





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

"ACATLAN"

"LA QUIEBRA DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LA POLITICA  
SOCIAL EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACION: MEXICO  
1990 - 2000."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:

ABEL INFANTE GONZALEZ

ASESOR: MTRD. JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

OCTUBRE DE 2004

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**“La quiebra del Estado de Bienestar y la política social en el marco de la  
globalización: México 1990-2000.”**

**Abel Infante González**

**Asesor: Mtro. Juan José Sanabria López**

**No.Cuenta. 9760088-6**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recensional.

NOMBRE: Abel Infante González

FECHA: 19-OCT-2004

FIRMA: Abel I.G.

## AGRADECIMIENTO

A la UNAM por darme todo lo que tengo, pero sobre todo un espacio para mi superación, mil gracias escuela.

A mi abuela Hermelinda y a mi tío Nicanor por darme la comodidad de una casa propia a ellos un infinito agradecimiento donde quiera que estén.

A mi Madre por su paciencia y apoyo incondicional.

A mi Padre, porque gracias a ti, llegué hasta aquí.

A mi Esposa por aguantarme, apoyarme y ayudarme. Te amo Yazmín

A mis Hermanas porque a pesar de todo, las quiero mucho.

A mis Sobrinos sirvan de este ejemplo, para ustedes.

A mi Hija porque ha sido la principal fuente de inspiración para lograr esto, te quiero mucho Brenda

Espero algún día poderle retribuir a todas estas personas lo mucho que me han dado.

Al Maestro Juan José Sanabria porque su paciencia y apoyo incondicionales siempre los llevare conmigo. Mil gracias Maestro.

Al Maestro Gerardo Roldán por su comprensión y apoyo moral.

Al Doctor Antonio Ruezga Barba por ser una persona amable y paciente, sirvan estas líneas para dejar huella de mi admiración.

Al Licenciado Marco Antonio Jacobo por enseñarme que la vida no es nada fácil.

A la Maestra Ofelia Alvarado por sus atinados comentarios.

Al Licenciado Ramiro Maldonado por ser tan paciente y amable.

Al Maestro Alberto Pérez Blas por su confianza.

**“Orgullosamente UNAM”**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I	
MARCO CONCEPTUAL.....	10
1.1. El Estado.....	10
1.1.1. El Poder, sus recursos y fuentes.....	13
1.1.2. El Poder Político.....	14
1.2. La Administración Pública.....	16
1.2.1. Las Tareas de la Administración Pública.....	18
1.2.2. La Eficacia de la Administración Pública.....	20
1.2.3. El Cambio en las Instituciones.....	22
1.3. Política Social.....	24
1.3.1. Principales apartados de la Política Social.....	26
CAPÍTULO II	
EL ESTADO DE BIENESTAR.....	30
2.1. Reformas sociales del siglo XIX y principios del XX.....	30
2.2. La crisis de 1929 y el papel del Estado.....	31
2.2.1. La crisis y el papel del Estado en Europa.....	33
2.2.2. La crisis y el papel del Estado en América Latina.....	36
2.3. La guerra y planificación.....	36
2.3.1. La planificación durante la Segunda Guerra Mundial.....	36
2.4. La posguerra y el Estado de Bienestar.....	40
2.4.1. El Estado del Bienestar y la sociedad.....	42
2.5. El Estado de Bienestar a fines de siglo.....	43
2.5.1. La quiebra del Estado de Bienestar.....	43
2.5.2. La quiebra del socialismo.....	46
2.5.3. La quiebra del Estado proteccionista en Latinoamérica.....	49
2.6. El Neoliberalismo y el ajuste estructural en México y América Latina.....	55
CAPÍTULO III	
MÉXICO: GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL.....	61
3.1. Causas y efectos de la globalización.....	61

3.2. Inserción de México en la globalización.....	64
3.2.1. La Reforma del Estado en México.....	66
3.3. La política social en México.....	74
3.3.1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la política social.....	75
3.3.2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y la política social.....	82
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	94
HEMEROGRAFÍA GENERAL.....	97
DOCUMENTOS OFICIALES.....	98

## INTRODUCCIÓN

A partir de la instrumentación del neoliberalismo en México desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, el Estado Mexicano ha dejado de lado las tareas de política social. Por política social entendemos la relación del Estado con los grupos sociales, transformando su forma de financiamiento, de operación y de diseño, para ampliar servicios asistir a los grupos de extrema pobreza y lograr mayor participación y corresponsabilidad de la comunidad y los grupos organizados en la política y el gasto social.

El Estado de Bienestar, se desarrollo en Europa, a principios del siglo XIX, con la Ley de Pobres en 1834, que otorgaba sustento a los grupos de menesterosos pues se les consideraba como un peligro potencial para la higiene, colectividad y orden público, hasta la intervención abierta del Estado Prusiano en 1883 y 1889 formulando legislaciones que beneficiarían a trabajadores, en caso de enfermedad, accidente o invalidez, además en el resto de Europa la fuerza creciente del proletariado se reflejó en una ola de huelgas entre 1905 y 1914, esta situación provocó que los gobiernos implementarán programas de reforma y asistencia social. Más tarde, en el año de 1929 con la Gran Depresión Mundial se incrementó el gasto público, es decir, se adoptó un razonamiento económico de corte Keynesiano. Keynes explica y establece un enfoque (el macroeconómico) y un nuevo papel de que éste intervenga en el manejo de la política macroeconómica y poder recuperar el pleno empleo. Surgiendo de esta manera el "liberalismo Keynesiano del Estado Benefactor".

Por otro lado, en los Estados Unidos con la llegada de la Segunda Guerra Mundial en 1939 se propició la intervención estatal en la economía de la siguiente manera:

a) Suspensión del mecanismo de mercado de precios flexibles a favor del control de precios y salarios, con el propósito de dar estabilidad a la economía a fin de garantizar la atención de las necesidades de la producción de guerra.

b) Las prioridades de producción fueron determinadas por organismos centrales, para aprovechar mejor las materias primas y la planta productiva, el gobierno coordinó la actividad económica.

c) Los Estados Beligerantes dieron empleo a casi la totalidad de la población para dar respuesta a las grandes demandas de la guerra.

Al término del conflicto se implementa el Plan Marshall, por lo que durante los siguientes 4 años Estados Unidos "regó" 12 mil millones de dólares en Europa Occidental, la mitad fueron para Gran Bretaña, Francia y Alemania. Los resultados fueron excelentes, mediante los préstamos esas naciones realizaron una recuperación sorprendente.

Finalmente las depresiones económicas de 1974-1975 y 1979-1981 ponen fin al Estado de Bienestar, por la saturación del mercado de artículos de consumo, provocando un descenso de las ganancias; para mantener rentable a las empresas se recurrió al desempleo masivo, esto trajo consigo el agotamiento del modelo a finales de la década de los 70's.

En nuestro país en el marco del modelo de sustitución de importaciones y del discurso revolucionario es que el Estado incorporó la atención a la salud, la educación, etc.

Durante este periodo se identificaron tres etapas de cambio que sufrió nuestro país: Los objetivos de la primera etapa eran alcanzar un crecimiento real de la industria mexicana y hacer que la actividad dependiera cada vez menos de las importaciones de los productos extranjeros. De 1940 a 1955 las industrias textil, química, alimenticia, siderúrgica, metálica y otras más, registraron un aceptable aumento en su producción. Este desarrollo tendiente a sustituir las importaciones, la política de fomento, regulación y protección industrial y la inflación, fueron las principales características de este primer periodo que comprendió de 1940 a 1959.

La segunda etapa, comprendida de 1959 a 1970, el crecimiento de una política de estabilidad de los precios, además el incremento en las obras de infraestructura; aumento de la cantidad de empresas públicas, la aplicación de una política de congelación de precios y tarifas y el mantenimiento de la rectoría del gobierno en materia de fomento industrial. Las ramas industriales más activas en este periodo fueron la metálica, eléctrica, automovilística, química, maderera, textil y alimenticia.

La tercera etapa comprendida de 1970 a 1982, presentó signos de dificultades del modelo industrial desarrollado hasta ese tiempo. La industria se diversificó de tal manera que las ramas tradicionales como la textil, alimenticia, del vestido y otras más bajaron su ritmo de producción, mientras que otras la aumentaron, entre ellas la metalmecánica y mineral.

Las características de este proceso no permitieron un desarrollo significativo de la sustitución de bienes intermedios de tecnología compleja, por la insuficiencia tecnológica del país y por lo estrecho del mercado doméstico para absorber las producciones masivas derivadas de las economías de escala de estas industrias, dadas las limitaciones de las exportaciones se obstaculizó de manera crónica el crecimiento industrial sustitutivo de importaciones.

Sin embargo, hacia la década de los años ochenta, se produce un cambio en el modelo de desarrollo, a partir de 1982 los gobiernos orientan su política económica por principios neoliberales. Consideran que el pacto social establecido anteriormente está agotado y hay que dejar todo a las fuerzas del mercado.

La nueva estrategia económica implica que el Estado abandone su política de asistencia y protección, para dar lugar a que el libre juego del mercado fije los ritmos de la dinámica económica, sin sujetarse a mecanismos tradicionales de presión social. Los principios de una actividad estatal orientadora y rectora del desarrollo nacional, no encuentran eco en una ideología que concibe las acciones del Estado como algo complementario a las fuerzas reales del mercado. En el marco neoliberal se emprenden medidas de este corte: restricción monetaria, disminución del déficit presupuestal, venta, liquidación o reestructuración de las entidades paraestatales, reducción de subsidios, liberalización de los precios de los bienes y servicios públicos y devaluación monetaria.

El saldo de este cambio son más de 40 millones de pobres y, de éstos, 23 millones de totalmente marginados.

Es imprescindible resituar la dimensión social del desarrollo en el centro de la acción y preocupación pública. La política social no puede funcionar como la ambulancia que va recogiendo los damnificados de un desarrollo concentrador y generador de pobrezas múltiples. Tampoco puede reducirse el Estado Social, a una instancia de compensación o asistencia en casos de urgencia social, la fórmula sería, a partir de una reflexión crítica, promover una articulación sinérgica entre el desarrollo social y el desarrollo económico.

Nuestra investigación tiene como objetivo general, analizar la formulación e implementación de la política social en México, (1990-200).

La hipótesis con la que trabajaremos en la investigación señala que la política social, debe ser una prioridad del Estado mexicano debido a que la pobreza y desigualdad social atentan contra el crecimiento económico al minar los mercados internos, generar incertidumbre, alejar capitales y créditos.

Cabe mencionar que para realizar la presente investigación, se partió de un enfoque metodológico histórico-deductivo con la finalidad de comprender la importancia de la cuestión social en la última década de la sociedad mexicana. No olvidando que el método deductivo parte de un conocimiento general para llegar a uno de carácter particular, mediante una serie de abstracciones lógicas fundamentadas en principios teóricos.

La deducción es uno de los medios más idóneos en la formación y enriquecimiento de teorías, sirviendo además de vínculo entre los conocimientos empírico y teórico, toda vez que muchos planteamientos de carácter experimental mediante su curso se conviertan en leyes deducidas, pasando a formar parte de las teorías, correspondientes. Igualmente, partiendo de datos empíricos propicia nuevos experimentos cuya conformación conduce a deducciones acerca de los hechos observados en un ciclo continuo.

Así en el primer capítulo se define el marco teórico conceptual partiendo de la idea de Estado y señalando su relación con la sociedad, además desarrollamos los conceptos de Administración Pública y Política Social.

En el segundo capítulo estableceremos los antecedentes del Estado de Bienestar, analizando el proceso de su creación hasta su término a finales de los años 70's.

En el tercer capítulo analizamos la política social del Estado Mexicano durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, sus pros y contras en el proceso de globalización.

## CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL

Al iniciar nuestra investigación, analizaremos nuestro marco conceptual, iniciando con el término de Estado y su importancia, por otro lado retomamos a la administración pública como la mano ejecutora del Estado-gobierno y para terminar desarrollamos los conceptos de política social y sus principales instrumentos, entendiendo a la política social como “la relación del Estado con los grupos sociales, transformando su forma de financiamiento, de operación y de diseño, para ampliar servicios asistir a los grupos de extrema pobreza y lograr mayor participación y corresponsabilidad de la comunidad y los grupos organizados en la política y el gasto social.”<sup>1</sup>

### 1.1.- El Estado.

El hombre se asocia y organiza con otros por naturaleza y voluntad propia, pero siempre en la búsqueda de satisfacer sus necesidades, de esta forma el hombre al agruparse persigue su supervivencia, su bienestar, su desarrollo y sobre todo su seguridad, ya que sin ésta los fines antes mencionados prácticamente son inalcanzables.

Por tanto, la convivencia implica la satisfacción de las necesidades de supervivencia, bienestar y seguridad, al tiempo que permite la conservación del grupo o la especie.

La naturaleza política del hombre implica la búsqueda consciente de una organización que resulta de la unión de muchos. Esta organización tiene fines y para su mejor obtención se desarrollan funciones o roles; es así que el resultado de la convivencia organizada y orientada a un fin es la sociedad, y ésta no es sólo la agrupación de varios hombres que cooperan unos con otros, conlleva también fenómenos de conducta y de conciencia que implica fines y medios y al mismo tiempo derechos y obligaciones.

De esta forma cuando nos encontramos con organizaciones sociales que tienden a realizar esos fines comunes, estamos en presencia de lo que llamamos organización política, y ésta es la estructura más efectiva del actuar humano, constantemente renovada y ordenada a través de normas escritas y no escritas que se caracteriza por su actividad

---

<sup>1</sup> Villareal, René. Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno. México, NAFIN-FCE, 1993, p. 264.

encaminada a realizar aquellas acciones u omisiones necesarias para lograr la convivencia humana.<sup>2</sup> Dicha organización es el Estado.

La palabra Estado fue surgiendo en la Edad Media, es Maquiavelo en su obra "El Príncipe" que comienza con la frase célebre: "Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados."<sup>3</sup>

Podemos mencionar que el cambio terminológico no es un accidente y que en la vieja Europa los estudiosos del "Estado", como organización política, encontraban naciones o pueblos firmemente asentados sobre territorios determinados, que habían formado comunidades plenamente unidas, independientes unas de otras y con un poder político que centralizaba todos los poderes públicos.

En realidad es difícil precisar quien utilizó por primera vez la definición de Estado, pero lo que es un hecho es que vino a dar un sentido totalmente diferente a las formas históricamente determinadas.

En consecuencia tratar de formular una definición universal de lo que es el Estado es complicado, y escapa del objetivo de este trabajo, para efectos de nuestra investigación tomaremos la de Rodolfo Jiménez Guzmán quien a su vez retoma a Max Weber que establece:

"El Estado es por consecuencia, una forma especial de organización del poder político, caracterizada básicamente por la concentración expropiación exitosa del ejercicio de la violencia legítima. Lo que sugiere que en otros momentos el poder político se encontraba disperso en otros agregados sociales."<sup>4</sup>

Desde otras perspectivas el Estado es un instrumento controlado y moldeado por una clase, otra lo concibe como una forma de representación colectiva de la sociedad, en donde el primero es expresión e intérprete de los valores sociales y de la cultura política, una tercera corriente se refiere al Estado como la forma de organización de la vida social por excelencia, única fuente de regulación de intereses públicos y privados, la última vertiente lo concibe como un actor social, es decir como el organizador de las tareas públicas y como el autor del beneficio colectivo.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Guerrero, Omar. Teoría administrativa del Estado. México, Oxford, 2000, p. 112.

<sup>3</sup> Maquiavelo, Nicolás. De principatibus. Traducción, notas y estudio introductorio Arteaga Nava, Elisur y Trigueros Gaisman, Laura. México, Trillas, 1993, pp. 50-51.

<sup>4</sup> Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política, un modo de abordarla. México, ENEP Acatlán, 1990, p. 56.

<sup>5</sup> Sartori, Giovanni. La política. Lógica y método en las ciencias sociales, México, FCE, 1992, p. 38.

Por otra parte Miliband, lo caracteriza desde una perspectiva instrumentalista, que se ha centrado esencialmente en el estudio de la naturaleza de la clase que gobierna, los mecanismos que ligan esta clase al Estado y las relaciones concretas entre las políticas estatales y los intereses de clase, Poulantzas define al Estado en términos del ejercicio instrumental del poder sobre las personas.<sup>6</sup>

Por otra parte el concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la Ciencia Política, desde los tiempos clásicos. Una clasificación de las teorías que intentan definir al Estado queda del modo siguiente:

- a) Teorías organicistas: las teorías organicistas consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos. Tendría una personalidad propia distinta de los individuos que lo integran: contaría con capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar acciones concretas.
- b) Teorías sociológicas: estas teorías entienden al Estado como una unidad colectiva o de asociación. Es la unidad de la asociación, la cual consiste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin. Dentro de las teorías sociológicas podemos incluir a la teoría marxista.
- c) Teorías jurídicas: se clasifican a su vez en dos grandes grupos: las primeras sostienen la personalidad jurídica del Estado, es decir como una unidad jurídica que corresponde a realidades. El segundo grupo de teorías jurídicas identifican al Estado con el derecho; es decir, proclaman la unidad entre el Estado y el derecho.

Las actividades que desempeña el Estado son:<sup>7</sup>

- 1.- La reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno, es decir, que comprende el ámbito de las relaciones internacionales contemplando, e incluso tentativas de expansión.
- 2.- La reglamentación de las relaciones entre los miembros de la sociedad, es decir, el orden interno tanto entre los individuos como entre los grupos.
- 3.- El aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político administrativo, garantizando principalmente el abastecimiento de los

---

<sup>6</sup> Miliband, R, Poulantzas. El Estado capitalista. La polémica Miliband-Poulantzas. Barcelona, Ariel, 1967, p. 17.

<sup>7</sup> Mayntz, Renate. Sociología de la administración pública, España, Alianza Universidad, 1985, p. 55.

recursos que le son necesarios, por ejemplo la recaudación de impuestos.

4.- La prestación de abastecimiento y servicios que buscan satisfacer necesidades colectivas mas allá de la seguridad interior y exterior.

5.- La conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos que pueden ser la integración nacional, la igualdad social, la democratización, el crecimiento económico, la mejora de la salud pública o la elevación del nivel educativo.

### **1.1.1. El Poder .**

Norberto Bobbio,<sup>8</sup> prestigiado pensador político italiano, distingue tres interpretaciones sobre la naturaleza del poder: una interpretación sustancialista en la que se sustenta el filósofo inglés Thomas Hobbes. Para este autor "el poder de un hombre... son los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro". Estos medios pueden ser propiedades naturales, como la fuerza y la inteligencia, o prendas adquiridas, como la riqueza, aquí el poder es entendido como un objeto o una sustancia que se emplea para alcanzar nuestros deseos.

El enfoque subjetivista es desarrollado por otro filósofo John Locke, entendiendo por poder la cualidad que tiene un sujeto de obtener ciertos efectos, por ejemplo, el soberano tiene el poder de hacer leyes, y con ellas influir en la conducta de sus súbditos.

Las interpretaciones sustancialista y subjetivista coinciden en ver al poder como "algo" que se posee: ya sea como un objeto, ya como un atributo. Sin embargo, es claro que no hay poder sino hay, junto al individuo que lo ejerce, otro individuo que se ve persuadido a comportarse del modo deseado por el primero. Ciertamente, el poder puede ser ejercido haciendo uso de cosas o atributos, pero si un mandato no es obedecido el poder no se ejerce: si me encuentro solo, o si el otro no esta dispuesto a tener un cierto comportamiento inducido por mi el poder desaparece.

A partir de esta reflexión es que la interpretación mas utilizada en el discurso político contemporáneo remite al poder a un concepto relacional. El poder entonces, se entiende como una relación entre dos sujetos cada una de los cuales posee voluntad, y en donde el primer sujeto modifica el comportamiento del segundo. De ahí que se considere que el poder se ejerce sobre la acción de otros y no sobre las personas.

---

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, FCE, 1994, p. 101.

En esta interpretación el poder manifiesta una cualidad racional dado que la persona sujeta al ejercicio del poder "debe comprender las alternativas que creará la elección entre el acatamiento y la desobediencia"<sup>9</sup>, entonces es importante contar con una clara comunicación entre la persona que da las ordenes y la que obedece.

### **1.1.2. El Poder Político.**

El poder político es visto en la actualidad como un mecanismo de las sociedades actuales, que como forma particular de poder cohesiona y garantiza la existencia de una comunidad y de su organización. El poder político es otorgado a la autoridad constituida por medio del sufragio de una sociedad organizada.<sup>10</sup>

Esta autoridad constituida, es la encargada a través de distintas instituciones de ejercer el poder político para llevar a la sociedad por dos ámbitos indispensables:

- 1.- La unión, la cohesión y la gobernabilidad .
- 2.- El desarrollo económico y social.

El poder político tiene como parte medular a la política, es decir, es la parte fundamental, las características que perfilan a la política, para Hilda Aburto son:<sup>11</sup>

- 1.- La política es una actividad humana.
- 2.- La política se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, en la medida que existan estructuras de poder y/o autoridad.
- 3.- La política es una actividad competitiva.
- 4.- La política se da tomo a la obtención de ventajas, bienes o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades.
- 5.- La política ocurre en una situación de relativa escasez de los bienes o ventajas que se buscan.

