser otro de los objetivos de este programa y sólo así se podrán obtener resultados reales, pero primero reconociendo las propias diferencias del régimen de gobierno; el crecimiento con desempleo no debe ser considerada como característica intrínseca del modelo neoliberal, debe ser entendida como uno de los principales problemas que se deben atender de manera inmediata, por que la falta de un empleo, primero y segundo, que sea bien remunerado nos inserta en una espiral de problemas originado por la ausencia de oportunidades para todos.

---

<sup>111</sup> Véase El Financiero 31 de octubre de 2001

<sup>112</sup> *Ibidem*



Se han realizado esfuerzos muy importantes y amplios para hacer que los recursos lleguen a los más necesitados, pero desgraciadamente se quedan muchos en el camino, el exceso de burocracia, en algunos, ocasiona que los gastos se incrementen de manera importante. Pero esta es el otro lado de la moneda, en donde las fallas humanas vuelven a hacerse presentes y provocan cuestionamientos que tienen toda razón de ser, en caso de que los recursos se descentralicen, es decir, que a cada una de las Entidades Federativas y Municipios se le de la capacidad de administrar los recursos que le corresponden se tendrían que crear los mecanismos de vigilancia y seguimiento que verificarán la autenticidad de lo que se está realizando con cada peso que se ejerce, pero esto tiene que ser un proceso paulatino y que debe tratarse en el mediano plazo considerando varios factores, entre los más importantes podemos decir:

- Cada una de las Entidades Federativa debe demostrar que tiene la capacidad de autonomía en el ejercicio fiscal sin compromisos extras que ocasionaran desvíos de recursos.
- La participación de la sociedad en la vigilancia y seguimiento de la acción gubernamental en lo que respecta a la forma en como se gastan los recursos.

En este momento es común, entre los países federales, que las entidades y los municipios se autofinancien por medio de la colocación de bonos públicos en las bolsas de valores, esta es una alternativa nueva para México y sus entidades, pero desafortunadamente no se cuenta con la suficiente infraestructura financiera para hacer de las entidades y municipios sean sujetos de crédito, debido a la gran dependencia de los ingresos federales, y a la poca flexibilidad en la obtención de ingresos suficientes que garanticen el pago de los bonos al vencimiento.



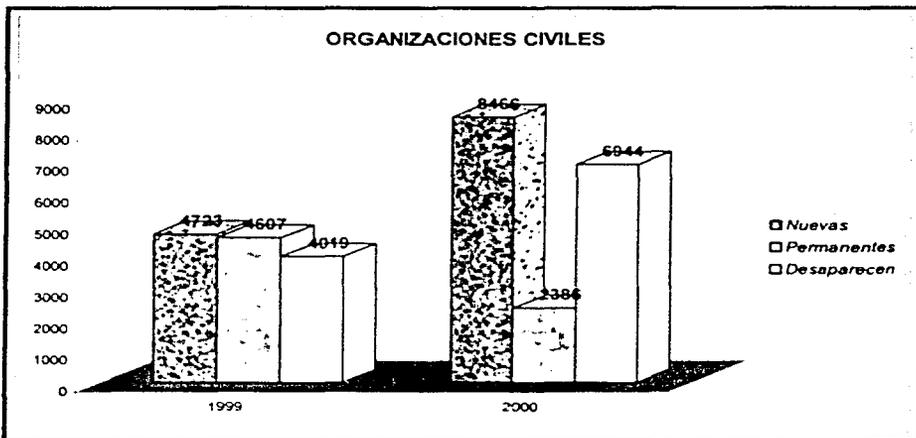
Es importante señalar el papel que han desempeñado las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en lo que respecta a intervenir en rubros que se consideraban exclusivos del Estado. Como la educación, la salud, la defensa de los derechos humanos, la atención a grupos minoritarios, el combate a la pobreza y la marginación. Pero estas ONG's también tienen su parte mala, que va desde las supuestas donaciones altruista que tienen como fin obtener grandiosos descuentos en el pago de impuestos, hasta las donaciones obligatorias a cambio de facilidades para seguir trabajando como hasta ahora.