<sup>9</sup> Canetti, Jamen. El Estudio del Poder. FCE, 1995, p. 35.

<sup>10</sup> García, Trinidad. Introducción al Estudio del Derecho. México, Porrúa, 1997, p. 208.

<sup>11</sup> Aburto Muñoz, Hilda "Política" en Martínez Silva Mario, Diccionario de Política y Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981 tomo II, pp. 265-271.

6.- La política en cuanto a la simple búsqueda y/o obtención de tales bienes o ventajas por parte de un individuo o grupo incide en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate.

Por tanto a la política se le identifica como una conducta humana competitiva en tomo a la obtención de bienes, ventajas o privilegios escasos, actividad que afecta los intereses de toda la comunidad.

Por otra parte, dos ideas que frecuentemente se asocian con el término política son las de orden y conflicto. Para Duverger<sup>12</sup> una comunidad simple se vuelve política en el momento en el cual un grupo se organiza y toma forma con la aparición de una función o papel unificante, polarizando a esta comunidad en gobernantes y gobernados, es decir, que articula una relación específica mando-obediencia. En este sentido, Burdeau<sup>13</sup> agrega que la función del poder consiste precisamente en la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades. Así, la política se identifica con la idea del orden colectivo que impide la disgregación de la comunidad, oponiéndose al surgimiento de conflictos internos.

Sin embargo, cuando referimos a la política en el marco de las relaciones entre centros de poder, la idea que sobre la política se tiene, es la idea de un conflicto. Este conflicto es extremo y no se encuentra una verdadera solución, sino que siempre se busca una forma de imposición.

La aparente contradicción entre las dos ideas de política es más bien una diferencia de perspectiva sobre la actuación de los grupos humanos. Es decir, en una perspectiva prevalece una consideración, "externa" del grupo, que es visto en una relación de desafío abierto o latente con otros grupos (conflicto). En la otra perspectiva predomina una consideración "interna" del grupo, que es vista en relación con los miembros, a los que les son impuestas las reglas para la convivencia (orden). La política, como una actividad humana competitiva que afecta los intereses de la comunidad, va de la mano tanto con la contraposición como con la composición de poderes.

Por otro lado recordemos, que la política es una actividad indispensable para los seres humanos, existe política desde el momento mismo que el hombre deja de ser nómada y se convierte en sedentario forma pequeños grupos, construyen pequeñas comunidades en las cuales desde hace siglos comienza la dicotomía gobernantes y gobernados, es decir, hay una relación mando-obediencia, ejerciendo así el poder político.

---

<sup>12</sup> Duverger, Maurice. Métodos de las ciencias sociales. México, Ariel, 1999, p. 25.

<sup>13</sup> Burdeau, George. Tratado de ciencia política. El poder, México, ENEP Acatlán, 1980, p. 34.

## 1.2. La Administración Pública.

La vida del hombre en sociedad le plantea como premisa básica vivir dentro de una comunidad y cooperar para satisfacerlas necesidades consideradas como indispensables, como lo son: la justicia, la educación, la vivienda además del orden interno y externo.

En este sentido entendemos por administración pública<sup>14</sup> al gobierno y todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. O en el uso corriente<sup>15</sup> las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno; y ciertas otras entidades de carácter especializado.

En la actualidad la administración pública realiza funciones indispensables desarrollando el papel de la mano ejecutora del gobierno.

Por gobierno entendemos:<sup>16</sup> dirigir y coordinar los esfuerzos públicos y privados hacia un propósito común, también estimular y regular la vida social y económica para que la vida sea más productiva y próspera. Gobernar significa definición política para articular proyectos públicos; es incorporar las energías individuales y públicas a las tareas de interés general.

Por otro lado, el gobierno desde el momento de la aparición del Estado, y aun antes, consiste en una institución que se erige en núcleo central de una comunidad política, es decir que el gobierno es solamente un elemento del Estado, pero un elemento que reúne o intenta reunir, entre otras, las condiciones siguientes:<sup>17</sup>

- a) Ostenta a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales, la autoridad suprema de un Estado su soberanía.
- b) Transmite órdenes que los súbditos frecuentemente ciudadanos deberían obedecer, es decir, ordena la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes.

<sup>14</sup> Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, UNAM, 1978, p. 15.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>16</sup> Guerrero, Omar. La teoría administrativa de la ciencia política. México, UNAM, 1976, p. 77.

<sup>17</sup> Arbós, Xavier y Giner, Salvador. La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. España, Siglo XXI, 1993, pp. 4-5.

- c) Distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza.
- d) Otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas a individuos o colectivos determinados.
- e) Se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia.

En función de lo anterior, las tareas que desempeña la administración pública son:<sup>18</sup>

1.- Planificación: Es la aclaración en términos generales de las cosas que deben hacerse y los métodos de hacerlas, para lograr los propósitos fijados.

2.- Organización: Es el establecimiento de la estructura formal de autoridad mediante la cual se ordena, definen y/o coordinan las subdivisiones para el objetivo determinado.

3.- Administración de personal: Toda la función de conseguir y adiestrar las personas y mantener condiciones favorables de trabajo.

4.- Dirección: Es la tarea continua de tomar decisiones y formularlas en órdenes e instrucciones, generales y específicas.

5.- Coordinación: Es el deber de interrelacionar las diversas partes del trabajo.

6.- Informar: Es mantener informados sobre lo que está aconteciendo a aquellos a quienes el ejecutivo es responsable.

7.- Presupuestar: Todo lo relacionado con los presupuestos en forma de planificación fiscal, control y contabilidad.

Estas funciones son indispensables para las sociedades actuales, además de determinantes en la búsqueda del desarrollo y la eficacia.

---

<sup>18</sup> Muñoz, Amaro, Pedro. Introducción a la ... Op. Cit., pp. 18-19.

Por otro lado, en el campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que “poder político” y “administración pública” son dos fenómenos distintos, debido a las funciones que llevan a cabo.

La distinción suele basarse en que “administrar” es exclusivamente “ejecutar” las normas predeterminadas en las esferas políticas.

Tales premisas facilitan las conclusiones siguientes:<sup>19</sup>

- 1.- Los problemas de la “administración pública” se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno.
- 2.- Son iguales a los de organizaciones privadas especialmente las de producción económica.
- 3.- El tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los integrantes políticos, para lograr mayor eficiencia.
- 4.- El criterio de eficiencia en la administración pública puede definirse como “el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas como el menor gasto posible en los recursos.”

Dentro de nuestro contexto debemos recordar que el poder político juega un rol fundamental para que la administración pública cumpla sus objetivos trazados ya que es el encargado de coordinar, regular y dirigir la vida social.

A través del poder político, el gobierno lleva a cabo su función principal gobernar, por lo tanto el poder político puede ser abordado como objeto de estudio desde el punto de vista de la acción de gobierno y no como lucha por el poder.

### **1.2.1. Las Tareas de la Administración Pública.**

La administración pública dentro de sus tareas desarrolla una serie de acciones que comprenden:<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Guerrero, Omar. “Política, policy pública y administración pública”, en Estudios políticos. México, UNAM,FCPyS, cuarta época, núm. 1, octubre-diciembre, 1993, p. 97.

- 1.- El problema o necesidad que suscita la actividad, el por qué.
- 2.- La actividad en si, el qué.
- 3.- El modo en que se desenvuelve la actividad, el cómo.
- 4.- La consecuencia de la actividad, el para qué.

La actividad del Estado, desempeñada por la administración pública se clasifica en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las actividades funcionales son las actividades que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública, por otro lado las actividades institucionales tienen como tarea el mantenimiento y operación de la administración pública.<sup>21</sup>

Las actividades funcionales cumple cinco tareas que le son propias:<sup>22</sup>

- 1.- La reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno, es decir, que comprende el ámbito de las relaciones internacionales.
- 2.- La reglamentación de las relaciones entre los miembros de la sociedad es decir, el orden interno entre individuos y grupos.
- 3.- El aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, garantizando principalmente el abastecimiento de recursos.
- 4.- La prestación de abastecimiento y servicios que buscan satisfacer necesidades.
- 5.- La conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos como la integración nacional, la democratización, la mejora de la salud pública o la elevación del nivel educativo.

La administración pública emplea algunos instrumentos para hacer frente a las tareas ya señaladas y se clasifican en cinco categorías.<sup>23</sup>

- 1.- Normas de mandato y de prohibición, cuyo cumplimiento hay que controlar y cuya transgresión hay que sancionar.

---

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. Principios de administración pública. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, pp. 34-35.

<sup>22</sup> Mayntz, Renate. Sociología de la Administración Pública. España, alianza Universidad, 1985, p. 55.

<sup>23</sup> Ibid., p. 69.

2.- Autorizaciones, sujetas a determinadas condiciones, para actividades privadas que están prohibidas sin tal autorización.

3.- Transferencias financieras: la transmisión de medios financieros a los que poseen derechos a estos.

4.- Estímulos positivos y negativos, preponderantemente de índole económico para una determinada acción u omisión.

5.- La provisión directa de bienes y prestaciones de servicios.

### **1.2.2. La Eficacia de la Administración Pública.**

De la eficacia de la administración pública depende directamente el desarrollo Estado-Nación, uno de los principales retos de la administración pública a nivel mundial radica en estructurar un gobierno eficaz, es decir, que pueda dar soluciones a las demandas de la población.

Cabe señalar que por eficacia de la administración pública entendemos: la capacidad que tiene el gobierno de llevar a cabo sus políticas de desarrollo planteadas, en un período determinado.<sup>24</sup>

Los ejemplos de una falta de eficacia de la administración pública los vemos en las crisis económicas, políticas y sociales de los países latinoamericanos como es el caso de Argentina, Venezuela, Bolivia o el caso más reciente de Haití.

Para Shahid Javed Burki<sup>25</sup> las administraciones públicas de Latinoamérica tienen los siguientes problemas, que muestran claramente su ineficacia:

1.- En el proceso de toma de decisiones predomina la desconfianza y la falta de cooperación, lo que lleva a que las decisiones se formulen por un pequeño número de personas y que los niveles técnicos u operativos se nieguen a proporcionar información "vital" que se genera apartir del contacto con los usuarios.

2.- Las reglas formales de procedimiento son excesivas debido al clima de desconfianza. Además, las reglas poseen un efecto limitado ya sea

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Burki, Shahid Javed. Más allá del consenso de Washington la hora de la reforma institucional. Estados Unidos de América, el Banco Mundial, 1998, p. 143.

por la existencia de normas contradictorias, limitado ya sea por la existencia de normas contradictorias, o bien a la ausencia de supervisión que facilita ignorar la ley.

3.- El reclutamiento y promoción de personal se basa en la influencia política o la confianza personal por encima del mérito. En cuanto a los presupuestos, éstos frecuentemente se ven rebasados por aumentos inesperados del gasto, o por disminuciones repentinas en los ingresos, además la información que proveen las organizaciones que integran la administración pública sobre el gasto es a menudo inexacta.

Además en la demanda por la eficacia del gobierno, la sociedad cuestiona, todas las instituciones, legislativas o de administración de justicia, las demandas de tipo social son puntos críticos de consenso y conflicto.

Para Morlino<sup>26</sup> los factores que influyen en la eficacia son:

1.- El grado de diferenciación estructural dentro del régimen. La diferenciación estructural indica la proliferación de nuevas instituciones políticas y/o la articulación de las ya existentes, y la modificación de las relaciones entre las distintas instituciones políticas, nuevas o antiguas. Este elemento es muy importante para los países subdesarrollados en los que la menor adaptabilidad, la menor articulación y especialización de las estructuras de gobierno pueden crear problemas insuperables para decisiones eficaces.

2.- La cantidad de recursos extraídos del ambiente externo y de los miembros de la comunidad política. Los recursos estarán en función del grado de desarrollo económico, de los recursos naturales existentes en el país y las prestaciones que puede obtener al régimen (el servicio militar por reclutamiento, prestaciones económicas y fiscales, etc.)

3.- La habilidad de las autoridades en el empleo de estos recursos y, de modo más general, para hacer funcionar las instituciones.

4.- La presencia de directrices políticas concertadas. Se trata de la presencia de ciertas directrices políticas concertadas y más o menos consolidadas en las élites gobernantes. De ordinario viene acompañada por la presencia de mayorías gubernamentales y parlamentarias estables dentro de un régimen democrático.

---

<sup>26</sup> Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 228-231.

5.- La presencia de una disposición a la obediencia a las autoridades constituidas, ya que facilitan la ejecución de todas las decisiones tomadas por las autoridades

### **1.2.3. El Cambio en las Instituciones.**

Como señalaremos en el tercer capítulo, para que el proceso de globalización opere se necesita de un Estado, fuerte, que tenga la capacidad de sobresalir por encima de los intereses de grupo o de particulares, generando las condiciones adecuadas para el desarrollo del nuevo tipo de sociedad. Acciones como la inversión en educación, salud, alimentación, seguridad pública, infraestructura, etc.

Por ejemplo en América Latina, como señala Shahid Javed Burki<sup>27</sup> las administraciones públicas latinoamericanas en general poseen reglas y estructuras formales coherentes con el modelo jerárquico y centralizado que se encuentra en uso en la mayoría de los países desarrollados, sin embargo el comportamiento real de la mayoría de las organizaciones públicas que formulan reglas o administran no cuentan con la capacidad ni el interés de perseguir metas colectivas de manera predecible y coherente.

Por otro lado en América Latina, ésta transformación comenzó a llevarse a cabo en la década de los 80's bajo tres vertientes:<sup>28</sup>

- a) La modificación del comportamiento macroeconómico.
- b) La puesta en marcha de reformas, teniendo como actor principal al poder ejecutivo.
- c) El desmantelamiento de organizaciones públicas.

Estas reformas en los 80's tuvieron obviamente repercusiones de inmediato, fueron reformas estructurales de principio a fin.

De tal forma que en la actualidad las prioridades de los países Latinoamericanos son las siguientes:

- 1.- Reducción de la inflación.
- 2.- Combate al desempleo.

<sup>27</sup> Burki, Shahid Javed, Más allá ... Op. Cit., p. 143.

<sup>28</sup> Naim, Moisés. Instituciones: "El eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina". En Folios de Este país México, núm. 45, diciembre 1994, p. 3.

3.- Impulso al crecimiento económico.

4.- Reducir el tamaño del Estado.

Sin embargo para consolidar estas reformas, se requiere de la creación y transformación de instituciones que aseguren, la estabilidad económica, la calidad en la educación y los servicios de salud así como crear las condiciones necesarias para traer la inversión extranjera. Estos aspectos serán abordados en el segundo capítulo de este trabajo.

Cabe señalar que por Institución entendemos<sup>29</sup> el conjunto de valores, normas, costumbres que con diversa eficacia definen y regulan en forma duradera, la identidad de las personas individuales y en general más allá de la vida de estas.

Dentro de nuestro mismo contexto y hablando de una “segunda fase de reformas” se busca transformar aún más las instituciones y por supuesto la administración pública en varios aspectos:

Es decir:

- a) La legislación en materia fiscal y laboral.
- b) La impartición de justicia.
- c) La privatización de sectores estratégicos como: (la electricidad y el petróleo).

Recordemos también que en la actualidad el ejecutivo no es el único inmiscuido como en otras épocas, en estas reformas, las reformas afectan directa e indirectamente al poder judicial, al legislativo, a los gobiernos estatales y municipales a los sindicatos e incluso al sector privado. El reto consiste entonces, en sumar esfuerzos públicos y privados para que las “llamadas segundas reformas” se lleven a cabo y traigan consigo un beneficio social.

Además recordemos que las causas de las crisis financieras y la pobreza en América Latina son las mismas. Los países podrán implementar políticas fiscales y monetarias acertadas pero si no hay una transformación de instituciones de raíz poco se podrán hacer, dentro del proceso de la administración pública para hacer frente a los retos y oportunidades que plantea el mundo globalizado en este milenio. Cabe

---

<sup>29</sup> Gallino, Luciano. “Organización” en Diccionario de Sociología. México, Siglo XXI, 1995, pp. 661-665.

señalar que ningún Estado con recurrentes episodios de corrupción y bajos niveles de organización burocrática a alcanzado un desarrollo continuo como es el caso de la mayoría de los países Latinoamericanos.

### **1.3. Política social.**

La política social la podemos definir, como "la relación del Estado con los grupos sociales, transformando su forma de financiamiento, de operación y de diseño, para ampliar servicios asistir a los grupos de extrema pobreza y lograr mayor participación y corresponsabilidad de la comunidad y los grupos organizados en la política y gasto social".<sup>30</sup>

En la actualidad la política social se ha convertido en parte fundamental, en el combate a los rezagos sociales como: educación, salud, pobreza y alimentación. Podemos mencionar que la implementación de una política social eficaz es indispensable para los países subdesarrollados, sin importar los costos políticos y económicos que tengan que pagar los gobiernos durante esta implementación.

A continuación mencionaremos las principales vertientes de la Política Social:<sup>31</sup>

1.- Insertarse en el mercado mundial mediante la producción y exportación de artículos manufacturados. La primera vertiente en cuanto a política social se refiera, muestra la dificultad de las micro, pequeñas y medianas empresas para competir y generar empleo, porque existe una marcada desigualdad, con las poderosas transnacionales que pueden recambiar su estructura y competir en el mercado internacional además la exportación requiere de grandes capitales que las pequeñas empresas no tienen.

2.- Que los estados abandonen sus funciones de supervisión y control sobre cuestiones sociales pasando el control a la sociedad. En la actualidad el Estado, en algunos países como el nuestro, es la única esperanza que tienen muchísimos sectores de personas que viven en la pobreza extrema, es decir, la poca ayuda que se les brinda mediante programas de asistencia social y ayuda en alimentación, salud y educación.

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Legel Sigal, Berta. Globalización, Neoliberalismo y Política Social, México en la década de los noventa. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Plaza y Valdéz, p. 1938.

3.- Que la política social se descentralice. Esta medida prueba tener muchas ventajas ya que se evita la excesiva burocracia y sus intereses particulares ya mencionados anteriormente y por otro lado los estados, municipios y pequeñas comunidades son los encargados de supervisar dichas funciones.

4.- Que la política social sea selectiva. Es decir, llevar a cabo una política social básicamente destinada a los más pobres, a los grupos de mayor marginación y en contra parte olvidar rotundamente una política social universal, es decir, para todos.

5.- La última propuesta, sobre política social es la que debe de apoyar básicamente cuatro sectores.

- a) Combate total a la pobreza.
- b) Educación básica.
- c) Salud preventiva.
- d) Empleo.

Como hemos analizado la política social cumple funciones determinantes, de carácter estructural dentro de una sociedad. En cada región y en cada país del mundo, la política social difiere una de otra, en algunos casos se cumplen metas totalmente trazados, en otras no.

Por otro lado, ponderar los efectos de la estrategia global neoliberal tiene en el aspecto social, nos lleva a varias repercusiones positivas y negativas.

En el aspecto positivo: ha permitido un intercambio de productos básicos a precios bajos que ha beneficiado a las clases populares; entre países, se facilita el tránsito de ciudadanos de un país a otro y de los países de la periferia comienzan a emigrar hacia las metrópolis, o hacia países de un mismo bloque económico y comercial donde haya mayores facilidades de encontrar empleo, con lo cual contribuyen al desarrollo de su país mediante el envío de divisas. Esta estrategia también fomenta el intercambio de información y permite que la comunicación se agilice. Este nuevo intercambio ha permitido generar ahorro en procesos productivos, culturales o científicos.

No obstante, la nueva estrategia económica global tiene también efectos negativos desde el punto de vista social:

Por primera vez en la historia tal estrategia se acompaña de un proceso de crecimiento económico con desempleo; es decir, las nuevas empresas creaban nuevos empleos, lo cual permitía a una parte de la población aumentar sus ingresos, pero esto no es así, debido al encarecimiento de la mano de obra, a su especialización además se instrumenta una tecnología que requiere menos mano de obra y mayor densidad de capital, lo cual influye para que las empresas prefieran contratar trabajadores eventuales.

Otro efecto negativo en el renglón social es que el Estado, al tener que guiar la transición económica, presta menor atención a la cuestión social.

Es más, ante las presiones de los seguidores del neoliberalismo y el peso de la nueva estrategia económica tiende a dejar en manos privadas la supervisión y el financiamiento de la política social, con lo que aumentan los costos de educación y salud. Según Jacques Attali,<sup>32</sup> la crisis que precede a la transición y a la globalización se produce por el aumento de costos de los servicios de educación y salud.