Uno de los problemas fundamentales que enfrentan las ONG's es la falta de fuentes de financiamiento para las organizaciones civiles. Dichas organizaciones tienen un origen por demás peculiar, ya que aparecen en un momento crítico de la sociedad mexicana, siendo a finales de los ochenta cuando surgen con un ímpetu por demás importante, bajo el auspicio y patrocinio del gobierno, estas asociaciones se erigen como la alternativa para solucionar problemas sociales a cambio del sólo reconocimiento de sus acciones, pero siendo el gobierno el principal sostén al proporcionar el capital para que pudiesen seguir existiendo.

No es posible poder determinar la cantidad de organizaciones civiles que se dedican a luchar por alguna causa, que consideran justa, esto por que no se cuenta con una institución que se haga cargo de realizar un registro confiable debido a la flexibilidad para crear y desaparecer a las ONG's. Lo que más se acerca a un registro es el que tiene el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC) de la UAM, que en su análisis nos dice: "En los últimos años las organizaciones civiles desaparecen y reaparecen con extraordinaria facilidad, siendo una de las principales causas la falta de financiamiento. El problema es que muchas organizaciones difícilmente logran sobrevivir cuando se ha reducido sustancialmente las fuentes de financiamiento de las entidades públicas y en realidad son pocos los donantes privados y sus aportaciones están dirigidas a ciertas organizaciones de carácter asistencial".<sup>113</sup>

Algunos académicos encuentran un motivo para la existencia de las ONG's como es indudable que somos un país de cambios, mucho de lo que se ha hecho en el ámbito político no se podría entender sin la movilización ciudadana, la democracia en una sociedad como la nuestra va más allá de los partidos políticos y de las instituciones estatales. Pero la desmedida proliferación de organizaciones civiles obedece a que el aparato gubernamental ya esta agotado y hay que renovarlo con modificaciones y desde sus estructura.

Para tener más clara la existencia de estas ONG's mostramos la siguiente gráfica que hará más ilustrativa esta explicación.



Fuente: *El Financiero*, 24 de abril de 2002

<sup>113</sup> Las ONG, por de un día, no hay registro confiable. En *El Financiero*, 24 de abril de 2002



Bajo la nueva dinámica globalizadora y la injerencia del modelo neoliberal se ha modificado la forma de entender los problemas sociales como la pobreza y la marginación, y México no ha sido la excepción. No se ha logrado encontrar la receta mágica que de una solución palpable, seguimos a la espera de que nos digan que hacer y como hacerlo para que alguien salga beneficiado con las nuevas políticas sociales con un sentido humano.

Entre tanto, en México se ha criticado hasta en cansancio que los programas de combate a la pobreza tienen una tendencia marcada a favorecer a las ciudades, y que en la nueva perspectiva gubernamental se seden atender los problemas de las zonas rurales y alejadas, pero el siguiente cuadro nos dice una cosa que no terminamos de entender.

<b>POBREZA EXTREMA</b>	
<b>Hogares Urbanos</b>	
<b>Con mayor porcentaje</b>	
Chiapas	55%
Zacatecas	41%
Michoacán	39%
Oaxaca	39%
San Luis Potosí	36%
Veracruz	35%
Jalisco	31%
Tlaxcala	30%
Yucatán	16%
Nuevo León	13%
Distrito Federal	10%
<b>Con menor porcentaje</b>	
Baja California Sur	0.1%
Colima	0.3%
Baja California	0.9%

Fuente: *El Financiero*, 14 de noviembre de 2001

DE IS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este cuadro nos indica que tres ciudades concentran al 50% de los marginados y contra la creencia generalizada en México el mayor número de pobres vive en las ciudades. Los estados con más hogares en pobreza extrema son : Veracruz, Guanajuato, Jalisco Estado de México y el Distrito Federal, así lo afirma la Fundación Academia Metropolitana. <sup>114</sup>

El más reciente estudio establece que alrededor del 70% de la población nacional viven en las grandes capitales y sus zonas conurbadas. El Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y sus respectivas zonas metropolitanas concentran el mayor porcentaje de familias en pobreza extrema, que alcanza a más del 50%. Un ejemplo dramático es que si México lograra mantener un crecimiento de 2% al año, le tomaría 60 años eliminar la pobreza y miseria.

La pobreza urbana ha ido creciendo poco a poco y que si esta problemática se enfoca desde la perspectiva de los grupos de edad, se observa que la composición urbana muestra que el 4% son lactantes, 22% son niños, 13 son adolescentes, 56% son adultos y 4% son adultos mayores. <sup>115</sup>

Algunos personajes e instituciones proponen nuevas alternativas para tratar de solucionar el problema de la pobreza, y una de ellas es la que realizó Joseph Stiglitz que propone financiar la ayuda para el desarrollo de los países pobres mediante las reservas internacionales. Propuso un sistema de pago global subvencionado por las reservas financieras de todos los países, para protegerse en caso de eventualidades, como la pérdida de confianza por parte de bancos acreedores o una caída de los precios de las exportaciones. Señaló que la comunidad internacional ha acordado hasta ahora una serie de objetivos modestos para el desarrollo global, como la lucha contra la pobreza y el analfabetismo, así como el mejoramiento de los sistemas de salud

En una época en que la de por sí la insuficiente ayuda por parte de los países ricos e reduce aún más, es necesario un incremento importante de los subsidios. Una idea interesante serían los derechos de giro especiales, similares al medio de pago global del FMI, estas son reservas internacionales asignadas por el FMI, que los países reciben y pueden cambiarse por dólares u otras monedas fuertes.

En lugar de esas reservas en dólares se podría crear un sistema de pago global que serviría como reserva para todos los países, este dinero se pondría a disposición de las naciones en desarrollo para el financiamiento de sus programas para progresar.

Existen instituciones que se pueden encargar de la asignación de esos pagos, como el FMI, y también podrían crearse nuevas que decidan sobre el monto y la asignación de los medios. <sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Véase *El Financiero*, 14 de noviembre de 2001

<sup>115</sup> *Ibidem*

<sup>116</sup> *Financiamiento para el Desarrollo*, Monterrey 2002, *El Financiero* 21 de marzo de 2002.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Anguiano, Arturo; *Mundialización, Regionalización Y Crisis Del Estado-Nación*. En "Argumentos", núm. 25; Edit. División de ciencias sociales y Humanidades. UAM Xochimilco; diciembre; 1995.
2. Aspe Armella, Pedro; *El Camino Mexicano De La Transformación Económica*. Edit. FCE. México; 1993.
3. Ayala Espino, José; *Economía Del Sector Público Mexicano*; Edit. F.E-UNAM; México; 1999.
4. Ayala Espino, José; *Mercado, Elección Pública E Instituciones: Una Revisión De Las Teorías Modernas Del Estado*; Edit. F. E UNAM- Porrúa; México; 1996.
5. *Censo nacional de Población 2000*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Consejo Nacional de Población (CONAPO).
6. Centro de Análisis y Proyecciones para la Economía Mexicana. CAPEM y Oxford Economic Forecasting; *Evaluación de la economía mundial y México*; Septiembre; 2000.
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); *El TLCAN Y El Desempeño De La Economía Mexicana*; Edit. Cepal; 2001.
8. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano*; Edit; Porrúa; México; 2000.
9. *Diario Oficial de la Federación*. 7 de enero de 1984.
10. *Encuesta nacional de Empleo 2000*; Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. INEGI; México; 2000
11. Frenk, Julio; *Salud: la reforma necesaria*. En *Las políticas sociales de México al fin del milenio*; Edit. Coordinación de humanidades, F.E., IIS, Porrúa; México; 2000.
12. Friedman, Milton; *La Libertad De Elegir*; Barcelona; Orbis; 1983.
13. Gordon R. Sara; *Entre La Eficacia Y La Legitimidad: El Pronasol Como Política Social*. En "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edit. UNAM; FLACSO y Plaza y Valdés; Primera edición; México; 1996.
14. Gortari, Hira de y Alicia Ziccardi. *Instituciones Y Clientelas De La Política Social: Un Esbozo Histórico, 1867-1994*. En "Las Políticas Sociales de México en los años noventa"; Edit; UNAM; FLACSO y Plaza y Valdés, Primera edición; México, 1996.
15. Guerreo Amparán, Juan Pablo; *Algunas Lecciones De La Descentralización Del Gasto Social*. En "Las políticas sociales de México al fin del milenio". Alicia Ziccardi y Rolando Cordera (Compiladores) Edit. Coordinación de Humanidades, F.E IIS, Porrúa; México; 2000.