Así la política social a través de sus aspectos, sean positivos o negativos, funciona y se implementa de manera distinta, podemos concluir que para que un país tenga viabilidad a futuro es necesario sólo mantener un crecimiento sostenido, con estabilidad, sino crear condiciones para una mayor creación de empleos, que junto con políticas sociales específicas, permitan abatir la inequidad, la concentrada distribución del ingreso y den lugar a un desarrollo sustentable

### ***1.3.1. Principales apartados de la política social.***

Por otro lado, y como ya hemos mencionado una transformación en la política social, ampliaría una transformación en el gasto social es decir; reconstruir la capacidad del gasto social para hacer de él un auténtico instrumento promotor del bienestar social, eliminando su carácter residual, estableciendo mínimos apropiados en relación con el producto y los ingresos fiscales, acordando y promoviendo mecanismos de vigilancia social y control estatal que aseguren que lleguen a quienes más lo necesitan, significa, además, la determinación de prioridades sociales y sectoriales y la identificación más precisa de los grupos objetivo de la política social. Además recordemos que para que exista un amplio desarrollo en todos los sectores sociales, la nueva visión del gasto social solo es posible apartir de la recomposición de las

---

<sup>32</sup> Jacques, Attali. Milenio. México, planeta, 1994, p. 38.

capacidades fiscales del Estado, así como los sistemas del bienestar social.

*Salud:*

Dentro del gasto social, hay una parte destinada a la salud, el reconocimiento por parte del Estado y la ley, de que la salud es uno de los derechos sociales básicos, es una necesidad primordial ya que la salud trasciende en la supervivencia y desarrollo de los individuos, familias y grupos, así como para todo el conjunto social.<sup>33</sup>

Las mejoras del gasto social destinado a la salud no es sólo un nivel indicativo o un acto de asistencia, sino que en la actualidad se considera una tarea estratégica, relacionada en primer término con un mejor nivel de vida. Por eso al igual que la alimentación y la educación, la salud es requisito indispensable para que un individuo consiga desarrollar sus capacidades personales y se integre a la sociedad mediante una actividad productiva y útil como elemento del bienestar personal y familiar.<sup>34</sup> Desde una perspectiva global la salud de la población se percibe como uno de los indicadores más significativos del desarrollo de un país y simultáneamente como elemento que condiciona las posibilidades anteriores de avance en todos los órdenes. Del gasto en salud se llega a hablar como de una inversión orientada específicamente al capital humano de un país y con repercusión en la productividad y la capacidad de avance en ciencia y tecnología.

A partir de lo anterior, la salud no es ya simplemente un problema individual o familiar, sino asunto de competencia pública; se afirma como derecho social, que por su carácter de universalidad, corresponde a todos y cada uno de los integrantes de una sociedad; adicionalmente, tiene la exigencia de equidad social, es decir, su cumplimiento deberá atender al hecho de que las necesidades son muy diferentes en los diversos sectores que componen la sociedad.

Por otro lado, debemos mencionar que en el año 1978, la Organización Mundial de la Salud, planteaba el reto de lograr salud para todos en el año 2000, es decir, que la mayoría de países en el mundo dedicara un porcentaje determinado para la protección a la salud y a la asistencia social. Por supuesto no todos los países lo han logrado, mucho menos los subdesarrollados pero esto a servido para llevar a cabo un replanteamiento de plazos y una nueva consideración de los recursos que cada país podrá poner a disposición de sus instituciones de salud.

---

<sup>33</sup> León, Samuel. Política Social, México en los años noventa, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Plaza y Valdéz, pp. 235-246.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 245.

### *Educación:*

La política social tiene un rubro importantísimo como lo es la educación y el gasto que sobre esta se realiza. Recordemos que en la actualidad la "educación" aparece como el único recurso que puede llevar a México a las transformaciones sociales estructurales que el país requiere, la educación a través de la historia es vista como necesaria, el hombre desde los principios del siglo XX, se ha apoyado en la educación para llevar a cabo todas las transformaciones científicas y tecnológicas que hoy conocemos, es decir, la educación es parte determinante de las sociedades actuales, ya que a partir de está el hombre analiza todos los contextos que la vida diaria y rutinaria le plantea.

Es decir, la educación aparece como "un detonador" imprescindible en la transformación de la sociedad.

El invertir en educación, nos hace un país fuerte, competitivo sin tantos rezagos sociales, con posibilidades reales de un desarrollo sustentable, pero por otro lado no hacer el gasto en educación nos trae, inequidad, desigualdad, es por eso que, el Estado debe retomar la educación, para hacer de ella un verdadero transformador de las realidades sociales buscando siempre el bienestar social tomando en cuenta estos aspectos:<sup>35</sup>

- 1.- El mayor compromiso del Estado hacia la educación básica que se expresa en el establecimiento de la obligatoriedad de prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria.
- 2.- Un compromiso más acotado en relación con la educación media superior y superior, en el que asume un papel de "promotor".
- 3.- Una nueva asignación de las atribuciones propias de las autoridades educativas federales, estatales y locales.
- 4.- La ampliación del espacio de los particulares en la prestación de servicios educativos.
- 5.- El Estado promueve una mayor participación social en la educación mediante los consejos.

El gasto social en nuestro país es ínfimo ya que se gasta únicamente el 5% del PIB, así no lo muestra la contracción monetaria y la reducción del

---

<sup>35</sup> Ibid., p. 393.

gasto público del presidente Vicente Fox. Por otra parte, en otros rubros del gasto público se recibe un porcentaje mayor al del gasto social que debería de ser una parte muy importante, por ejemplo la inversión en la infraestructura alcanza casi el 7.5% del PIB, el gasto en las telecomunicaciones alcanza casi el 6% del PIB, al realizar una breve comparación con otros países latinoamericanos por ejemplo Chile o Argentina se gasta cerca del 8% del PIB, tomando en cuenta que su política social es muy parecida en la normatividad a la nuestra, también realizando una breve comparación con los países desarrollados, ahí se gasta casi el 10% del PIB sin mencionar que en otros rubros igual de importantes se gasta un porcentaje mayor que en nuestro país, sabemos de ante mano que un país sin un desarrollo administrativo adecuado como el nuestro, con muy baja organización burocrática y con altos índices de corrupción difícilmente podrá destinar un alto porcentaje de su PIB para rubros elementales como lo es el gasto social y los millones de mexicanos que dependen directamente de la ayuda que de aquí se les proporciona. Es por eso que desde nuestro punto de vista el gasto social debería ser en razón una parte fundamental del gobierno en turno, por otra parte algunos economistas mencionan que al gasto social se le debe de destinar por lo menos el 8% del PIB para aminorar los efectos de las políticas neoliberales.

Una vez establecido el marco teórico conceptual, procederemos a la descripción de los cambios que ha sufrido el Estado del Bienestar desde su surgimiento en el siglo XIX y principios del siglo XX, incluida la crisis de 1929, la intervención estatal en las dos guerras mundiales y la intervención del Estado en la economía socialista. Finalmente se abordará la quiebra del Estado del Bienestar en los países capitalistas y las fórmulas que se pusieron en práctica para enfrentar el problema.

## CAPITULO 2 EL ESTADO DEL BIENESTAR

En el siglo XX se dio la constitución de una forma particular del poder político conocida como Estado de Bienestar, este hecho marcó una intervención abierta del Estado en la producción y en la distribución de bienes y servicios para hacer frente a los efectos de la Crisis Mundial de 1929 y las dos Guerras Mundiales.

“Por Estado de Bienestar entendemos la forma de organización del poder político que garantiza niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud y educación a toda la población como un derecho y no como beneficencia.”<sup>36</sup>

El Estado de Bienestar se desarrolló en las democracias occidentales capitalistas, al término de la Segunda Guerra Mundial, pero sus antecedentes iniciaron en el siglo XIX, como a continuación veremos.

### ***2.1. Reformas sociales del siglo XIX y principios del XX.***

Como antecedente primario de la intervención estatal en la esfera de la sociedad civil, encontramos a Inglaterra, con la Ley de Pobres en 1834, el Estado otorgaba sustento a los grupos de menesterosos pues se les consideraba como un peligro potencial para la higiene, colectividad y orden público.

Más tarde el canciller del Imperio Alemán, Otto Von Bismarck entre 1883 y 1889 formuló una legislación social que representó la primera forma de intervención del Estado a favor de la clase obrera, además se formularon una serie de legislaciones que beneficiarían a los trabajadores, en caso de enfermedad, accidente o invalidez.

Por otro lado, en el resto de Europa la fuerza creciente del proletariado se reflejó en una ola de huelgas entre 1905 y 1914, esta situación provocó que los gobiernos implementarán programas de reformas y asistencia social repitiendo así el ejemplo de Bismarck en el Imperio Alemán, por ejemplo para el año de 1900 el Imperio Austro-Húngaro Dinamarca e Italia habían ya implementado también estos programas.

En Gran Bretaña entre 1906 y 1914 se introdujeron pensiones para la tercera edad, bolsas públicas de trabajo además de seguros para los enfermos y desempleados. Por otra parte, en 1911 Francia implemento un seguro para la vejez.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

Todas estas reformas sociales comienzan en Europa, pero a pesar de ellas todavía era muy temprano para hablar de un Estado de Bienestar que tuviera una cobertura en todos los aspectos, más importantes como salud, educación y alimentación.

## **2.2. La crisis de 1929 y el papel del Estado.**

Al terminar la primera guerra mundial, los países vencedores Inglaterra, Francia y particularmente los Estados Unidos se comenzaron a colocar en la supremacía industrial mundial, particularmente los Estados Unidos alcanzan un crecimiento sin precedente en la historia a partir de 1919 que los comienza a catapultar como la primera potencia mundial. El periodo entre 1919 y 1929 fue de una prosperidad extraordinaria y el pueblo norteamericano experimentó una transformación nunca vista en sus formas de vida, debido en gran parte a una serie de inventos y técnicas, cuyo uso se fue generalizando en esos tiempos. Para el año de 1920 ya había 9 millones de automóviles<sup>37</sup> y por supuesto comienzan a crecer las empresas automotrices, el país se cubrió en pocos años de una extensa red de magníficas carreteras, a los lados de las cuales fueron surgiendo una serie de servicios inconcebibles décadas atrás: estaciones de gasolina, talleres de reparación, campos para turistas y restaurantes, por otro lado también comienzan su aparición, tintorerías, panaderías, tiendas de electrodomésticos aquí cabe señalar la aparición de la radio como medio de comunicación e información.

Esta prosperidad en la década de los veintes, que aparentemente no tenía límites, terminó abruptamente el 24 de octubre de 1929 con una repentina baja de las acciones de la bolsa de valores de Nueva York "Wall Street". Esto va a iniciar una crisis económica, que no sólo afectó a los Estados Unidos sino que se extendió a todo el mundo, sobre todo a los países industrializados y tuvo repercusiones económicas, sociales y políticas de gran trascendencia.

Toda clase de negocios en los Estados Unidos se vio afectada y tuvo que despedir empleados. Los desocupados no podían conseguir trabajo en otras partes y dejaban de pagar los abonos de los que habían comprado a crédito. Miles de personas perdieron sus casas por no poder seguir pagándolas. Para mediados de 1930 había ya en Estados Unidos cerca de doce millones de desocupados, ósea el 25% de la fuerza laboral<sup>38</sup>, y muchos de los que seguían laborando habían tenido que aceptar reducciones de salario. El Estado tuvo que abrir comedores públicos en donde se daba de comer a los necesitados, pero era muy limitado el

---

<sup>37</sup> Vizcaya Canales, Isidro. Historia Mundial Contemporánea. México, FCE, 1983, pp. 145-147.

<sup>38</sup> Ibid., p. 148.

auxilio que podían dar, porque sus ingresos también habían disminuido.<sup>39</sup> El monto total de los salarios pagados por la industria se redujo a la mitad de lo que había a principios del año de 1929 y en las zonas rurales, muchas granjas y poblaciones pequeñas fueron abandonadas por sus pobladores, pues no había demanda para los productos agrícolas o sus precios eran demasiado bajos. Empresas muy afectadas por la crisis económica fueron los ferrocarriles y los hoteles, trenes enteros corrían con dos o tres pasajeros y la mayoría de los hoteles se encontraban semivacíos, lo mismo sucedía con los centros de verano y de recreo.

La crisis de 1929 en los Estados Unidos tuvo al menos tres repercusiones:

- 1.- La restricción del crédito, que fue la ruina de empresas en situación frágil.
- 2.- La baja de los precios. La gente compró menos y aplazó la adquisición de bienes duraderos. Demanda y precios se desplomaron juntos.
- 3.- El desempleo.

La crisis económica y sus repercusiones desprestigió al Partido Republicano y muchos ciudadanos desesperados votaron por los demócratas en las elecciones presidenciales del año de 1932 dando a éstos un triunfo aplastante. El nuevo presidente de los Estados Unidos, que tomó posesión de su cargo el 4 de marzo de 1933, fue Franklin Delano Roosevelt, que en su campaña política había propuesto un plan de recuperación y reforma que comprendía ayuda a los desocupados reducir los derechos de importación, nueva legislación para ayudar a la agricultura, rehabilitar los ferrocarriles y proteger a los consumidores e inversionistas.

La política de estado, por parte de Roosevelt, se le dio el nombre de "New Deal" o Nuevo trato, y consistía en implantar una serie de proyectos en los cuales los fondos del Estado, eran canalizados directamente o por medio de los gobiernos estatales y municipales, para emplear personas desocupadas en obras de interés colectivo. De esta forma se reforestaron millones de hectáreas, se construyeron escuelas, caminos, aeropuertos, parques y presas. Un aspecto interesante de esta política fue una serie de proyectos en que se empleó a artistas, músicos, escritores y otros intelectuales. Los edificios públicos fueron decorados con murales, se prepararon guías turísticas regionales y estatales, las

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 149.

bibliotecas públicas fueron catalogadas por bibliotecarios desocupados y se empleó a estudiantes pobres para inventar archivos y copiar documentos. El teatro federal llegó a ocupar 15 mil actores y trabajadores de otro tipo, escribieron nuevas obras que fueron puestas en marcha junto con las clásicas.<sup>40</sup>

Para ayudar a la agricultura se obligó a los agricultores y ganaderos a limitar su producción pagándoles por lo que no cultivaban o producían. Al limitar la producción aumentaron los precios. El gobierno también empezó a comprar los excedentes agrícolas y ganaderos para distribuirlos gratuitamente entre los necesitados.<sup>41</sup> Igualmente y por primera vez el gobierno estableció pensiones para los trabajadores desocupados y los ancianos.

### **2.2.1. La crisis y el papel del Estado en Europa.**

La crisis económica de 1929 no fue exclusivamente un proceso de los Estados Unidos, sino que alcanzó proporciones mundiales, sus efectos además alcanzaron ramas importantes de la economía mundial por ejemplo, la producción industrial en el mundo descendió en un 38% hasta julio de 1932, los precios de los productos agrícolas en casi un 60% hasta diciembre de 1932, aquí mostrando una situación catastrófica en los países que vivían de la agricultura de la exportación,<sup>42</sup> por otro lado el comercio mundial descendió hasta niveles similares a los del siglo XIX. En el caso de Europa dos países fueron afectados totalmente por la crisis Norteamericana y su relación con los Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania.

Gran Bretaña tuvo que hacer frente a grandes problemas económicos, y sociales derivados de la gran crisis mundial, en el año de 1929 los laboristas vuelven al poder bajo MacDonald, quien hizo frente a una situación muy difícil derivada de la crisis económica mundial y al proponer una economía drástica durante la crisis, incluyendo reducción de los subsidios para desempleados y ancianos, además de hacerle frente a la huelga de los mineros que duró más de seis meses.

Por otro lado, la crisis del 29 en Gran Bretaña pone al desnudo al modelo del "liberalismo económico" es decir, según<sup>43</sup> este enfoque cada individuo, al buscar su propio beneficio en un escenario de economía de libre mercado, automáticamente generaba, como si fuera guiado por una mano invisible, el beneficio a la comunidad, el equilibrio del pleno empleo y la optimización en la asignación de recursos. Los límites de este

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 150.

<sup>41</sup> Ibid., p. 151.

<sup>42</sup> Ibid., p. 152.

<sup>43</sup> Liberalismo ... Op. Cit., p. 15.

modelo, quedan claros en la crisis mundial de 1929 en Gran Bretaña cuando se mostró que el libre juego del mecanismo de precios no cumplía con los postulados anteriores. Además frente a una realidad inédita de recesión, deflación y profundo desempleo, la crisis del modelo se hizo evidente.

Así Gran Bretaña recurrió a medidas innovadoras para dar solución a los efectos de la crisis mundial, es decir, adoptó un razonamiento económico de corte Keynesiano. Keynes explica y establece un nuevo enfoque (el macroeconómico) y un nuevo papel del Estado en el mercado, asentando la necesidad de que éste intervenga en el manejo de la política macroeconómica y poder recuperar el pleno empleo. Surgiendo de esta manera el "liberalismo Keynesiano del Estado Benefactor."

Por otro lado debemos de recordar que mediante la intervención del Estado en Gran Bretaña se garantizó el pleno empleo a través del aumento de las inversiones públicas, esto significa que cualquier déficit en la demanda conjunta se cubría a través del gasto gubernamental. Este método Keynesiano provocó que el nivel de desempleo disminuyera durante los momentos más álgidos de la depresión.

En el año de 1936 la teoría de Keynes da la pauta para la concepción de la política social que se desarrolló en el Estado Benefactor. El Estado Benefactor después de la crisis económica mundial de 1929 se ligó hasta finales de los setenta a los aspectos de la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda.

El otro país, Alemania que al término de la primera guerra mundial, fue postrada económicamente por el tratado de Versalles que le imponía, seguir pagando reparaciones de guerra. El Estado alemán después de la posguerra proclamó la república de Weimar "por haberse preparado la constitución en la ciudad de este nombre." El grupo dominante en el gobierno en un principio fue conocido como el de los socialistas mayoritarios, ya que en las elecciones efectuadas en enero de 1919 lograron elegir 163 diputados de los 423 que se componía la Asamblea Nacional.<sup>44</sup> Sin embargo como no tenía una mayoría absoluta el gobierno quedó constituido por una coalición de éstos con varios partidos. La República de Weimar, tenía funciones importantísimas como establecer las bases para la asistencia social, mejorar los servicios públicos, reconstruir las zonas dañadas por la guerra y establecer de una manera permanente la República, una vez olvidado y desterrado el Kaiserismo.

---

<sup>44</sup> Leal Isla, Gustavo, Historia Moderna de Occidente, México, SEP, 1983, p. 74.

En abril de 1921 los aliados dieron a conocer al gobierno alemán que debía pagar 32 mil millones de dólares como reparaciones de guerra<sup>45</sup>.

Este incidente aceleró la baja del marco cuyo valor nominal era<sup>46</sup> de cuatro por un dólar, y ya para el verano de 1925 estaba a 75 y para principios de 1923 a 7 mil. En el otoño de 1922 el gobierno alemán pidió a los aliados una suspensión de pagos de la deuda de guerra, pero el gobierno francés no accedió, y cuando Alemania dejó de pagar, las tropas francesas ocuparon la región del Ruhr, que era la región industrial más importante de Alemania. Esta zona proporcionaba a Alemania el 80%<sup>47</sup> de su producción de carbón y acero y la acción francesa unió al pueblo alemán: los trabajadores del Ruhr declararon la huelga general y también hubo actos de sabotaje.

Estos acontecimientos contribuyeron en dos sucesos muy importantes: que la "República de Weimar" se debilitara totalmente y abriera el paso con su resquebrajamiento al Nazismo y a que el marco siguiera bajando y para noviembre de 1923 la moneda alemana no tenía absolutamente ningún valor, pues se necesitaban cuatro millones de marcos para comprar un dólar. Con esto desaparecieron los ahorros de toda la vida de las clases media y trabajadora el valor adquisitivo de los salarios se redujo a cero. Esto por supuesto causó la devaluación del marco y el colapso económico del Estado Alemán.

Al año siguiente un comité encabezado por el Norteamericano Charles Dawes<sup>48</sup> preparó el llamado "Plan Dawes", por medio del cual se reorganizó el Banco Central del Estado Alemán, se hicieron a este país ciertos préstamos y se redujo el monto de las reparaciones. A principios de 1929 se introdujo el "Plan Young"<sup>49</sup> que rebajó todavía más los pagos que se debían hacer y se alargó el plazo de los mismos. Sin embargo con la detonación de la crisis mundial en octubre de 1929 en los Estados Unidos, el Estado Alemán cayó en picada ya que su recuperación económica se venía construyendo en base a los préstamos y créditos de los Estados Unidos y cuando se quisieron cobrar estos créditos la débil economía Alemana simplemente se colapsó. En Alemania aumentó el desempleo, casi la mitad de la fuerza laboral se encontraba desempleada, el Estado Alemán no tenía ningún tipo de política social, por lo que se instalaron comedores públicos y aumentó el hambre.

La crisis mundial de 1929, en estos dos países fue muy similar en las repercusiones de los Estados Unidos y las posibles soluciones no

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 76.

<sup>46</sup> Ibid., p. 77.

<sup>47</sup> Ibid., p. 78.

<sup>48</sup> Ibid., p. 79.

<sup>49</sup> Ibid., p. 80.

llegaron hasta que los tres países se comenzaron a amar febrilmente para la segunda guerra mundial.

### **2.2.2. La crisis y el papel del Estado en América Latina.**

América Latina al igual que Europa y los Estados Unidos también resintió los efectos de la crisis mundial en el años de 1929, ya que la economía de estos países en esa época, se basaba primordialmente en la exportación de materias primas, que eran destinadas para los países industrializados de Europa y los Estados Unidos, así como también de productos agrícolas como: arroz, frijol, cacao, maíz, frutas, verduras, etc. Con la crisis en puerta las economías latinoamericanas y la falta de exportación de sus productos llevó al colapso económico a estos países, se dejó de construir escuelas, casas, sistemas de sanidad, sistemas de riego, se terminó el poco subsidio a campesinos y maestros.

Con la salida del capital de los países desarrollados, las débiles economías latinoamericanas no tuvieron otra opción que la separación de manera parcial del mercado internacional. Se pensó que una buena solución a los problemas de la crisis y del subdesarrollo era bloquear las importaciones y estimular la industrialización nacional bajo la dirección del Estado. El Estado fue el encargado de orientar y planificar la economía de los países latinoamericanos durante la crisis de 1929 y años después durante la lenta recuperación.

### **2.3. La guerra y planificación.**

#### **2.3.1. La planificación durante la segunda guerra mundial.**

Primeramente señalaremos que la planificación es un instrumento por medio del cual el Estado actúa en el ámbito económico, es un proceso en el que se fijan objetivos de largo, mediano y corto plazo estableciendo un orden de prioridad entre ellos además señalando las estrategias para alcanzar dichos objetivos y el correspondiente empleo de recursos.<sup>50</sup>

Por otra parte, la planificación tiene cuatro principios esenciales que a continuación mencionaremos,<sup>51</sup>

1.- El principio de inherencia: La planificación es parte inherente de la administración y, en consecuencia, de cualquier sistema de gobierno, independientemente de sus propósitos particulares.

---

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibid., pp. 105-111.

2.- El principio de universalidad: La planificación debe abarcar todas las fases de la administración y prever, hasta donde más sea posible, todas sus consecuencias. Este requisito de universalidad es indispensable, porque la parcialidad vacía inmediatamente cualquier intento de programación.

3.- El principio de unidad: Es esencial ya que a través de este todas las partes forman un conjunto, el requisito de unidad es esencial, pues en la medida en que no se cumple se anula la planificación, en todos los planes de gobierno, incluso los que presentan mayor formalidad en el proceso de su creación y en la ordenación de sus decisiones, es posible encontrar innumerables demostraciones de falta de unidad.

4.- El principio de previsión: La previsión se debe de fijar en un plazo de tiempo definido, con subdivisiones, que se adapten a la realización de los propósitos, preferiblemente, el período total debe ser amplio, para que realmente haya previsión del futuro y así los pasos inmediatos se orienten por las tendencias y los objetivos de mayor alcance.

Por otra parte, la planificación fue la parte medular de los países beligerantes durante la segunda guerra mundial.

La Unión Soviética gobernada por Stalin, tenía una planificación y dirección central por parte del Estado de su economía, con la introducción de los planes quinquenales el 1 de octubre de 1928 se dotaría a la Unión Soviética de industria pesada, mejores medios de transporte, a mecanizar y colectivizar la agricultura y a desarrollar nuevas fuentes de fuerza y de industria. Tomados en conjunto los planes quinquenales han venido a ser la revolución industrial en la Unión Soviética, en veinte años lograron lo que a otros países les costo décadas. Ya para 1939, cuatro quintas partes de su producción industrial<sup>52</sup> procedían de plantas construidas durante los diez años anteriores, otro tanto de estas estaban situadas al este de los Urales; los planes quinquenales llevaron la industrialización moderna hasta el corazón de Asia. Abriendo enormes recursos minerales del Asia Central, y de este modo aumentaron inmensamente el monto de la riqueza mundial. Los planes quinquenales además transformaron socialmente a los pueblos de la Unión Soviética surgieron nuevas clases de burócratas, administradores, ingenieros y técnicos tales que la Unión Soviética nunca había conocido. Son ellos los que gozaban de mayor prestigio y ventajas sociales, al mismo tiempo por la mecanización y un desarrollo más científico de la agricultura los planes quinquenales hicieron que la tierra

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 112.

soviética pudiera mantener una población gravemente incrementada y con un patrón de vida más alto.

En la Alemania Nazi, existió un sistema de planificación económica muy parecido al de la Unión soviética, los aliados de Alemania durante la guerra Italia y Japón también planificaron sus economías de tal manera que las permitiera satisfacer todas las necesidades durante el transcurso de la guerra. Antes de comenzar la guerra y durante el desarrollo del Nazismo la planificación económica de Alemania se aplicó en darle primacía al Estado, es decir, este asumió el manejo directo del mecanismo de la producción, la producción se llevaba a cabo, tomando en cuenta las necesidades primordiales del Estado, estas eran las de defensa y preparación militar.

La intervención estatal se hacía menos penetrante en lo relativo a la producción y distribución de los bienes de consumo de toda la población, aunque disminuyó la producción de estos bienes durante la guerra nunca se dejó de producirlos.<sup>53</sup>

Durante los seis años de guerra total, todos los gobiernos de los países beligerantes experimentaron con sistemas planificados más o menos centralizados, para poder así, hacer frente a las grandes demandas de guerra.

Por ejemplo todos los gobiernos de los países en guerra, adoptaron medidas de política económica parecidas sin importar sus formas de gobierno.

1.- Suspendieron el mecanismo de mercado de precios flexibles a favor del control de precios y salarios, con el propósito de dar estabilidad a la economía a fin de garantizar la atención de las necesidades de la producción de guerra.

2.- Las prioridades de producción fueron determinadas por organismos centrales. Para aprovechar mejor las materias primas y la planta productiva, el gobierno coordinó la actividad económica.

La intervención del Estado en los países beligerantes fue muy grande, por ejemplo, Alemania, el Estado Alemán dio primacía a los ámbitos económicos y militares, asumiendo el control directo del mecanismo de las producción de todo el armamento y así lograr la sorpresa en las invasiones, además la batalla de Inglaterra donde se utilizó el 85%<sup>54</sup> de la fuerza aérea y la lucha en dos frentes a partir de 1941. La intervención

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 113.

<sup>54</sup> Thomson, David. Historia Mundial de 1914 a 1968. México FCE, 1997, p. 198.

del Estado llegó a su máximo en 1944 cuando la producción de armamento alcanzó su índice más alto y la economía Alemana adoptaba una política de protección a los obreros imitando las líneas generales del "Estado paternalista" de Bismarck. El Estado alemán hizo hincapié especial en sus programas, durante toda la guerra que eran dedicados a los obreros para brindarles vivienda, mejores condiciones sanitarias y de nutrición a ellos y a sus familias, así como la concesión de vacaciones y medios de recreo.

Pero las exigencias, crecientes del programa de preparación bélica de Alemania durante toda la guerra se encontraba al Estado, como la parte medular en la cual se basó toda la fuerza del ejército alemán hasta su derrota y rendición el 2 de mayo de 1945.

Por otra parte, los Estados Unidos quienes antes de inmiscuirse en la guerra mantenían un sentimiento aislacionista, es decir, no entrar en una guerra que el<sup>55</sup> pueblo Norteamericano consideraba eminentemente Europea, pero esta idea desapareció con el bombardeo a la base de la flota militar del pacífico en Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941, con este acontecimiento el Estado Norteamericano tenía como tarea primordial, transformar su gigantesca maquinaria industrial en una industria bélica, este esfuerzo es impresionante ya que para 1943 el Estado norteamericano ya construía un barco diario y un avión cada 5 minutos, los Estados Unidos durante los cuatro años que se mantuvieron en guerra produjeron una cantidad nunca vista en materia militar, 87 000 tanques, 296 000 aviones, 315 000 piezas de artillería, 4 000 ametralladoras y 53 000 000 de toneladas marítimas, es por eso que Roosevelt bautizó a la industria de guerra del Estado americano como el "arsenal de las democracias" y no terminó este proceso sino hasta la destrucción de los estados nazi-fascistas y la rendición incondicional del Japón.

El último de los casos excepcionales de la intervención estatal durante la segunda guerra mundial es el Japón, un país con una extensión muy limitada, densamente poblado y de escasos recursos naturales, hacía tiempo que el Japón veía con ojos codiciosos el sureste de Asia, región rica en petróleo, caucho, estaño, carbón, azúcar, arroz y muchos otros productos valiosos, así el Estado japonés inicia la guerra contra los Estados Unidos incluyendo la mayoría de embarcaciones de la marina en Pearl Harbor, además se apoderaron de las islas inglesas de Hong Kong y Singapur, hasta 1942 el Estado hace grandes esfuerzos para ganar la guerra, utiliza los recursos de los países invadidos a su favor, pero ya para 1943 el Japón había perdido importantes batallas y había que retroceder, la catástrofe comienza a finales de 1944 y no termina sino

---

<sup>55</sup> Ibid., p. 199.

hasta la rendición del Estado japonés y la destrucción mediante bombas atómicas de las ciudades de Hiroshima y Nagasaki.

La Segunda Guerra Mundial, termina después de seis años de lucha, llevando a muchos países a la catástrofe económica, política y social. Pero gracias a la política de intervención y conducción del estado durante la guerra más catastrófica de la historia, la idea de programas estatales apartir de este suceso tuvo mejor aceptación al terminar la guerra, el éxito del modelo socialista soviético fue gran aliciente para la intervención estatal.

La consecuencia de este proceso histórico fue la planificación y la creación de un sistema de bienestar social para brindar la protección necesaria a los más necesitados. Uno de los más importantes es Francia cuya intervención del estado en la educación y la economía era importante desde antes de comenzar la guerra, y la amplió después de 1945 con el sistema de indicadores de la planificación económica. La mayoría de los países Europeos, al terminar la guerra establecen sistemas de bienestar social e involucran al Estado en la economía, la educación y la salud. Los países comunistas, por su parte, ejercían un estricto control de sus economías y de sus instituciones sociales, ajustándose a menudo a la primacía de las necesidades de la Unión Soviética.

#### ***2.4. La posguerra y el Estado de Bienestar.***

Era enorme el daño sufrido por los países en guerra durante la Segunda Guerra Mundial, excepto los Estados Unidos, este país asumió la responsabilidad del bloque occidental durante los primeros meses de la posguerra, en gran parte a causa de la decadencia del Reino Unido que nominalmente quedó victorioso, pero económicamente destrozado y no volvieron a tener el ánimo de ser una activa potencia imperialista. Ante esa abdicación del poderío mundial, Estados Unidos, que no fue castigado por los bombardeos del eje y estaba en la cima de su potencia industrial, no vaciló en ponerse al frente de las naciones del bloque occidental. Estados Unidos enfrentaba el problema de convertir una economía de guerra en otra de paz, necesitaba volver a abrir sus antiguos canales comerciales y encontrar otros nuevos. La guerra trajo un auge industrial que eliminó el desempleo, y para que el crecimiento en capacidad industrial durante la guerra no produjera otra crisis como la del 29 de sobreproducción había que mantener y ampliar los mercados de ultramar. El afán de los Estados Unidos y sus aliados de encontrar salida para las mercancías, producidas por sus febriles economías de posguerra era, a la vez, intenso y arriesgado. Para contrarrestar la penetración de los soviéticos hacia el occidente de Europa, el Departamento de Estado norteamericano, inició la política de "contención

a escala mundial". Este programa primeramente articulado por el gran conocedor de asuntos soviéticos George Kennan en 1946, se hizo política oficial estadounidense el 12 de marzo de 1947<sup>56</sup>. En esa fecha el presidente Harry Truman pidió al Congreso destinar varios centenares de millones de dólares para combatir las incursiones comunistas en Grecia y Turquía. Su petición, que fue impulsada por las noticias de guerra civil entre fuerzas antimonárquicas y tropas del gobierno en Grecia, sirvió de base para una amplia determinación de las metas generales norteamericanas. Esta política, que se conoció como Doctrina Truman, afirmaban que los Estados Unidos estaban firmemente comprometidos a ayudar a los pueblos libres a mantener sus instituciones e integridad nacional.

La Doctrina Truman tomó la forma de una gigantesca ayuda, teniendo como primer aspecto al Programa de Recuperación Europea, llamado popularmente "Plan Marshall" (denominación derivada del nombre del secretario de Estado norteamericano George Marshall). Durante los cuatro años siguientes, el gobierno norteamericano regó doce mil millones de dólares en Europea occidental, la mitad de los cuales fueron para Gran Bretaña, Alemania y Francia, este programa incluyó instrumentos como subvenciones y donaciones: 80% en géneros y 20% en préstamos a largo plazo con un interés muy bajo, o incluso sin el, y pagaderos en dólares, esto es, en ventas a Estados Unidos.<sup>57</sup>

Los resultados fueron excelentes, espoleadas por las subvenciones y los préstamos, esas naciones realizaron una recuperación sorprendente. Encomiable fue la labor de este programa de Recuperación Europea, por parte del estado Norteamericano ya que también estimuló la actividad conocida como Asistencia Técnica por parte del Estado, cuyo objetivo principal fue que se conocieran y estudiaran con expertos de la industria la agricultura y otros campos, nuevos métodos y técnicas para mejorar los sistemas de trabajo y obtener resultados más satisfactorios.<sup>58</sup>

La guerra de Corea (1950-1951) reactivó la economía de una manera importante para los Estados Unidos y también para sus aliados Occidentales (Francia, Inglaterra, Alemania) además del Japón esto trajo consigo la difusión de los gustos y estilos en el mundo de los Estados Unidos y con ello el crecimiento de la economía de una manera sostenida hasta 1973.

---

<sup>56</sup> Ibid., p. 200.

<sup>57</sup> Ibid., p. 202.

<sup>58</sup> Cuenca, José. Manuel. Siglo XX, de 1945 a la actualidad en AAVV, Historia Universal España, 1992, tomo 19 p. 3766.

### **2.4.1. El Estado del Bienestar y la sociedad.**

Quizá uno de los logros más importantes del estado del Bienestar en Europa, fue la incorporación a las constituciones de los derechos sociales, es decir, el derecho de todos los ciudadanos, por el hecho de haber nacido en tal país de recibir apoyo social como educación, salud y vivienda, además de pensiones y ayudas.

A pesar de este tipo de ayuda la pobreza no terminó, y por supuesto, tampoco desapareció, por el contrario muchos países principalmente de Europa del Este vieron aumentar sus índices de pobreza.

En el caso de Gran Bretaña, la asistencia social tenía sus orígenes en los convenios de preguerra y la guerra, introduciendo así un programa de seguridad social global " de la cuna a la tumba" y durante la guerra 1940-1945, se introdujeron subsidios para la familia. Al término de las guerra, el plan de desempleo se consolidó con la ley del Seguro Nacional en 1946 y también se creó la ley de Enfermedad en 1948, que otorgaba derecho a tratamiento gratuito, no importando si tenía recursos o no los tenía. Por supuesto no solo en Gran Bretaña sino en casi toda Europa la implantación de la asistencia social supuso verdaderos beneficios. Apartir de 1950 toda clase de servicios se implementaron, aumentaron las viviendas, de todo tipo además de que estaban conectadas a redes de agua potable energía eléctrica y alcantarillado, por otro lado el abasto de la energía eléctrica permitió que se utilizaran en algunas familias por vez primera, aparatos electrodomésticos como refrigeradores, planchas, licuadoras, aspiradoras, lavadoras, etc. Además el Estado se hizo cargo de los niños y ancianos y así las mujeres que en un principio tenían estas tareas podían introducirse en el mercado laboral y apoyar en la economía, esto se ve reflejado con el aumentó de personal femenino en los centros de trabajo.

La educación, también se transformó en un fenómeno importante a partir de 1960 toda clase de personas comenzó a asistir a las Universidades y otros centros de educación superior, el número de alumnos se incrementó, Estados Unidos y Europa gastaban un alto porcentaje de su renta nacional en la educación y la investigación siendo los Estados Unidos y la Gran Bretaña líderes en tecnologías, así debían gastar más que otros países en investigación, a fin de mantener un determinado ritmo de desarrollo económico, pero, en consecuencia, su tasa de crecimiento era inevitablemente más lenta puesto que al contrario de otros países no podían adelantar las fronteras tecnológicas copiando y mejorando productos manufacturados como la hizo Japón.

## **2.5. El Estado de Bienestar a fines de siglo.**

A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, la larga prosperidad económica de la posguerra comenzó a decaer, principalmente porque ya se había agotado el estímulo de desarrollo que iba directamente destinado a los países que habían sido bombardeados y destruidos por parte del ejército Norteamericano. Los países de la Unión Europea y el Japón ya no dependían más de la ayuda de los Estados Unidos para reactivar su economía como en el pasado sino que ahora disputaban mercados y áreas de expansión industrial y comercial. Además lo rígido en los procesos productivos de las grandes empresas transnacionales americanas, europeas y japonesas, se hizo claro la baja en las ganancias en un mercado lleno de bienes de consumo, con esto el Estado de bienestar ve aumentar sus responsabilidades. Muchos gobiernos prefirieron contraer deudas para poder seguir manteniendo el gasto sobre la asistencia social en sus respectivas sociedades.

### **2.5.1. La quiebra del Estado de Bienestar.**

La crisis de 1974,1975 provocó el alza del petróleo y con esto la balanza de los estados desarrollados se desequilibró gravemente. Un país que importaba petróleo estaba obligado a renunciar al consumo de bienes y servicios, para poder pagar un poco más a los productos de petróleo, además lo debía de pagar en dólares. Este ajuste en la balanza de pagos, por el incremento del precio del petróleo variaba según la dependencia del petróleo por parte del país o también la relación de su capacidad de crédito.<sup>59</sup> Los países con un mercado de capital altamente desarrollado como Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos eran los destinos del dinero no gastado, por parte de los países petroleros como Arabia Saudita, Kuwait, Irak e Irán, por lo tanto colocaban sus ganancias a corto plazo en estos centros financieros. Con las crisis económicas mundiales de 1974-1975 y 1979-1981 fue patente la saturación del mercado de los artículos de consumo, generándose un descenso en las ganancias por la producción de estos bienes. Con el decremento en la demanda de productos, para mantener rentables las empresas, se recurrió al desempleo masivo.

Este paro fue muy fuerte en la década de los setenta y empeoró a principios de los ochenta. Los miembros de las corporaciones que estaban acostumbrados a un crecimiento constante, se encontraron de pronto ante un panorama de estancamiento y recesión e incluso se retrocedió en indicadores económicos, así se presiona a sus gobiernos para mantener el nivel de prestaciones de todos los servicios sociales a los que estaban acostumbrados. Así el Estado de Bienestar se ve

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 3768.

envuelto en una serie de demandas por parte de los diferentes sectores de la economía. De esta forma señala Gloria Regonini:<sup>60</sup> La crisis fiscal del Estado se considera un signo de la incompatibilidad tendencial del Estado de Bienestar: el reforzamiento del consenso, con la consiguiente lealtad hacia el sistema por parte de las grandes organizaciones de masa y el apoyo de a la culminación capitalista con el uso anticoyuntural del gasto público. La especial relación del Estado y la sociedad que se da en el Estado de Bienestar ya no se lee en términos de equilibrio, sino como elemento de una crisis que lleva progresivamente a la eliminación de uno de sus polos. Aquí el Estado se presentó como el referente de la masa de expectativas, reivindicadores y demandas sociales, esto generó una corriente de politización de la sociedad, estatalización y burocratización de la sociedad, y la politización, es a su vez, causa y efecto de la estatalización y burocratización de la sociedad, según esta línea demarcada las "crecientes expectativas, creciente ineficiencia, creciente escasez de recursos disponibles, crisis fiscal, nos lleva al fracaso de Estado."<sup>61</sup>

La conclusión a seguir consiste en:<sup>62</sup>

- 1.- Retorno al mercado.
- 2.- Reducción de las expectativas y de las demandas.
- 3.- Reducción de las tareas asumidas por el Estado.

En Gran Bretaña los cambios llegaron con la llegada al poder de los conservadores en 1979 con el gobierno de la Primer Ministro Margaret Thatcher, con el lema "hacer retroceder las fronteras del Estado." Se consideró que se debía reducir la carga que soportaban los contribuyentes para poder incentivar la creación de riqueza en el sector público. Margaret Thatcher se pronunció por reducir el tamaño de la función pública e incrementar la eficiencia de toda la administración estatal.

Esta estrategia de eficiencia se inició en 1979 con la asesoría a la Primer Ministro del sir Dereck Rayner, en el año de 1983. Esta estrategia inició con numerosas iniciativas rápidas y pequeñas produciendo beneficios visibles en muy corto tiempo. Después se hizo énfasis en reformas duraderas, en estructuras, sistemas, políticas de personal, etc.

---

<sup>60</sup> Regonini, Gloria. Estado de Bienestar, en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1991, tomo 1, p. 555.

<sup>61</sup> Donoloc C. y Fichera, F. Il Governo debole. Citados por Aguilar Villanueva, Luis Política y... Op. Cit., p. 82.

<sup>62</sup> Ibid., p. 83.