16. Keynes, John Maynard; *Teoría General De La Ocupación, El Interés Y El Dinero*; Edit. Fondo de Cultura Económica; México; 1997.
17. Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa; *Inconsistencias De Las Formulas De Distribución De Los Recursos Federales Para La Educación Y Propuestas Alternativas*. En "Las políticas sociales de México al fin del milenio"; Edit. Coordinación de Humanidades, F.E., IIS, Porrúa; México; 2000.
18. Lerner Sigal, Berta; *América Latina: Los Debates En Políticas Social, Desigualdad Y Pobreza*; Edit. Miguel Ángel Porrúa; 1996.
19. Lerner Sigal, Berta; *Globalización, Neoliberalismo Y Política Social*. En: "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edit. UNAM; FLACSO y Plaza y Valdés. Primera edición México; 1996.
20. Lerner Susana y André Quesnel; *Instituciones Y Reproducción. Hacia Una Interpretación Del Papel De Las Instituciones En La Regulación De La Fecundidad En México* En: Francisco Alba y Gustavo Cabrera (compiladores), "La población en el desarrollo contemporáneo de México"; Edit. El Colegio de México; México; 1994.
21. *Ley De Coordinación Fiscal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México; última modificación. 31/12/2000.
22. Lora Torres, Eduardo; *Técnicas De Medición Económica*; Edit. FEDESARROLLO y Siglo XXI. Primera edición; Bogota, Colombia; 1987.
23. Loyo, Aurora; *Las Nuevas Orientaciones De La Política Educativa Mexicana*. En "Las políticas sociales de México al fin del milenio"; Edit. Coordinación de Humanidades, F.E., IIS, Porrúa; México; 2000.
24. M. Jarque, Carlos; *La Población De México En El Último Decenio Del Siglo XX*.
25. Martínez Assad, Carlos; *Diagnostico Del Federalismo En México*. En "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edit. Plaza y Valdés. Primera edición, México; 1996.
26. Mill, John Stuart; *Sobre La Libertad*; Edit. Alianza Editorial; Madrid; 1984.
27. Ortiz Ruiz, Miguel. *La Recaudación Federal Participable*. En INDETEC N° 82 mayo-junio de 1993
28. Peters, Guy B; *La Política De La Burocracia (Estudio Introductorio De José Luis Méndez)*; Edit. Fondo de Cultura Económica; México; 1999.
29. *Plan Nacional De Desarrollo. 1983-1988*. Mexico; 1983.
30. Sala, I., Martin Xavier; *Apuntes De Crecimiento*; Edit. Antoni Bosch; Barcelona. (Título original de la obra "Lecture Notes on Economic G)
31. Samuelson, Paul A.; *Macroeconomía*. Edit. Mc Graw Hill; México; 1998.
32. SEDESOL. *Programa Para Superar La Pobreza 1995-2000*.
33. *Segundo Informe De Gobierno*, 1996. Anexo estadístico.
34. *Solidaridad: Seis Años De Trabajo* Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) México 1994.

35. **Tercer Informe De Gobierno.** 1997.
36. Universidad Obrera de México. *Informe Sobre La Situación Salarial En México;* mayo de 2001.
37. Valenzuela Feijoo, José; *El Capitalismo Mexicano En Los Ochenta;* Edit. Era, primera edición; México; 1986.
38. Vilas, Carlos M; *De Ambulancias, Bomberos Y Policías: La Política Social Del Neoliberalismo.* En "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Edit. Plaza y Valdés. Primera edición, México; 1996.
39. Ward, Peter; *Las Políticas De Bienestar Social En México. 1970-1989;* Edit. Nueva Imagen, primera edición; México, 1989.
40. Zea, Leopoldo. *Fin De Milenio: La Emergencia De Los Marginados;* Edit. Fondo de Cultura Económica. Primera edición, México; 2000.