Para finales de 1983, se creó la “Unidad de Eficiencia” la cual se estructuró como punto de apoyo de un sistema de equipos de trabajo en los ministerios, combinando así presión externa con compromiso interno para alcanzar el cambio. La Gran Bretaña contempló entonces como la participación del gasto público en el PIB se reducía drásticamente, igual que los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades.

Pero, como anota Isidro Vizcaya,<sup>63</sup> la empresa nacionalizada es una señal de identidad del laborismo inglés. Al término de la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la nacionalización de sectores clave de la economía como el Banco de Inglaterra, las minas de carbón, los ferrocarriles, la industria siderúrgica, la energía eléctrica, los transportes, la aviación civil, las telecomunicaciones internacionales, fue una estrategia que se instrumentó para remediar la decadencia industrial de este país.

Por otro lado, se partía de la necesidad de una fuerte modernización de la economía británica que desde la Primera Guerra Mundial estaba perdiendo claramente terreno dentro del sistema mundial, y frente a los Estados Unidos. Y se pensaba que la base de esa modernización debía ser una fuerte inversión pública en una serie de sectores que se consideraban de una importancia esencial, desconfiando de que el capital privado fuera capaz de tomar la iniciativa en tal sentido, se pretendía que el sector público asumiera tal responsabilidad.<sup>64</sup>

El déficit oficial desapareció gracias a los ingresos generados por las ventas de empresas públicas<sup>65</sup> (2.2% del Producto Nacional Bruto en el año de 1982, un punto menos que en 1980), seguido de un descenso espectacular de la inflación (5.4% en 1982).

En 1980 Ronald Reagan ganó las elecciones de los Estados Unidos con la difusión de un mensaje muy sencillo “el gobierno grande y el gasto desordenado eran malos; las reducciones de los impuestos y lo militar eran muy buenos.”

Los Estados Unidos con el presidente Ronald Reagan, consideraban que el resurgimiento económico vendría con el fortalecimiento del sector privado para ello actuó a favor de la reducción de impuestos y los recortes de gastos incluyendo evidentemente los programas sociales, por otro lado consiguió que los estados federados aceptaran asumir responsabilidades generando innovación en la forma y tipo de prestación de los servicios sociales.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Vizcaya Canales, Isidro. *Historia ... Op. Cit.*, p. 3777.

<sup>64</sup> Paramio, Ludolfo. *Tras el diluvio. La riqueza ante el fin del siglo. México, Siglo XX*, 1989, p. 123.

<sup>65</sup> Cuenca, José. *Manuel. Siglo XX ... Op. Cit.*, p. 3777.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 3779.

Sin embargo, Reagan pronto percibió que era imposible mantener un presupuesto equilibrado reduciendo impuestos y aumentando el gasto de defensa. Finalmente el gobierno de Reagan incurrió en los déficits más grandes de la historia de ese país: en 1984 el presupuesto ascendió a un billón de dólares, el déficit a 250 mil millones de dólares, el déficit de la balanza comercial a cerca de 60 mil millones de dólares.<sup>67</sup>

### **2.5.2. La quiebra del socialismo.**

Los soviéticos aseguran que más<sup>68</sup> de veinte millones perdieron la vida durante la guerra y que muchos sobrevivientes volvieron a la patria desde el frente occidental. La escena que las acogía era de pavorosa destrucción: las minas de carbón, las fundiciones de acero y las fábricas construidas durante los planes quinquenales habían sido inundadas, desmanteladas o arrasadas, e innumerables casas estaban en ruinas. Durante años, después de la guerra, millones de personas vivieron en situación verdaderamente precaria, y para aumentar la miseria, la Unión Soviética sufrió una gran sequía en 1946. Las raciones de víveres fueron la cuarta parte que en 1939, y la producción industrial sólo llegó al cincuenta por ciento de la cifra antes de la guerra. Entre el fin de la guerra y la declaración de la Doctrina Truman en 1947, los dirigentes soviéticos intentaron resolver la aguda escasez de mano de obra, desmovilizando sus ejércitos con tal presteza que el número de hombres con uniforme descendió de once millones y medio a tres millones en 1947.<sup>69</sup>

A pesar de esto la Unión Soviética alcanzó una recuperación económica milagrosa, subordinando la economía de la Europa Oriental a las necesidades soviéticas. El proceso de recuperación fue lento en los años inmediatos a la posguerra, y el peso de la financiación recayó en la Alemania del Este, de quien obtuvieron las reparaciones de guerra. Además las instalaciones industriales de la zona oriental de Alemania ocupada, fueron desmanteladas y confiscadas para reemplazar la maquinaria rusa destruida durante la guerra. El costo de la reconstrucción del Estado Soviético fue enorme. Los planes estatales se concentraron en la industria pesada (carbón, acero, máquina, herramientas, pozos petrolíferos, líneas ferroviarias y centrales eléctricas) y se prescindió temporalmente de las necesidades del consumidor.

---

<sup>67</sup> Crozier, Michael. *Cómo reformar al Estado*. Tres países, tres estrategias Suecia, Japón y Estados Unidos, México, FCE, 1995, pp. 11-139.

<sup>68</sup> Morris, Jeffrey. *Breve historia de los Estados Unidos*. México, FCE, 1994, p. 128.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 231.

Desde marzo de 1949 se creó el Comunidad Económica Comunista COMECON, el cual como organización servía a los propósitos de política exterior de la Unión Soviética, es decir, la Unión Soviética perseguía una política doble de acuerdo a las bases del COMECON, operaba a base del principio de que su tarea era lograr primero el triunfo del comunismo en un solo país; por otro lado, se atenía al principio de que la revolución mundial constituía la meta inevitable del comunismo, de modo que no debía dejarse escapar ninguna oportunidad para alcanzar este fin.

Ante todo esto, la Unión Soviética buscaba seguridad en la política seguida por el Estado Soviético, denominado "stalinización" es decir, el total sometimiento de la Europa Oriental a las necesidades políticas y económicas de la Unión Soviética. El Kremlin comprendió que era necesario una Europa Oriental comunista si los soviéticos querían bloquear la penetración del capital y el comercio de los Estados Unidos. Además, resultaba una útil barrera material contra una Alemania revivida.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, y el triunfo de Occidente (Estados Unidos y Gran Bretaña) se crea el 4 de abril de 1949 la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) como una medida de protección contra posible ataque comunista de la Unión Soviética a cualquier miembro de la OTAN.

Por otro lado la Unión Soviética, junto con sus satélites crean el Pacto de Varsovia en 1955 cuyas funciones más importantes son la ayuda militar y el apoyo en caso de conflicto a cualquier miembro. Esta organización prevaleció hasta el resquebrajamiento de la Unión Soviética, en 1991.

Por otro lado, el enfrentarse a una economía soviética cada vez más compleja, el rígido sistema de planificación soviético, que había sido adoptado también por otras economías socialistas, empezó a demostrar debilidad. Si bien era capaz de seguir un camino trazado, como ejemplo alcanzar determinados objetivos de producción con una determinada tecnología, la dirección industrial realizada por los burócratas soviéticos reaccionó mal al cambio y la innovación.

La breve apertura en el régimen de Kruschev (1955-1964) fue lentamente sofocado a mediados de la década de los sesentas con el gobierno de Leonid Brézhnev (1964-1982) durante estos años se dio la renovación de la omnipresente regulación burocrática y del dogmatismo ideológico, junto a la persecución y los juicios públicos de disidentes.

El desequilibrio institucionalizado de la oferta y la demanda, reforzado por la escasez ocasionada por la desviación de los recursos de la ineficiente industria pesada, fue la razón fundamental del desarrollo del mercado negro, es decir, la mayor dependencia de la población de

productos provenientes del mercado negro o robados que indignó y desmoralizó a las masas.

La posición social y el "apadrinamiento" determinaban cada vez más en la sociedad soviética el grado de acceso a los escasos productos, servicios, viviendas y comodidades en general.

Así en noviembre de 1982, el presidente soviético Brézhnev, de 75 años murió y fue sucedido por Yuri Andropov, un antiguo jefe de la KGB, Andropov murió en 1984 y fue reemplazado por Konstantin Chernenko, quien murió en 1985.

Por otro lado, el presidente Ronald Reagan calificaba a la Unión Soviética en 1983 como el "Imperio del mal" y anunciaba un nuevo plan estratégico de defensa conocido como la "Guerra de las Galaxias" este representaba un gasto impresionante en armamento.

Ya para 1985 había una preocupación muy grande entre los círculos militares, industriales y de inteligencia (KGB) ya que el sistema soviético no se encontraba en posibilidades de alcanzar económica, tecnológica y militarmente a los Estados Unidos.

El nuevo secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética Mijail Gorbachov decidió dar los pasos necesarios para terminar con la "Guerra Fría" y así terminar con la presión que para la Unión Soviética resultaba el gasto militar.

El máximo dirigente soviético, Mijail Gorbachov, popularizó al principio de su gobierno dos términos: Perestroika y Glasnot. La primera, significa reestructuración; la segunda, transparencia. A través de la Perestroika, Gorbachov impulsó una política de grandes cambios y profundas transformaciones de las estructuras del gobierno, sociales, educativas, económicas, administrativas, entre otras.

El mandatario soviético, mediante la Glasnot, pretendió orientar su política de manera transparente para que la sociedad estuviera al tanto de lo que acontecía en la cúpula del poder. Así, por primera vez en la historia de la Unión Soviética, el pueblo ejerció sin límites la libertad de expresión a través de los medios de comunicación. La prensa escrita, la radio y la televisión pudieron desarrollar verdaderamente su función informativa retomando en sus noticieros información proveniente incluso de los grupos de oposición al régimen de Gorbachov.

El año de 1986, fue un año de sorpresas para la Unión Soviética. Diariamente, los acontecimientos políticos acompañaron la vida del pueblo soviético: destitución de funcionarios de gobiernos responsables de actos de corrupción, como el jefe del Partido Comunista en Kazajstán;

el permiso de retomar a los disidentes del sistema de gobierno socialista, por ejemplo, el del sabio Sajarov; otro acontecimiento lo constituyó la liberación de los presos.

Pero, Gorbachov creó demasiadas esperanzas y se arriesgó en demasiados terrenos, prometiendo no sólo una aceleración, sino también un mejor abastecimiento de bienes de consumo, la duplicación de viviendas y una mayor provisión de asistencia sanitaria. Su entrega a objetivos demasiado ambiciosos fracturó la débil economía soviética y agravó los desequilibrios, finalmente, tuvo que reafirmar el papel del Estado y fomentar la vuelta a las asignaciones, racionamientos y controles centrales, a partir de 1990.

Desafortunadamente Mijail Gorbachov y todo su equipo conservan la mentalidad del planificador ilustrado y del reformador desde arriba, de esta forma cuando su proyecto fue desafiado por "las clases de abajo", es decir, los obreros, campesinos y artesanos, se hicieron manifiestos los límites de la reforma.

### ***2.5.3. La quiebra del Estado proteccionista en Latinoamérica.***

América Latina también resintió los efectos de la Gran Depresión de 1929. En esta época la economía de los países latinoamericanos giraba alrededor de la exportación de materias primas destinadas para el consumo de las industrias de los países europeos y de los Estados Unidos, así como de productos agrícolas: café, cacao, plátano, etcétera. La desintegración del mercado mundial que siguió a la crisis implicó peores condiciones para la exportación. Los acuerdos internacionales de mercancías para limitar la producción solían discriminar a los pequeños agricultores nacionales y no a las grandes plantaciones pertenecientes a inversionistas europeos o norteamericanos.

La entrada de capital procedente de los países desarrollados se interrumpió, por lo que no pudieron llevarse a cabo proyectos de inversión que apoyaran la salida del atraso económico de las sociedades latinoamericanas. En ese escenario la separación parcial del mercado internacional pareció ser la mejor opción, y entonces la mayoría de los países de la región instrumentaron tarifas proteccionistas hacia 1945.

Se pensó que una buena solución a los problemas del desarrollo era bloquear las importaciones y estimular la industrialización nacional bajo la dirección del Estado. Los países en vías de desarrollo también retomaron el entusiasmo por la planificación. De hecho, Latinoamérica se apropió de esta idea en las décadas de los cuarenta y los cincuenta, luego Asia durante la década de los cincuenta y por último África ya en la década de los sesenta.

Sin embargo, y tras un riguroso estudio histórico-comparativo, Ugo Pipitone concluye que son dos los puntos primordiales para que un país salga del atraso económico:

En primer lugar, en ningún país que pasó de formas arcaicas a formas maduras de desarrollo capitalista el tránsito se dio sin que, previa o simultáneamente, se dieran profundas transformaciones en las estructuras productivas agrícolas. Una agricultura moderna y eficiente parecería ser una salida del atraso económico. La otra "condición" parecería ser que el Estado haya alcanzado niveles relativamente elevados de consolidación política interna y eficiencia administrativa. Dicho de otra manera: el salir del atraso no ha sido posible en ningún país con Estados envueltos en recurrentes episodios de corrupción y bajos niveles de organización burocrática.<sup>70</sup>

En el caso latinoamericano la agricultura moderna de alto rendimiento tiene una orientación exclusiva hacia el mercado internacional, mientras que la agricultura nacional es de temporal, no tecnificada y en gran medida de autoconsumo, por lo que no permite la consolidación de un mercado interno, ni funge como un factor generador de ahorro ni de empleos productivos. Además, las burguesías de estos países son débiles, están integradas fundamentalmente por algunos grupos reducidos de comerciantes beneficiados del tráfico internacional y por los funcionarios del Estado.

En la región (con México como caso especial) hay un escaso desarrollo de la organización estatal: cambia frecuentemente la plantilla de funcionarios en todas las oficinas gubernamentales siguiendo el flujo de las revoluciones, cuartelazos y golpes de Estado; no se cuenta con una recaudación de impuestos eficiente y regular; las finanzas públicas se utilizan para solventar los gastos particulares de los caudillos; los beneficios de la acción de la administración pública se dirigen hacia algunos sectores de la burguesía nacional y extranjera, mientras que los costos los cubre el conjunto de la sociedad; no existe una organización adecuada que atienda las necesidades de salud y educación de la población; etcétera.

Además, el proceso de industrialización que buscó sustituir las importaciones se orientó en general hacia la producción de alimentos y textiles, mientras que el resto del esfuerzo se repartió entre las industrias química y metalúrgica.

---

<sup>70</sup> Pipitone, Ugo. La salida del atraso. Un estudio comparativo, México CIDE. FCE, 195, p. 20.

En el proceso productivo de las industrias mencionadas no se incorporó tecnología avanzada y tampoco se produjeron manufacturas de calidad y a bajo costo. La importación de tecnología es un paso muy fácil, pero asumir la "cultura organizacional" tanto individual como colectiva, así como el entramado sociocultural que la originó es imposible de transplantar en el corto plazo. Se dio el caso de países, como Brasil, que experimentaron un adelanto en la industrialización se vio acompañada de una inversión y un cambio técnico escasos, y de una mayor concentración del poder económico y político.<sup>71</sup>

Las industrias destinadas a la sustitución de importaciones tendieron a ser enclaves de modernidad en medio del atraso general, mostrando pocas indicaciones de que pudieran convertirse en los instrumentos de una transformación estructural más amplia. En lugar de ello, solían reforzar el dualismo económico, es decir, que en un mismo espacio territorial se da la coexistencia de agricultura e industrias modernas y de exportación, con modos de producción precapitalistas y de autoconsumo; urbanización descontrolada y escasa integración regional; polarización del ingreso junto con pobreza, desempleo y subempleo. Además, para la tarea de crear y consolidar una organización industrial, es menester efectuar grandes inversiones, pero el ahorro en América Latina es escaso.

Para mediados de la década de los setenta en la incipiente industrialización de los países de la región se dio una pérdida de dinamismo. El magro ahorro y la escasa inversión privada, plantas industriales obsoletas, y un mercado de bienes de consumo saturado con manufacturas baratas producidas por las empresas transnacionales de las potencias industrializadas, orillaron a una mayor presencia del ámbito estatal en la economía de las sociedades latinoamericanas.

El gasto público y el endeudamiento con el exterior tuvieron un fuerte incremento en este periodo para hacer frente a los desequilibrios económicos y a las presiones de la sociedad. La crisis del petróleo planteó problemas para los países del Tercer Mundo. Junto con el aumento del gasto por la compra de petróleo, se incrementó el precio de los productos manufacturados que se importaban, porque estos bienes procedían de países que también padecían la inflación causada, entre otras cosas, por el incremento en el precio del petróleo.

La brecha creada en la balanza comercial de los países latinoamericanos fue cerrada a costa de préstamos solicitados por los gobiernos a los bancos privados de los países industrializados, ya que estas instituciones de crédito estaban impacientes por colocar sus inversiones en el

---

<sup>71</sup> Ibid., p. 22.

extranjero debido a que se enfrentaban a una demanda estancada de fondos en sus propios países, fondos que, por cierto, provenían de los depósitos realizados por algunos integrantes de la OPEP.

Finalmente, las salidas por concepto de dividendos y reembolsos empezaron a exceder el monto de nuevos préstamos contratados con las instituciones financieras internacionales multilaterales, esta situación determinó que los países implicados se sumergieran en una crisis de deuda exterior a gran escala. Se llegó al grado de que los préstamos solicitados no se destinaban al financiamiento de proyectos de inversión pública, sino para el pago de intereses.

Entre 1980 y 1986, se firmaron 181 acuerdos con el FMI para aliviar la deuda de los gobiernos de la región, pero dichos gobiernos tuvieron que asumir una serie de medidas drásticas denominadas "paquetes de estabilización" que fueron impuestas por el organismo internacional y que consistieron en:<sup>72</sup>

- 1.- La reducción del gasto público y la contracción del crédito bancario con el propósito de reducir la inflación.
- 2.- Devaluación y eliminación de controles directos sobre los gastos en divisas extranjeras.
- 3.- Estímulos a la inversión extranjera.

A partir de este periodo América Latina intenta construir y consolidar economías abiertas al comercio internacional, con la expectativa de reanudar por esta vía el crecimiento. Latinoamérica, en general, ha tratado de reducir sus tasas de inflación, ha privatizado las empresas públicas y ha reducido sus aranceles. Sin embargo, no se ha logrado una base impositiva estable que respalde un nivel de gasto que apoye, a su vez, el funcionamiento de la administración pública y la prestación de servicios sociales básicos.

Las principales amenazas a la estabilidad económica de los países de la región se presentan principalmente en la falta de competitividad de los bienes y servicios nacionales en los mercados internacionales y en una recaída en crisis de naturaleza fiscal. Estos temores han dado pie a procesos de reforma del Estado y de la administración pública.

Con la reforma del Estado se busca la creación y puesta en marcha de normas, organizaciones y procedimientos públicos necesarios para el

---

<sup>72</sup> Ramirez Brun, José Ricardo. Países en desarrollo y sistema internacional. México, UNAM, Colección Grandes Tendencias Político Contemporáneas pp. 12-13.

funcionamiento de una economía de mercado, y también, para atender algunas de las demandas formuladas por los grupos sociales afectados en el proceso de cambio y que no puedan ser satisfechas por el mercado.

El poder político recurre a la administración pública como un conjunto de organizaciones públicas capaces de vincular recursos humanos, materiales y financieros con el fin de satisfacer necesidades consideradas públicas por una sociedad. Esta administración pública debe ser ajena a la corrupción, al desvío de recursos públicos para fines particulares y debe contar con altos índices de credibilidad generados en función de su eficacia y eficiencia, a fin de que sea un instrumento útil al poder político y a la sociedad. Para esto, la dotación del personal que requiere debe ser reclutado y ascendido en virtud a su capacidad y preparación, además de contar con estabilidad laboral y salarios acordes a su responsabilidad y desempeño. Todo esto permitirá que la administración pública, junto con el mercado, se encuentren en condiciones reales de impulsar a la sociedad en el esfuerzo del desarrollo.

Un crecimiento de baja sostenibilidad en el tiempo y baja calidad social impide la consolidación de gobiernos ampliamente legitimados, así como la baja capacidad de gestión de los Estados conjura contra una aceleración sostenida del crecimiento que requiere de organizaciones e instituciones públicas sólidas que puedan enfrentar los costos y las resistencias a los cambios estructurales requeridos<sup>73</sup>.

La ausencia de una administración pública profesional socava los resultados de las reformas económicas. A menos que mejore la capacidad administrativa de los gobiernos latinoamericanos, las condiciones sociales empeorarán sin remedio, por mucho dinero que se gaste en los programas sociales.<sup>74</sup>

El programa de reformas pendientes para los gobiernos de toda la región tiene como denominador común la necesidad de llevar a cabo una serie de sofisticadas tareas de administración pública en condiciones de una creciente impaciencia popular ante la lentitud o ausencia de resultados tangibles que mejoren la calidad de vida de la población.

En la región, en general, están ausentes los partidos políticos capaces de integrar un gobierno y de fungir como una oposición responsable. Por el contrario, los partidos son efímeros, organizados alrededor de ciertas

---

<sup>73</sup> Pipitone, Ugo. « Ensayo sobre democracia, desarrollo, América Latina y otras dudas » en *Metapolítica*, México, vol. 2, núm. 7, 1998, p. 480.

<sup>74</sup> Naim, Moisés. « Instituciones: el eslabón perdido en ... Op. Cit. », pp. 3-7.

personalidades, como el caso de Cambio 90 en Perú que se construyó alrededor de la figura de Fujimori.

La forma en que los Estados latinoamericanos tienden a compensar la debilidad de sus estructuras burocrático-administrativa es a través del decisionismo autoritario de los hombres fuertes, providenciales y carismáticos que hacen frente a las tensiones económicas y sociales.<sup>75</sup>

En gran medida las reformas macroeconómicas latinoamericanas fueron adoptadas con poca participación o escasa influencia de las legislaturas nacionales, los tribunales, las autoridades regionales o locales, los sindicatos del sector público, la burocracia pública u otros sectores significativos. Muy a menudo las reformas se formularon y decidieron por un reducido grupo formado por el presidente, el ministro de Hacienda y el gobernador del banco central.

En la medida en que los gobiernos recurren a procesos de toma de decisiones en que se manipulan a los actores principales de la arena política, las instituciones se debilitan más porque se distorsiona la responsabilidad, crecen el cinismo y la apatía públicos, y se erosiona la legitimidad. Este síndrome plantea, en varios países, el peligro de un deslizamiento hacia la renovación del gobierno autoritario aunque de una clase diferente a la de los regímenes militaristas anticomunistas de los años setenta.

Finalmente, sin progreso social y estabilidad democrática, no se dan las condiciones imprescindibles para afrontar las exigencias del desarrollo económico en nuestros días:

En un contexto de aceleración de las interdependencias a escala mundial, las economías más sólidas (más capaces de aprovechar los estímulos externos y reducir los riesgos de contagios negativos son aquellas capaces de consolidar, al mismo tiempo, interdependencias flexibles tanto hacia fuera como hacia adentro de las fronteras nacionales. Capaces de convertir en realidad la idea, nunca suficientemente enfatizada, que antes que las empresas productivas, son las naciones: esos circuitos integrados en los cuales economía, política y sociedad son piezas cuya solidez particular depende en gran medida de su trabazón tanto interna como recíproca.<sup>76</sup>

La desigualdad atenta contra el crecimiento económico al minar los incipientes mercados internos, generar incertidumbre y alejar capitales y créditos. Asimismo, sin una mano de obra capacitada y moderna, que

---

<sup>75</sup> Pipitone, Uo. "Ensayo sobre ... Op. Cit., p. 479.

<sup>76</sup> Ibid., p. 475.

sienta que comparte los beneficios del desarrollo, difícilmente habrá competitividad real en el mercado internacional.

El siglo XX ha contemplado el nacimiento, consolidación y decadencia del Estado del Bienestar. En los países europeos y en los Estados Unidos el Estado garantiza niveles mínimos de ingreso, alimentación salud y educación a toda la población. Además, las tareas de apoyo al capital y al trabajo son puestas en práctica por la administración pública en el marco de Estados de corte liberal-democrático, con sociedades de masas urbano industrializadas.

Por otra parte, la Unión Soviética y sus satélites en Europa Oriental, ponen en marcha un sistema de planificación de todas las actividades productivas a fin de proporcionar el aprovechamiento de los recursos orientando su economía únicamente hacia la producción industrial, dejando de lado las manufacturas de consumo masivo. En cuanto a los países latinoamericanos, con el propósito de resguardarse de las condiciones adversas en el mercado internacional de materias primas que siguió a la crisis de 1929, adoptaron un modelo proteccionista que pretendió proteger y desarrollar su mercado interno de materias primas y productos manufacturados a fin de alcanzar la ansiada meta del desarrollo.

Sin embargo, hacia los años ochenta, el Estado del Bienestar es presa de una "crisis fiscal" que es afrontada en el Reino Unido y en los Estados Unidos a través de la fórmula neoliberal de menor politización, menos Estado y más mercado. Esta receta es aplicada a los países latinoamericanos por los organismos financieros internacionales para que éstos autoricen la inyección de capital a la región, puesto que es evidente el fracaso de los modelos proteccionistas. Al mismo tiempo que los modelos de planificación centralizada de la economía caen por los excesos en que incurrieron sus burocracias.

## ***2.6. El Neoliberalismo y el ajuste estructural en México y América Latina.***

No existe consenso sobre las fronteras de la economía pública y sobre los alcances del intervencionismo estatal: para los neoliberales el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y, por lo tanto, la intervención estatal es la principal fuente de distorsiones.

No obstante que para los neoliberales el intervencionismo estatal ha sido nocivo, porque ha obstaculizado la operación fluida del sector privado, la calidad de las intervenciones estatales y el desarrollo institucional del

mercado son dos factores mutuamente complementarios e importantes para el desarrollo económico y forma parte esencial de las economías neoliberales vigentes.

La década de los ochenta inaugura una época de grandes cambios económicos y sociales en México. En esta década se aplica un proyecto que persigue tres grandes objetivos: modernizar el aparato estatal, elevar la eficiencia de la intervención económica e integrar la economía mexicana al mercado mundial.

Desde principios de los años ochenta se observa que, en la mayoría de los países industrializados, hay presiones fuertes para que los gobiernos se retiren de las ramas productivas de la economía y cedan su participación a los particulares. Así, el conservadurismo político y el neoliberalismo económico son exportados hacia muchos países subdesarrollados, junto con sus tesis sobre la necesidad de un estado poco intervencionista, que no regule el mercado, sino que genere las condiciones para que el capital privado se desarrolle y se fortalezca. Sin embargo "la nueva estrategia económica neoliberal no sólo representa el reemplazo de un modelo de desarrollo económico agotado, sino también el rompimiento más profundo con las modalidades de estructuración y desarrollo político concebidos con el proyecto constitucional del país".<sup>77</sup>

En el caso mexicano a partir de 1982, el sistema económico entra en un proceso de reorganización que afecta los mecanismos de intervención estatal, los cuales son disfuncionales como consecuencia del fracaso de una política expansionista basada en el déficit fiscal y la contratación de grandes deudas, a los que se agrega el insuficiente desarrollo de la estructura productiva.

Desde 1982 se observa que el nuevo gobierno introduce cambios en el manejo de la crisis. En particular, su participación en la economía aparece como la vertiente del quehacer estatal que se convierte en objeto de los más radicales cambios. En consecuencia, el Estado inicia una retirada general de ámbito económico. El viraje más sobresaliente de este periodo se produce cuando se abandona la concepción estatal intervencionista en la economía, para dar paso a un esquema neoliberal. De esta forma, el Estado se enfoca más hacia la eficiencia y reestructuración productiva del sector paraestatal y a racionalizar el gasto público. Además, en materia de bienestar social se establece una corresponsabilidad entre el Estado y el resto de grupos y clases sociales. En consecuencia, el Estado altera el compromiso político con los trabajadores, quienes durante muchos años se benefician de las políticas sociales tutelares. A partir de 1982 los gobiernos orientan su política

---

<sup>77</sup> Corona Armenta, Gabriel. La reforma del Estado. México, FES Acatlán, 2003, p. 12.

económica por principios neoliberales consideran que el pacto social establecido anteriormente está agotado y hay que dejar todo a las fuerzas del mercado. La nueva estrategia económica implica que el Estado abandone su política de asistencia y protección, para dar lugar a que el libre juego del mercado fije los ritmos de la dinámica económica, sin sujetarse a mecanismos tradicionales de presión social.

Los principios de una actividad estatal orientadora y rectora del desarrollo nacional, no encuentran eco en una ideología que concibe las acciones del Estado como algo complementario a las fuerzas reales del mercado. En el marco neoliberal se emprende medidas de ese corte: restricción monetaria, disminución del déficit presupuestal, venta, liquidación o reestructuración de las entidades paraestatales, reducción de subsidios, liberación de los precios de los bienes y servicios públicos y devaluación monetaria.

Por otro lado los engranes tradicionales de la explotación a escala internacional habían sido el comercio desigual, y la apropiación de los recursos naturales y humanos en forma tal que se permitiera su explotación, con lo que se lograba el abastecimiento de materias primas y mano de obra barata por parte de los países desarrollados sobre los subdesarrollados. Hoy día aparte de lo anterior a cobrado fuerza la explotación económica por la vía del endeudamiento externo y el pago de sus elevados intereses, supervisados por organismos hegemónicos mundiales que a manera de gendarme coordina las políticas económicas de los países endeudados a fin de que, mediante "ajustes económicos" se evite que las riquezas generadas en estos últimos se apliquen a su desarrollo interno, en lugar de exportarse a los países acreedores en forma de pagos de intereses por la deuda contraída o por dividendos de la inversión extranjera. De allí que los tan discutidos mecanismos de ajuste impuestos solo significan un mecanismo mediante el cual se da el control económico sobre los países subdesarrollados.

Por ello las doctrinas neoliberales son abrazadas por los grupos de las grandes burguesías donde el capital es la fuente del movimiento, el aumento sustancial del endeudamiento de Colombia, Perú, Haití, Brasil, Argentina y México se recrudeció en la década de los setenta, en la época en que los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) depositaron en los bancos transnacionales las enormes ganancias ganadas del incremento de los precios del petróleo. Por ello, los bancos internacionales tenían mucho dinero para prestar y prácticamente buscaban deudores, especialmente en países como Venezuela, Argentina, Brasil y México y otros que ofrecían perspectivas de producción del recurso natural más codiciado de ese momento. Sin embargo, los créditos se concedieron en las condiciones más onerosas al ser prestados a corto plazo y con tasas de

interés flotante que se elevaron sistemáticamente al no dejar de fluctuar entre el 10 y el 13 por ciento, de acuerdo con las políticas seguidas en Londres y Nueva York. Estas condiciones desfavorables afectaron especialmente a países que presentaban problemas de carencia de recursos de capital para desarrollar sus economías, pues para hacer frente a estos compromisos sólo podían hacerlo sacrificando su desarrollo en aras de cumplir con el capital financiero internacional.

De esta manera, la deuda pública externa es el eje en torno al cual gira toda la problemática económica de los países subdesarrollados, de allí, que sólo quedan dos caminos que son por una parte declarar una moratoria conjunta a nivel latinoamericano, o bien proseguir en el espinoso camino de los ajustes del FMI los cuales han llegado a su límite.

Debemos de recordar que el neoliberalismo no es otra cosa que la reprivatización de las empresas del Estado para disminuir su importancia en las decisiones económicas, supuestamente así los países sanearían sus economías al disminuir su gasto público y su déficit comercial, las propuestas neoliberales las podemos sintetizar en los siguientes puntos.

1. Reducción del gasto público.
2. Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios, incluyendo alimentos y transporte.
3. Reducción del tamaño del Estado, despido masivo de burócratas.
4. Privatización de las empresas paraestatales.
5. Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, es decir la cada vez menor intervención del Estado en la economía.
6. La apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior.
7. Una política cambiaría altamente flexible que permita que entren y salgan libremente los capitales nacionales y extranjeros sin intervención del Estado.

La doctrina neoliberal más que impulsar una estrategia económica desarrolla la reprivatización de la economía y regulación del sistema económica por las fuerzas del mercado, la política neoliberal de estabilización es en el corto plazo, de reestructuración en el mediano plazo y de desarrollo en el largo plazo así se pretende normalizar la

economía por medio de la operación de mecanismos de libre competencia, que eliminen los obstáculos estructurales básicos, los neoliberales parten del supuesto de que la exagerada regulación estatal de la economía producen desequilibrios estructurales que inhiben la productividad y la eficiencia económica.

A lo largo de los 20 años en que inició la política neoliberal, los costos sociales son devastadores para nuestro país bastaron 20 años para desbaratar un proceso industrial de 50 años, que además dio lugar a desempleos masivos, crisis económicas, devaluaciones que aún no se han superado del todo. Esto ha traído como consecuencia que México sea un país de pobres y de grandes desigualdades donde el propio gobierno reconoce que hasta el año 2000 había cerca de 33 millones de mexicanos en pobreza extrema, definiendo la pobreza como la población que no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer el 60% de sus necesidades básicas como lo son la educación, salud y alimentación en la siguiente gráfica mostramos la incidencia de la pobreza a raíz de la implementación en nuestro país de la política neoliberal desde la década de los 80's hasta el año 2000.<sup>78</sup>

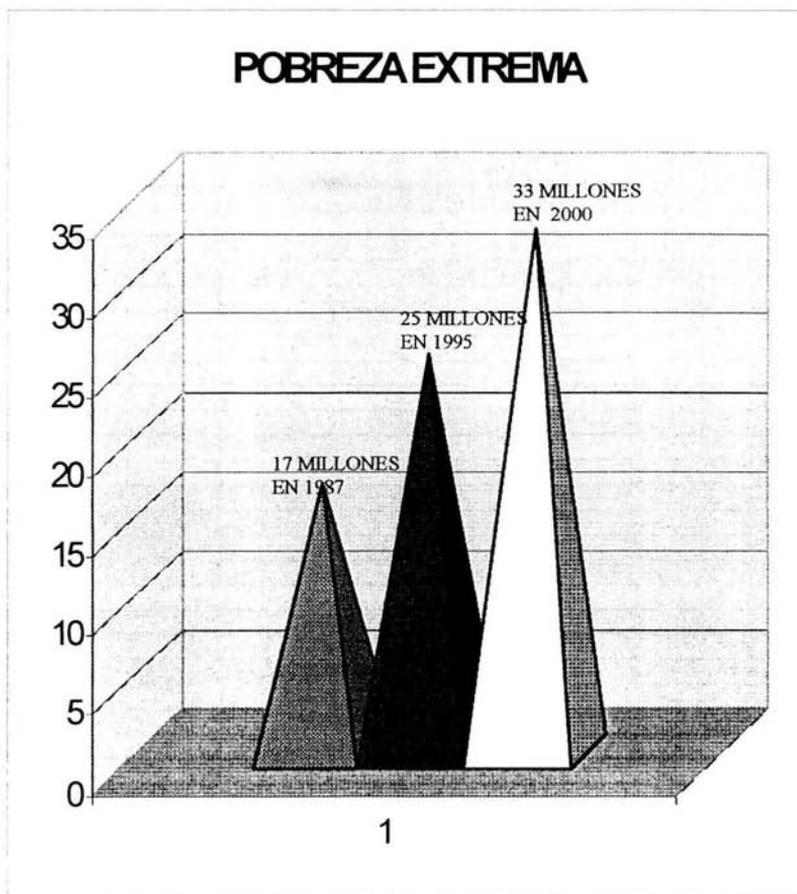
Primeramente recordemos que la planificación es un instrumento por medio del cual el Estado actúa en el ámbito económico, siendo un proceso en el que se fijan objetivos de largo, mediano y corto plazo estableciendo un orden de prioridad entre ellos, además señalando las estrategias para alcanzar dichos objetivos y el correspondiente empleo de recursos.

En este capítulo abordamos la importancia de la planificación estatal y la hemos analizado a lo largo del siglo XX, iniciando con la intervención del Estado en la crisis de 1929 y las dos guerras mundiales.

Así durante la última década del siglo XX la globalización es un hecho patente que esboza una serie de retos al Estado, de esta forma la globalización y la formulación e implementación de la política social son el tema del siguiente capítulo.

---

<sup>78</sup> Ruezga Barba, Antonio. *La Seguridad Social en el México del siglo XXI*. México, FES Acatlán, 2002, p. 24.



### CAPITULO III

#### MÉXICO: globalización y política social.

Actualmente se habla de globalización para explicar que en el mundo se está produciendo una integración a gran escala; de conocimientos, información, prácticas económicas y comerciales además de problemas como la contaminación del medio ambiente y la migración ilegal de seres humanos.

Para Enrique Alfonso Figueroa<sup>80</sup> cuando hablamos de globalización se tiene que mencionar tres aspectos:

1.- En el ámbito económico, la globalización es un proceso mediante el cual nuestro país y muchos otros se integran progresivamente a un modelo de producción mundial, es decir, las economías nacionales se integran a la economía internacional.

2.- En el ámbito científico-tecnológico, la globalización ha hecho posible acortar el tiempo a través de medios de transporte modernos, además los medios de comunicación como el teléfono, la radio, la televisión vía satélite, y por supuesto la computadora, los satélites especiales y el Internet. Actualmente la velocidad de los medios de transporte y la celeridad de la transmisión de información son piezas clave de la globalización.

3.- En el ámbito político, se caracteriza con el término de la guerra fría y el triunfo de los Estados Unidos como superpotencia global.

Así, la globalización es un proceso que se aceleró en la última década del siglo XX; la globalización es el resultado de una permanente transformación de la vida en el planeta, y de actividades que se realizan extendiéndose cada vez más a todos los lugares del mundo.

#### **3.1. Causas y efectos de la globalización.**

En esencia, dos causas han sido fundamentales para la globalización.<sup>81</sup>

1.- El progreso tecnológico en sus distintas modalidades.

2.- La liberación generalizada de los mercados.

<sup>80</sup> Alfonso Figueroa, Enrique. Globalización y Marginalidad. México, SEP, 1995, p. 28.

<sup>81</sup> Murshed, Michel. Globalización, marginalidad y desarrollo. Instituto Mundial para el Desarrollo e Investigación Económico, WIDER, Helsinki, 1990, p. 175.

Es decir, las causas más importantes de la globalización son el acercamiento geográfico con el apoyo de la tecnología, a través del uso de satélites y del Internet, lo cual ha llevado a una mejor calidad de los servicios, a una reducción en sus costos y una mayor movilidad no sólo de bienes y servicios sino también de los factores de la producción.

Por otro lado, el proceso de la liberación comercial se ha llevado a cabo esencialmente a través de la reducción de tarifas y aranceles aduaneros y de todas aquellas barrera no tarifarias, como regímenes de licencias o de cuotas de importación.

Aunque el proceso de liberación comercial no es nuevo, ya que se inició en 1947 con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés), éste se aceleró en el transcurso de los últimos 20 años.<sup>82</sup>

No obstante, el paso más importante se dio con la creación en 1995 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) con el cual se puso en pie un sistema unificado de reglas de comercio internacional, cuyo objetivo es la eliminación de todas las barreras al comercio de bienes y servicios.<sup>83</sup>

Por otra parte, y en el marco de la integración comercial regional, en 1950, se fundó la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero, la cual creó una nueva pauta para una mayor integración. Se instituyó una autoridad supranacional, cuya decisiones serían obligatorias para todos los miembros de la comunidad en lo que se refiere a la producción y distribución del carbón, hierro y acero; Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En Roma, en 1957, los mismos seis miembros instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) o "Mercado Común."<sup>84</sup>

Más tarde, el proceso de consolidación de la Unión Europea determinó la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos, México y Canadá. Mientras que Asia Oriental pareciera que se perfilan una o varias regiones económicas.

Así, esta tendencia generalizada de la política comercial de dismantelar todas las barreras al comercio internacional ha contribuido a un incremento considerable en el flujo de bienes y servicios.<sup>85</sup>

Además de los factores ya mencionados, que sin duda han promovido directamente la integración de los mercados a escala mundial, tanto por

<sup>82</sup> Vizcaya Canales, Isidro. Historia ... Op. Cit., p. 198.

<sup>83</sup> Velásquez Roa, Jorge Luis. Globalización, desigualdad y pobreza. México, UAM, 2003, p. 22.

<sup>84</sup> Ibid., p. 23.

<sup>85</sup> Ibid., p. 24.

el lado de la demanda como de la oferta, cabe mencionar también las reformas económicas de carácter doméstico que se han llevado a cabo en muchos países y que han coadyuvado en el proceso de globalización. Entre estas reformas destacan los programas de privatización, desregulación sectorial, incluyendo el sector financiero y los antiguos monopolios estatales además de una política de competencia más dinámica.

De manera general,<sup>86</sup> el efecto de estas reformas internas ha sido incrementar el papel del sector privado en la economía y la asignación de sus recursos a través de los mecanismos de mercado. Esto aunado a los factores ya mencionados, han facilitado la incorporación de las economías nacionales a la globalización y ha dado origen a un debate que en última instancia cuestiona el papel preponderante de los mercados en la determinación de asuntos económicos y sociales de las naciones, a expensas del papel predominante que mantuvo el estado hasta hace unas décadas.

Por otra parte, los efectos de la globalización se pueden palpar con el incremento del comercio a nivel mundial, por ejemplo, de 1980 al año 2000 se incrementaron las exportaciones de mercancías en un “205%” y “214%” respectivamente, siendo los países de mayor nivel de ingreso y de tecnología más avanzada los que concentran la mayor parte de los mismos, además desde el punto de vista de su organización, tanto el comercio como la producción mundial han visto aumentar el número de países participantes.<sup>87</sup>

Otro de los efectos palpables es el crecimiento de los flujos financieros a nivel internacional, las siguientes cifras nos dan una idea de la magnitud que éstos han alcanzado en sus diferentes dimensiones. En el mercado de divisas, las transacciones pasaron de 15 mil millones de 1983 a 900 mil millones diarios en 1992.<sup>88</sup> Aquí cabe mencionar que la mayor parte de los flujos financieros son productos de actividades especulativas y por tal no se dirigen a la inversión directa a largo plazo. Por ejemplo, del billón de dólares en divisas que se intercambian diario en los Estados Unidos, el 95% está compuesto por especulaciones que buscan obtener enormes beneficios rápidos derivados de las fluctuaciones en los tipos de cambio y de los diferenciales en los tipos de interés.<sup>89</sup> Este tipo de interés tiene gran movilidad y puede abandonar una región o un país en un día, por ejemplo, en 1996, 93 mil millones de dólares ingresaron en Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Tailandia y Filipinas y de repente, en

---

<sup>86</sup> Murshed, Michael. Globalización ... Op. Cit., p. 24.