## HEMEROGRAFÍA

1. Aparicio Cabrera, Abraham; *Remuneración Al Factor Trabajo Y Distribución Del Ingreso En México*. En "Economía Informa" N° 288; junio de 2000.
2. Área de Análisis Económico, *El Financiero*. 8 de marzo de 2002
3. Becerril, Isabel; *El Financiero*; 25 de octubre de 2001.
4. Castaingts Temery, Juan. *El Financiero* 2 de abril de 2002
5. Colmenares Páramo, David; *Transparencia Y Estabilidad Fiscal*. *El Financiero* 22 febrero 2002
6. *El Financiero*, 9 de mayo de 2001
7. *El Financiero*. 13 de diciembre de 2001
8. *El Financiero*. 14 de diciembre de 2001.
9. *El Financiero*. 15 de febrero de 2002.
10. *El Financiero*. 17 de septiembre de 2001
11. *El Financiero*. 17 de septiembre de 2001 Notimex
12. *El Financiero*. 2 de mayo de 2002.
13. *El Financiero*. 22 de marzo de 2002. sección: Economía.
14. *El Financiero*. 22 de noviembre de 1999
15. *El Financiero*. 26 de noviembre de 2001 "*La Población En México En El Nuevo Siglo*"
16. *El Financiero*. 28 de mayo de 2002
17. *El Financiero* 29 de enero de 2002.
18. *El Financiero*. 30 de abril de 2002.
19. *El Financiero*. 7 de enero de 2002
20. *El Financiero*. *Sección de comercio exterior*. 15 de octubre de 2001.
21. Guerrero de Lizardi, Carlos; *Cambio Estructural En El Patrón De La Distribución Del Ingreso Y Modelo Económico En México*; En "Economía Informa" N° 276; abril, 1999
22. Inclán, Isabel; *El Financiero*. 12 noviembre 2001.
23. *Informe Económico*. Grupo Financiero BBVA-Bancomer. 2002
24. Lomeli Vanegas, Carlos; *Los Programas De Combate A La Pobreza En México (1970-1997)*. En "Economía Informa" N° 264; febrero, 1998.
25. Pérez Pineda, José Antonio; *Política comercial frente al regionalismo, multilateralismo y libre comercio*. En: "Economía Informa". Núm. 286 abril 2000. Págs. 40 - 50

26. Pradilla Cobos, Emilio; *La Megalópolis Neoliberal: Gigantismo, Fragmentación Y Exclusión*; En "Economía Informa" N° 258, Págs. 4-14.
27. Ramírez, Carlos. *El Financiero*. Sección: Indicador Político. 15 de febrero de 2002.
28. Ramírez, Carlos; *El Financiero*. . Sección: Indicador Político I de octubre de 2001. 8 de febrero de 2002.
29. Revista del Colegio de Ciencias Políticas y de Administración Pública, primer semestre de 1996. *El Cuestionamiento Al Modelo De Desarrollo Y La Política Social (Definición De Estado De Bienestar)*.
30. Rivera Ríos, Miguel A; *¿Es Viable La Recuperación Económica?* En "Economía Informa" núm. 251; octubre; 1996. Thierry Link; *Neoliberalismo: Ilusiones De Fin De Siglo*. En "Economía Informa". N° 256; abril; 1997.
31. Seminario: *Gestión Urbana En México, Alcances Y Limitaciones En El Siglo XXI*. UNAM 2001
32. Villegas Amtmann, Camila. *Languidece La Infraestructura Social*. En. *El Financiero* 24 de agosto de 2001.
33. Villegas Amtmann, Camila. *Pierde Dinamismo El Gasto Destinado A La Educación*. En *El Financiero* 19 de septiembre de 2001
34. Zermeno, Felipe. *La Economía En El Segundo Informe De Gobierno*. En "Economía Informa" núm. 251 octubre de 1996.

## PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS COMO FUENTE

1. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
2. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
3. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
4. [www.fmi.com](http://www.fmi.com)
5. [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)
6. [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)
7. [www.capem.com](http://www.capem.com)
8. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
9. [www.finsat.com](http://www.finsat.com)
10. [www.cepal.com](http://www.cepal.com)
11. [www.onu.com](http://www.onu.com)
12. [www.fao.org.com](http://www.fao.org.com)