<sup>87</sup> Hernández Laos, Enrique. Globalización, desigualdad y pobreza. México, UAM, 2003, p. 30.

<sup>88</sup> Giddens, Anthony. La tercera vía. La renovación de la social democracia. España Taurus, 1999, p. 174.

<sup>89</sup> Ibid., p. 174.

1997 de los mismos países se dio una salida de 12 mil millones de dólares.<sup>90</sup>

### **3.2. Inserción de México en la globalización.**

Nuestro país desarrolló el papel de abastecer a los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial, una vez más las naciones aliadas tuvieron que concentrar sus esfuerzos en la producción de armamento, por lo que nuestro país proporcionó petróleo, minerales y productos agropecuarios. Los Estados Unidos, que habían resentido la nacionalización del petróleo, tuvieron que cambiar su política hacia México, convirtiéndose en el mayor cliente de los productos mexicanos y también en su principal acreedor, esto sirvió de base para poner en marcha, ya desde los primeros años de la posguerra, un ambicioso proyecto de sustitución de importaciones que constituyó la base de demanda del acelerado crecimiento económico que caracterizó al país en los siguientes 25 años. A lo largo de estas décadas se configuró un complejo sistema de protección arancelaria y de restricciones cuantitativas a las importaciones, que permitió un rápido crecimiento manufacturero basado desde los cincuenta, en una creciente capacidad para absorber capital del exterior.

Este proceso se acompañó de notorias transformaciones caracterizadas por una sostenida urbanización, que redujo a la población rural del 57.4% en 1950 a sólo 25% en el año 2000, es decir, 35 millones de habitantes, además acrecentó la movilidad geográfica de los habitantes a través de considerables corrientes migratorias hacia los centros urbanos y redujo los niveles de analfabetismo de 43.8% de la población en 1950 a sólo el 8% en el año 2000, casi 48 millones de habitantes que cumplieron su educación básica, tendencias todas estas que incidieron en el comportamiento demográfico del país.<sup>91</sup>

Desde el punto de vista económico, se registraron singulares cambios estructurales. El propio proceso de industrialización registró etapas caracterizadas por un dinamismo diferente.

Los objetivos de la primera etapa eran alcanzar un crecimiento real de la industria mexicana y hacer que la actividad dependiera cada vez menos de las importaciones de productos extranjeros. De 1940 a 1955 las industrias textil, química, alimenticia, siderúrgica, metálica y otras más, registraron un aceptable aumento en su producción. Este desarrollo tendiente a sustituir las importaciones, la política de fomento, regulación

---

<sup>90</sup> Ibid., p. 175.

<sup>91</sup> cordova Ireta, María de Lourdes. México, Nuestro hogar. Revista de ciencia, México, SEP, 2001, p. 80.

y protección industrial y la inflación, fueron las principales características de este primer periodo que comprendió de 1940 a 1959.

En la segunda etapa, comprendida de 1959 a 1970, el crecimiento industrial fue menos acelerado, caracterizada por el establecimiento de una política de estabilidad de los precios, además, el incremento en las obras de infraestructura; aumento de la cantidad de empresas públicas, la aplicación de una política de congelación de precios y tarifas y el mantenimiento de la rectoría del gobierno en materia de fomento industrial. Las ramas industriales más activas en este periodo fueron la metálica, eléctrica, automovilística, química, maderera, textil y alimenticia.

La tercera etapa comprendida de 1970 a 1982, presentó signos de dificultades del modelo industrial desarrollado hasta ese tiempo. La industria se diversificó de tal manera que las ramas tradicionales como la textil, alimenticia, del vestido y otras más bajaron su ritmo de producción, mientras que otras lo aumentaron, entre ellas la metalmeccánica y mineral. Las características de este proceso no permitieron un desarrollo significativo de la sustitución de bienes intermedios de tecnología compleja, por la insuficiencia tecnológica del país y por lo estrecho del mercado doméstico para absorber las producciones masivas derivadas de las economías de escala de estas industrias, dadas las limitaciones de las exportaciones se obstaculizó de manera crónica el crecimiento industrial sustitutivo de importaciones.<sup>92</sup>

De 1976 a 1982 se mostró el agotamiento del modelo industrial en México conocido como de "sustitución de importaciones" poniendo en peligro el crecimiento económico, sostenido en este lapso de tiempo solamente por la exportación de petróleo y algunos de sus derivados. Las industrias entraron a un período tan difícil que ocasionó una buena cantidad de quiebras debido a su alto endeudamiento exterior, la falta de liquidez, la reducción de la demanda debido a la pérdida del poder adquisitivo de la población mexicana, la reducción de la obra pública, el aumento de los precios de las materias primas y bienes procedentes del extranjero necesarios para la producción industrial. En efecto, ya desde la primera mitad de los setenta, una inadecuada política fiscal, aunada a la presión de choques externos, la recesión mundial que siguió al incremento de los precios del petróleo de 1973 se tradujeron en una creciente inflación y, finalmente en una aguda crisis de la balanza de pagos que, a mediados de 1976 puso fin a 22 años de régimen cambiario fijo, toda vez que el financiamiento externo del déficit fiscal resultó

---

<sup>92</sup> Hernández Laos, Enrique. Globalización, desigualdad y ... Op. Cit., p. 38.

insostenible y como consecuencia, la producción se desplomó y la inflación se aceleró.<sup>93</sup>

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de poca duración por el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos que propiciaron el levantamiento de las restricciones externas. Entre 1978 y 1981, el crecimiento de la economía mexicana se aceleró a consecuencia de crecientes déficits fiscales que fueron financiados por créditos externos y con los cuantiosos ingresos petroleros. Ya para 1981 el peso se encontraba de nuevo sobrevaluado, lo que además del descenso de los precios internacionales del petróleo se tradujo en una nueva situación insostenible a principios de 1982, que propició una elevada fuga de capitales y obligó a continuas devaluaciones del tipo de cambio y a la suspensión por 90 días de los pagos de la deuda externa, en lo que posteriormente habría de conocerse como la "crisis de la deuda", 20 000 mil millones de dólares de nueva deuda externa, además severas restricciones a las importaciones; devaluaciones de la moneda en porcentajes acumulables muy elevados (de 67% en febrero de 1982 y de 10% en agosto del mismo año), que llevaron el tipo de cambio a 50 pesos por dólar en el mes de septiembre.

Al final de 1982, se produjo el desplome de la actividad económica; 0.5% abajo del nivel del año anterior, acompañado de una inflación de 98.9% jamás vista, un fenómeno de desempleo acelerado, una fuga de capitales y atesoramiento de divisas incontenibles y un déficit presupuestal enorme. El acrecentamiento resultante de la inflación, el caos de los mercados financieros y la caída de la actividad económica caracterizaron a todo 1982.

### **3.2.1. La Reforma del Estado en México.**

Por otra parte, las transformaciones que ha tenido el estado durante los últimos veinte años, hacen que la reforma del Estado sea un tema de gran importancia.

De acuerdo con Oscar Oszlak,<sup>94</sup> la reforma del Estado consiste en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza del estado en los asuntos sociales es decir, "se busca reconocer cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público y de agenda de

---

<sup>93</sup> Ibid., p. 82.

<sup>94</sup> Oszlak, Oscar. "La reforma del Estado: el día después", Bodemer Klaus (compilador). La reforma del Estado más allá de la privatización. Paraguay, FESUR, 1993, p. 92.

gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada a desahogar del perímetro de las interacciones libres particulares.<sup>95</sup>

La reforma del Estado nace como consecuencia del debate generado en torno al nuevo papel del Estado. La polémica gira en torno a su tamaño y a la ineficiencia congénita que se le atribuye, y tiende hacia el liberalismo social.<sup>96</sup>

La configuración del Estado ha presentado grandes diferencias de un continente a otro, pero el debate acerca de las esferas pública y privada se ha mantenido invariable, es decir, en torno a los derechos y obligaciones mutuos del Estado y los ciudadanos. En casi todas las tradiciones se le ha reconocido el papel en la provisión de bienes públicos básicos. El uso de los recursos estatales para proporcionar determinados bienes públicos esenciales y elevar la productividad privada no es nada nuevo.

Es en este sentido que Oscar Oszlak nos dice que la reforma del Estado consistió en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza del Estado en los asuntos sociales.<sup>97</sup>

En esencia la reforma busca, redefinir los linderos del ámbito político y el ámbito privado; cuáles asuntos alcanzaban el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos eran de naturaleza privada a desahogar en el perímetro de las interacciones libres particulares. Se concibió también, como una estrategia para acordar nuevas reglas de juego, innovar a las instituciones y cambiar políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.<sup>98</sup>

En este sentido, la reforma adquirió dos perspectivas principales: la primera se orientó a impulsar un cambio gradual para corregir las fallas del intervencionismo estatal para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el intervencionismo. La segunda implicó la reducción al mínimo indispensable de la intervención estatal.

Una perspectiva mucho más amplia de la reforma del Estado es la que ha difundido el Banco Mundial, para él esta reforma ha implicado revisar el grado de intervención del Estado en la economía, la cual desde este

<sup>95</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas. México. Miguel Angel Porrúa, 1992, p. 19.

<sup>96</sup> Rebolledo, Juan. La reforma del estado en México. FCE, 1994, pp. 35-36.

<sup>97</sup> Oszlak ... Op. Cit., p. 92.

<sup>98</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las ... Op. Cit., p. 20.

enfoque puede ser de tres grados: intervención mínima, intervención moderada e intervención dinámica.<sup>99</sup>

En la intervención mínima el Estado se ha limitado a concentrar funciones básicas tales como el suministro de bienes públicos puros como los derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica lucha contra las enfermedades infecciosas, agua potable, carreteras y protección de los indigentes.

Sin embargo, hay países en los que el Estado no proporciona ni siquiera esos servicios. Adicionalmente, se consideran también, tanto los elementos económicos como los aspectos sociales e institucionales básicos, (incluido los de índole jurídica), que son igualmente importantes para evitar perturbaciones sociales y asegurar un desarrollo continuo.

Los Estados con una intervención moderada, han atendido además de servicios básicos, las funciones intermedias como la gestión de externalidades ( como la contaminación), la reglamentación de los monopolios y el seguro social (pensiones, prestaciones, desempleo). En estos campos tampoco puede elegir intervenir o abstenerse. Se limita a seleccionar la mejor de las intervenciones puede en colaboración con los mercados y la sociedad civil, a fin de asegurar el suministro de esos bienes públicos. Finalmente encontramos a los Estados con gran capacidad interventora que realizan acciones de los puntos anteriores y actúan en forma dinámica, para abordar los problemas de ausencia de mercados y favorecer la coordinación con la iniciativa privada.

La reforma del Estado implica acomodar la función a la capacidad, es decir, hay que considerar no sólo lo que el estado hace, sino también cómo lo hace. Por ejemplo, en la mayoría de las economías modernas, la función reguladora del gobierno es amplia y compleja y abarca campos como el medio ambiente y el sector financiero, además de otros sectores tradicionales, como los monopolios. Por ello, los reglamentos tienen que adecuarse a la capacidad de los organismos reguladores públicos y a la complejidad de los mercados. Desde esta perspectiva la misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales sería imposible alcanzar el desarrollo sostenido y compartido, que resulte en la reducción de la pobreza.

- 1.- Establecimiento de un orden jurídico básico.
- 2.- Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluidas la estabilidad macroeconómica.

---

<sup>99</sup> Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, Límites del Estado. México, INAP, 1992, p. 144.

3.- Inversión de servicios sociales básicos e infraestructura.

4.- Protección de grupos vulnerables.

5.- Defensa del ambiente.<sup>100</sup>

Así mismo, el estado ha desempeñado un papel fundamental en la prestación de servicios básicos como la educación, salud e infraestructura, no existe consenso de que deba ser el único que debe prestarlos. Las decisiones gubernamentales acerca del suministro, la financiación y reglamentación de esos servicios deben basarse en las ventajas relativas de los mercados, la sociedad civil, los organismos estatales.

Una de las preocupaciones fundamentales para fortalecer la reforma del Estado es la de reforzar su capacidad, para ello, ha sido necesario modificar los incentivos de los gobiernos y las instituciones estatales. Para ello se han buscado reglas y normas que ofrezcan incentivos para que los organismos estatales y los funcionarios públicos busquen el bien común y que al mismo tiempo desalienten las medidas arbitrarias.

Por otra parte, concebir las medidas idóneas para la reforma ha implicado luchar contra la oposición arraigada de todos aquellos que tienen interés de que todo siga igual. Hacer que el papel del Estado corresponda a su capacidad significa la eliminación de ciertas funciones, incluidas algunas que han beneficiado a grupos poderosos. Según el Banco Mundial los defensores de un Estado más capaz descubrieron que hay muchas personas interesadas en que siga siendo débil. No obstante los políticos han tenido un incentivo para emprender las reformas, principalmente cuando éstas han dado beneficios netos para grupos importantes de sus representados. Los obstáculos a la reforma desde la perspectiva del Banco Mundial han sido en gran medida de índole política e institucional. Por ello, la reforma se ha convertido en un proceso a largo plazo. Por otro lado, la reforma puede presentarse de forma inesperada o como fruto de esfuerzos deliberados, que no se pueden desaprovechar.<sup>101</sup>

Por otra parte, la reforma del Estado en México, entre 1982-1988 con el presidente de la República Miguel de la Madrid heredó una grave crisis económica consecuencia de los mecanismos de ajuste tradicional y preferencial seguidos principalmente por Luis Echeverría y José López Portillo que los llevó a endeudarse aceleradamente con la finalidad de alcanzar crecimiento y desarrollo.

<sup>100</sup> Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. 1997. Washington D.C. USA, 1997, pp. 3-4.

<sup>101</sup> Ibid., p. 22-23.

Sin embargo, de cara a la caída de los precios y ventas del petróleo, así como pérdida de otros mercados para productos tradicionales de exportación, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de replantear la función del estado en la actividad económica.<sup>102</sup> Es decir, la crisis que vivió México en 1982 marcó un punto crucial en la economía mexicana por dos razones: porque se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación alcanzó niveles que no habría registrado antes, y porque se dio un giro drástico al enfoque del desarrollo económico por parte del gobierno. Este giro se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida en una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

Por esta razón se procedió a modificar el artículo 25 constitucional, con lo cual cambió el papel preponderante que tenía el gobierno sobre la actividad económica.<sup>103</sup> En este sentido, no se volvió a hablar de reformas sociales, y el crecimiento que las anteriores gestiones habían pretendido, se dejó de lado para poder pagar los compromisos contraídos. Contradictoriamente durante esta administración se manifestó la inversión de mantener, hasta donde fuera posible, los niveles de empleo de la planta productiva nacional.

Dados los primeros pasos en el nuevo concepto de la planeación, el nuevo gobierno dio a conocer en 1983 su Plan Nacional de Desarrollo (PND). La estrategia del plan consideraba que para lograr los objetivos de independencia nacional dirigidos a una sociedad donde privara el Estado de Derecho, la democracia y la justicia social, se requería recuperar el crecimiento sostenido de la economía y una mejor distribución del ingreso.

Para ello se contaba con un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIDER) que pretendía fundamentalmente volver a las finanzas públicas sanas (mediante la corrección de los niveles del gasto público) y emprender en general un proceso de austeridad económica.

El gobierno de Miguel de la Madrid, inició cambios significativos en el Estado: la banca nacionalizada regreso a sus antiguos dueños; cambio en la política laboral; lento adelgazamiento del Estado; abandono de la política industrial; búsqueda del eficientismo; racional instrumental e integracionista al mercado mundial etc. Las condiciones se habían dado, por lo que a fines del gobierno de Miguel de la Madrid el cambio era claro.

---

<sup>102</sup> Chávez Ramírez, Paulina. La carta de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural 1982-1994. México, IIE-UAM, 1996, p. 33.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 34.

El reto prioritario del sexenio fue reordenar la economía y atender el problema de la deuda externa. Por ello, la estrategia se enfocó al desarrollo de un conjunto de políticas, las cuales se dividen en cinco puntos:<sup>104</sup>

- 1.- La recesión de 1983, en donde el PIB cayó a -5.3%
- 2.- La recuperación de 1984 y 1985, alentada por expansión de la deuda externa, y con la inflación alta.
- 3.- La decepción de 1986 al caerse de nuevo en una recesión (-4.2% PIB) alentada en la caída por los precios internacionales del petróleo.
- 4.- Un fracaso económico, una macrodevaluación y una hiperinflación anual de 159%.
- 5.- Un retorno al ajuste en 1988.

Además se redujo el presupuesto gubernamental en cuanto a política social se refiere, es decir, que se dejó de gastar en vivienda, educación, salud y demás servicios de asistencia social en casi 30% comparado con el sexenio anterior en el mismo rubro, este aspecto disminuyó para evitar un déficit en los gastos que fuera causa de inflación.<sup>105</sup>

Los programas de estabilización aplicados no tuvieron éxito por lo que en 1985 se presentó otra crisis de la balanza de pagos que se tradujo en la aplicación de nuevas políticas fiscales y monetarias restrictivas y devaluatorias. La caída de los precios del petróleo en 1986 propició un nuevo acuerdo de contingencia con el FMI y el otro para la aplicación de un programa de ajuste estructural, el cual inició la liberación del sector externo de la economía, por otra parte, la política neoliberal implementada por el presidente Miguel de la Madrid, trajo consigo cambios muy importantes que debido a las circunstancias y restricciones tanto internas como externas: rompió con el enfoque del Estado proteccionista del pasado y reorientó en crecimiento hacia los mercados externos, por ejemplo se dio inicio a la venta de empresas estatales que sólo originaban pérdidas y problemas para el país, para dar un ejemplo del adelgazamiento de la administración y las empresas estatales, mencionaremos que en 1982 existían 1115 empresas de participación estatal y en 1990 sólo eran 300 de las cuales destacan el monopolio estatal de telefonía (TELMEX) compañía aéreas (Aeroméxico y

<sup>104</sup> Ortiz Wadgyr, Arturo. Política Económica de México, 1982-1995. México, Nuestro tiempo, 1995, pp. 66-67.

<sup>105</sup> Esquivel Millán, Gloria. Historia de México. Oxford, 1995, pp. 170-171.

Mexicana), productos de motores y camiones (DINA), Ingenieros azucareros, ferrocarriles nacionales (FNM), el sistema de administración de satélites (Satmex) y muchas más.<sup>106</sup>

La política neoliberal, que se implementó para fortalecer la actividad industrial en el gobierno de Miguel de la Madrid se basó en:

La creación del Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior considerando tres aspectos: protección y fomento al comercio exterior, fomento a la industria mediante financiamientos y estímulos fiscales y la regulación de precios e inversiones extranjeras. La política neoliberal implementada por Miguel de la Madrid, estableció una serie de medidas tendientes a fortalecer la actividad industrial, eran de vital importancia la forma fiscal que proporciona mayor seguridad a los empresarios e incentiva la inversión nacional al reducir significativamente la carga impositiva, la renegociación de la deuda externa, la venta de empresas paraestatales no prioritarias; el fortalecimiento y modernización de infraestructura nacional; la reducción de trámites para la obtención de créditos para la importación y exportación de productos, bienes y materias

Pero, por el otro lado, el apoyo y la estabilidad del régimen del presidente Miguel de la Madrid no fue suficiente para lograr el crecimiento industrial de México, y tampoco pudo llevar la tecnología necesaria a las empresas manufactureras que les permitiera expandir su producción. Por este motivo, la desconfianza de los inversionistas continuo y reflejó de ello fue la constante devaluación que el peso mexicano sufrió durante el fin del sexenio, además de los constantes recortes del gasto social en sus rubros más importantes.<sup>107</sup>

Por otra parte, y como ya hemos mencionado en 1982, los siete países más ricos de la tierra decidieron imponer la política neoliberal como "solución" a la debacle económica de la mayoría de las naciones del mundo, aunque su verdadero propósito buscaba asegurar la recuperación de sus créditos y a la vez, localizar fuentes de nuevos beneficios que les proporcionaran las economías pobres y subdesarrolladas.

Expliquemos: como se sabe, el neoliberalismo no es otra cosa que la reprivatización de las empresas del Estado para disminuir su importancia en las decisiones económicas, obligándolo a dismantelar el proteccionismo, particularmente en el sector comercial y financiero. Supuestamente, los países sanearían sus economías al disminuir el

---

<sup>106</sup> Ibid., p. 172.

<sup>107</sup> Ibid., p. 174.

gasto público y su déficit comercial; por consiguiente, al incrementar sus exportaciones tendrían divisas para pagar su enorme deuda.

Para conseguir tal objetivo solo era necesario que no crecieran, puesto que con tal mecanismo acumularían en "excedente" que al no consumirse en el propio país, podrían venderlo al exterior.

El complemento de tal decisión consistió en disminuir la demanda interna mediante el control salarial y el desempleo abierto. El costo social de tal modelo económico era un problema de las naciones endeudadas.

Por otra parte, la imposición brutal del neoliberalismo y su deuda era impagable sobre todo porque no tenían mucho que vender al exterior, excepto las empresas de servicios o de ciertos recursos naturales, propiedades del Estado.

En cambio, las economías desarrolladas tenían mucho que vender y algunas como los Estados Unidos, también tenían que resolver su insólito déficit comercial. En este contexto, la apertura comercial les era indispensable.

El diseño del nuevo orden económico incluyó la conformación de bloques económicos libres de déficit y de barreras arancelarias, objetivo que se consiguió utilizando como arma de gran fuerza política la deuda creciente de las economías débiles, particularmente aquellas susceptibles de ofrecer mercados y energéticos, por ejemplo nuestro país.

En efecto, México en poco tiempo transitó del proteccionismo exacerbado a la apertura comercial ilimitada, tanto, que la industria nacional inició su desplazamiento a favor de industrias externas para satisfacer la demanda de más de 80 millones de mexicanos, de acuerdo a su poder adquisitivo.

Así entre 1982 y 1988, los recortes presupuestales, afectan directamente el gasto social, con las políticas neoliberales implementadas por el gobierno y dadas por el FMI y el BM se da la primicia del Neoliberalismo: menos Estado y más mercado, olvidándose totalmente de la política social que tan importantes aspectos desarrolló durante el proceso de sustitución de importaciones.

Al iniciarse la década de los noventa, la globalización es un hecho patente que esboza una serie de retos al Estado Mexicano, quizá el más importante la pobreza, y los millones de mexicanos que viven en ella. México país de pobres y de grandes desigualdades, donde el propio gobierno reconoce que hay 40 millones de pobres, y de éstos, 23 millones de totalmente marginados, los mecanismos de solidaridad y de

reparto no sólo se justifican; son absolutamente necesarios, es por eso que los programas sobre política social son tan importantes y determinantes en la lucha que se lleva a cabo contra la pobreza.

### **3.3. La política social en el Estado Mexicano (1990-2000).**

En la última década, prácticamente en todas las regiones del mundo han tenido lugar esfuerzos nacionales de reconstrucción económica por una ruta de liberación económica y apertura de mercados y México no es la excepción. Ésta revisión estructural impuesta por los dramáticos cambios registrados por la economía internacional a partir de la década de los setenta, y desde luego por los espectaculares acontecimientos de los ochenta, puso en el centro de atención política e intelectual la cuestión del Estado, de su crisis y debate todo de la política social.

Recordemos que la política social ha estado marcada en la última década por cuatro factores centrales derivados de la crisis del modelo económico-político.<sup>108</sup>

1.- En el sentido, de que el Estado Mexicano no puede por si solo hacerse cargo de todas las variables que constituyen el equilibrio social.

2.- En principio, el primer punto se empalma con una crisis de eficiencia de la administración pública y gestión de las instancias generadoras de coberturas sociales.

Dichas crisis resultan necesariamente en la búsqueda de formas administrativas que hagan viable el diseño y aplicación de una política social que sea eficiente en dos sentidos: en la relación entre recursos escasos y bienestar y la relación entre gasto y demanda social.

El primer punto supone que el gasto social estará determinado por la disponibilidad de recursos fiscales (y evidentemente según presiones de distintos grupos) y, el segundo, una nueva jerarquización de las prioridades del gasto social y nuevas modalidades de asignación.<sup>109</sup>

3.- Naturalmente, los cambios que entrañan los dos puntos anteriores suspenden, al menos en líneas el principio de las estructuras tradicionales de formación de consensos entre los agentes y dificultan los arreglos en torno a la política social y sus modalidades de gestión.

4.- Un último factor en este sentido se refiere al hecho hoy evidente de que el carácter de la demanda social y los requerimientos de coberturas

<sup>108</sup> Millán, Rene. Las políticas sociales de México, México, Plaza y Valdez, 1998, p. 148.

<sup>109</sup> Ibid., p. 149.

sociales han roto con la homogeneidad impuesta por las reformas corporativas de agregación tradicional.

A continuación desarrollaremos los aspectos más importantes de los programas PRONASOL y PROGRESA implementados por los gobiernos neoliberales.

### **3.3.1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la política social.**

Uno de los más graves efectos de la crisis de los años ochenta fue el incremento de la pobreza así nos muestran las cifras en 1981-1988, la incidencia de pobreza habría aumentado del 48.5% al 69% de la población nacional. Así, mientras que entre los años sesenta y setenta la pobreza en México se había reducido a la mitad, en la década de los ochenta se acrecentó en una quinta parte. Para 1988, de acuerdo con las estimaciones de Hernández Laos,<sup>110</sup> la pobreza en México sería similar a la que se registraba en 1977, es decir, en los años previos al auge petrolero. Además se afirma que "la crisis de los ochenta" se habría encargado de anular el acelerado crecimiento económico que registró el país durante el efímero auge petrolero. Otro dato interesante es que durante los sesenta y setenta, alrededor de la mitad de la población pobre se encontraban ubicada en el sector rural y la otra mitad 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 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 de la población pobre se habría concentrado en las áreas urbanas, poniéndose así de manifiesto las repercusiones preferentemente urbana de la crisis, características que según Laos, comparte la mayor parte de los países de América Latina.

Sin duda esta agudización de la pobreza fue un componente importantísimo en 1988, así el primero de Diciembre de este año toma posesión de la presidencia de la república Carlos Salinas de Gortari y definió como una de sus prioridades erradicar la pobreza extrema y afirmó "Pondré de inmediato en marcha el PRONASOL con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos".<sup>111</sup> Posteriormente el 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que crea la

<sup>110</sup> Hernández Laos, Enrique. Globalización, desigualdad y ... Op. Cit., p. 130.

<sup>111</sup> La Jornada. Año 10, número 2116. Jueves 2 de diciembre de 1998. Palabra de Lic. Carlos Salinas de Gortari en el acto de posesión del Poder Ejecutivo Federal. 1 de diciembre de 1988.

Comisión del PRONASOL que se concibe como el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que, en el ámbito de la Administración Pública, se emprenden para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales en materia de salud, educación, vivienda, empleo y proyectos productivos.<sup>112</sup> La Comisión de conformidad con ese acuerdo, es precedida por el Ejecutivo Federal y participan en ella de manera permanente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPSA), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Pesca, el Departamento del Distrito Federal (DDF), el director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Compañía de Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión de Zonas Áridas<sup>113</sup>.

A la Comisión se asigna; entre otras las siguientes funciones:<sup>114</sup>

1.- Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales y anuales, los que especificarán las acciones obligatorias para el sector público, así como los gobiernos de las entidades federativas.

2.- Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento del programa.

3.- Establecer los mecanismos que permitan la adecuada coordinación de acciones para este programa ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4.- Establecer conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales.

Así mismo, se planteó el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de vida de la Población. Este, señalaba la necesidad de avanzar hacia una mayor equidad mediante el incremento del empleo,

<sup>112</sup> SHCP-FCE "antología de la Planeación en México". Tomo 22. La planeación del desarrollo en la década de los noventa, 1era edición, México 1992. pp. 447-449.

<sup>113</sup> Ibid., p. 451.

<sup>114</sup> Ibid., p. 453.

el incremento del poder adquisitivo, de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema, y en general la mejor distribución del ingreso y las oportunidades.<sup>115</sup> Para la instrumentación de dicho acuerdo, el Plan estableció las siguientes líneas: aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda del trabajo que sería propiciado por el crecimiento económico, el aumento de la productividad además fortalecer la capacitación, fortalecer una política tributaria, que consolidará una menor carga sobre los ingresos del trabajo, y apoyar una amplia participación de los obreros y campesinos en la concentración de la política económica y social con los demás sectores productivos del gobierno.

Por otra parte, para atender las demandas de bienestar social se propuso que el gasto social se orientara hacia dos propósitos fundamentales. Por una parte, mitigar los efectos que dejó la crisis sobre la mayoría de la población y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas. Por la otra acrecentar la propia capacidad de desarrollo.

Por otro lado, PRONASOL apareció aquí como el instrumento que el gobierno de la república ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados.

Cabe mencionar que el PRONASOL concibió a la pobreza como el conjunto de condiciones en que vive una familia que no alcanza a satisfacer el 100% de sus necesidades, así, la pobreza extrema se define como la situación en que una familia no dispone de un ingreso total entre sus miembros para resolver por lo menos el 60% de sus necesidades. Los grupos que conforman la pobreza extrema son aquellos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada.

Además propuso que las acciones que se emprenderán para la erradicación de la extrema pobreza se conduzcan, entre otros, bajo los siguientes criterios:<sup>116</sup>

a) Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y la ciudad.

b) Extender a las zonas indígenas los programas de desarrollo integral.

---

<sup>115</sup> Ibid., p. 455.

<sup>116</sup> SHCP-FCE "Antología de la planeación" ... Op. Cit., pp. 455-485.

c) Elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de la zona en que se realicen las obras.

d) Diseñar y ejecutar las obras que se realicen con la participación colaborativa y corresponsabilidad de los grupos involucrados en forma concertada y respondiendo a sus demandas con pleno respeto a sus singularidades y valores especialmente en el caso de los indígenas.

c) Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno mediante la contribución de partidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal, así como la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de acciones.

Además, los propósitos del PRONASOL se dividen en tres:<sup>117</sup>

1.- Solidaridad para el bienestar social: Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tendencia de la tierra.

2.- Solidaridad para la producción: Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

3.- Solidaridad para el desarrollo regional: Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

Además, de acuerdo con ese mismo documento, en sus acciones y proyectos maneja cuatro principales fundamentos:

I) Respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades.

II) Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa. La participación se ejerce en el diseño de ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos.

III) Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las responsabilidades y compromisos de las partes.

IV) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Los recursos del programa son de la nación, su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente público, mediante la

---

<sup>117</sup> Ibid., p. 487.

intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados.

A continuación mencionamos los principales programas de PRONASOL para abatir los distintos rezagos:<sup>118</sup>

1) Solidaridad para Hospital Digno: Tiene como propósito construir, equiparar y mejorar hospitales, centros de salud y unidades médicas.

2) Solidaridad para la Salud: Tiene como propósito que en los centros de salud, los médicos y enfermeras capaciten a la población en planificación familiar, nutrición y realicen campañas de vacunación.

3) Solidaridad para Escuela Digna: Tiene como propósito resolver las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física del sistema educativo, con la participación de autoridades maestros, padres de familia y alumnos.

4) Niños en Solidaridad: Busca contrarrestar la limitación económica de las familias que impide a los menores continuar sus estudios. Apoyándolos con servicio médico, despensas básicas, a fin de que puedan concluir sus educación primaria en condiciones más adecuadas.

5) Apoyo al Servicio Social: Busca que los egresados de instituciones de educación superior y de nivel técnico se vinculen estrechamente a su comunidad, mediante acciones solidarias relacionadas con los estudios que realizaron.

6) Alimentación y Abasto: El programa participa en el mercado de básicos en zonas donde hay desnutrición, para distribuir y regular la oferta de los alimento indispensables en las dietas de las familias de bajos ingresos, además de la instalación de lecherías y cocinas comunitarias

7) Agua potable y Alcantarillado: Promueve la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado mediante la construcción extensión y reparación de los sistemas correspondientes en zonas rurales y en las colonias populares.

8) Urbanización: Apoyo a obras de pavimentación, empedrado de calles, construcción de guarniciones, banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios de recreación.

---

<sup>118</sup> Consejo Consultivo del PRONASOL. "El combate a la pobreza" 2da edición, México, 1991, El Nacional, pp. 46-48.

9) Vivienda Digna: Fomenta los esquemas de autoconstrucción mediante los estímulos financieros a colonos y campesinos que carezcan de los medios para adquirir materiales para construir, ampliar o modificar la vivienda.

10) Programa para Comunidades Indígenas: Atiende a estos grupos mediante la aplicación de la cobertura de salud con centros y unidades médicas. Por otra parte, se crearon los fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas.

11) Programa para Jornaleros Agrícolas: Estimular una amplia coordinación interinstitucional y social para mejorar las condiciones de vida de estos trabajadores.

12) Fondos para la producción: Apoyo a la población rural sin acceso al financiamiento, proporcionándole recursos mediante crédito a la palabra, que les permita satisfacer sus necesidades de autoconsumo y los incorpore al desarrollo productivo del país.

13) Fondos para Empresas: Impulsar el trabajo productivo de los campesinos indígenas, grupos populares de áreas urbanas mediante apoyos a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y microindustriales con recursos.

14) Fondos Municipales: Transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión.

Para llevar a cabo todos estos programas destinados al PRONASOL el gobierno del presidente Carlos salinas de Gortari destinó los siguientes recursos:<sup>119</sup>

El monto de los recursos del PRONASOL aumentó en el lapso de los cinco años, es decir, de 1989-1994 ascendió a 23.4 billones de pesos, estos recursos destinados en 1989 ascendió de 1.7 billones a 7.7 billones en 1994, es decir, cuatro veces mayor.

Educación: El monto de 1989-1994 fue de 118.2 billones de pesos. En el sexenio de 1989 fue de 11.3 billones y para 1994 41.6 billones, el incremento en los últimos años se dio, por un rubro extraordinario de 20.3 billones "Aportaciones para la educación básica de los Estados."

Salud: El monto de 1989-1994 fue de casi 10.2 billones de pesos, siendo en 1989 de 1.6 billones y el aumento en 1994 de 4.6 billones de pesos,

---

<sup>119</sup> Ibid., p. 50.

durante el sexenio el IMSS utilizó 91.0 billones de pesos y el ISSSTE 24.3 billones de pesos.

Alimentación: La CONASUPO en 1989 recibió 5.5 billones de pesos y para 1994 7.1 billones de pesos.

Desarrollo social: El desarrollo social en 1989 recibió 292 billones de pesos y para 1994 fue de 836 millones de pesos, con un promedio anual de 294 mil millones de pesos.

Después de retomar, los principales rubros del PRONASOL, y de observar los gastos que se hicieron en cuanto a política social se refiere no debemos olvidar que al iniciarse el programa se utilizaba solamente el 6% de Producto Interno Bruto (PIB), pero en 1993 se gastaba ya el 9.5% del PIB en este programa.<sup>120</sup>

La disponibilidad y aumento de recursos federales se incrementó con la venta de empresas gubernamentales (incluidas la privatización de la banca y la reforma fiscal que se puso en marcha).

Por otra parte, el trabajo aportado por la comunidad organizada en los llamados (Comités de Solidaridad) se convirtió en un recursos tradicional de las comunidades las cuales para poder acceder a los recursos financieros tenían que estar organizados. Según datos oficiales, en 1993 había ya 150 mil comités de Solidaridad.

Quizá uno de los puntos negativos del PRONASOL fue el aumento de la cantidad de programas dependientes de este, en 1989 cuando se implementó PRONASOL, lo integraban 13 programas; para 1992 habían aumentado a 25 hasta 1993 eran ya 30, es decir, de un programa diseñado para combatir la pobreza extrema, PRONASOL pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social, aun cuando fuera de modo indirecto.

Las críticas al PRONASOL por cuenta de la oposición no se hicieron esperar a lo largo del sexenio y al término del mismo, a continuación mencionamos las más importantes:<sup>121</sup>

1.- Los partidos de oposición acusaron al partido en el poder (PRI) de manejar mal los fondos y usarlos para ganar votos, por eso se creó la Contraloría Social cuya finalidad principal era vigilar, controlar y evaluar la distribución del presupuesto otorgado a la Secretaría de Desarrollo

---

<sup>120</sup> Ibid., p. 52.

<sup>121</sup> Aguilar, Luis. "Solidaridad a debate". El Nacional, México, p. 68.

Social (SEDESOL), que a su vez era la encargada de otorgar los fondos necesarios para todos los programas del PRONASOL.

2.- La insuficiencia de los fondos para poder abastecer en su totalidad todos los programas del PRONASOL.

3.- En zonas apartadas, los caciques eran los encargados de los recursos y obviamente eran mal manejados.

4.- Uno de los objetivos del PRONASOL, aconsejaba dar preferencia a los grupos de mayores necesidades y más vulnerables, estos objetivos habían desaparecido, al terminar el sexenio, ya que únicamente se accedía a los recursos por el apadrinamiento o por relaciones.

5.- Hubo falta de coordinación en el modo de instrumentar las medidas de combate a la pobreza, ya que la mayoría de pobres sobre todo en zonas rurales pasó a ser atendido por el PRONASOL, entonces se propició que el programa resultara manipulado por intereses políticos y particulares.

6.- La rapidez de algunos proyectos del PRONASOL hizo que se cometieran graves errores en la instalación de servicios: como los drenajes, obras de pavimentación, alcantarillado, etc. Por ejemplo, en Valle de Chalco Solidaridad, lugar elegido como símbolo de las obras de Solidaridad.

7.- A pesar de la supuesta voluntad general de cambio de la política Salinista, la reforma del Estado no modifica las relaciones entre los poderes federales, ni cambia los principales mecanismos de constitución de la autoridad pública. Algunas de las pruebas de este estancamiento son la prevalencia del presidencialismo, del centralismo y de un sistema político de partido hegemónico, que en su conjunto revelan la negativa del grupo gobernante a disputar el poder en términos de igualdad y retoman al PRONASOL como su emblema en la lucha contra la pobreza.

### ***3.3.2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y política social.***

En el año de 1994, al término del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el agotamiento de PRONASOL, era evidente ya que de un programa diseñado para combatir la pobreza extrema, PRONASOL pasó a ser el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social, aun cuando esto fuera de modo indirecto.

Por otro lado, la firma y entrada en vigor de Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el Primero de enero de 1994, acentuó

más el agotamiento de este programa y el aumento de la pobreza en México, no debemos olvidar que al primer año de funcionamiento de TLCAN provocó un déficit en balanza comercial de México que llegó a los 19 mil millones de dólares, fenómeno que se perfiló como uno de los principales factores que detonaron la severa crisis iniciada el 19 de diciembre de 1994 y, de la que aún no se puede salir del todo, no obstante que de 1995 a 1998, el saldo arrojó un superávit de 7 mil millones de dólares en promedio.<sup>122</sup> El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue del -7.2% en 1995, por lo que se profundizó dramáticamente la pobreza y la pobreza extrema de la sociedad mexicana, tanto que la mínima recuperación económica de 1996 al año 2000 fue de un modesto 4% del crecimiento del PIB durante este periodo y resultó insuficiente para promover el mejoramiento social de la mayoría de la población.

También debemos de recordar, que durante la crisis del 94, nuestro país fue ayudado, para sanear su economía, mediante un rescate financiero en 1995 por 20 mil millones de dólares, por parte de los Estados Unidos que recrudesció aun más la pobreza, sobre todo en las zonas marginadas.

Otro de los efectos más devastadores de la crisis de 1994, fue el programa de estabilización mediante el cual Estados Unidos comenzó a retener los ingresos por concepto de las exportaciones petroleras de México, a consecuencia del préstamo ya mencionado además de, presionar para agilizar otra ola de privatizaciones: ferrocarriles, puertos, aeropuertos y la petroquímica.

Esta crisis aumentó el desempleo, cuyo costo social alcanzó los 10 millones de desempleados y la disminución del gasto social cuyos costos fueron catastróficos 40 millones de pobres.<sup>123</sup>

Así después de una serie de políticas de estabilización para nuestro país, el presidente de México Ernesto Zedillo Ponce de León, establece el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en consecución del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) iniciado en 1995.

Este programa tenía como intención asegurar que las familias que vivían en condiciones de marginación tuvieran acceso a un mínimo de bienestar en materia de nutrición, salud y educación básica y de esta forma ampliar las oportunidades y capacidades de estas comunidades para alcanzar

---

<sup>122</sup> Véase a Aguayo, Sergio. El almanaque Mexicano. México, Grijalbo, 2000. Banco de México, Indicadores Económicos.

<sup>123</sup> González Navarro, Moisés. La pobreza en México el Colegio de México, 1985, p. 35.

mejores niveles de bienestar, este programa se estableció el 8 de agosto de 1997.

La estrategia del programa establece la corresponsabilidad de la población beneficiaria con sus acciones y conjuga en el desarrollo de sus operaciones los esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, potenciando de esta manera los alcances de este instrumento de política social hacia un mayor número de habitantes que viven en condiciones de pobreza extrema.<sup>124</sup>

El PROGRESA, inició sus actividades con 520 millones de pesos asignado por la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL para beneficiar con sus acciones, a poco más de 400 mil familias de cerca de 8 mil localidades ubicadas en 453 municipios de 13 estados de la República, destacando la atención prestada a las regiones de pobreza extrema y consideradas como prioritarias por ejemplo: Zongolica y Sierra Negra en el estado de Puebla, la Montaña y Costa de Guerrero, Costa de Oaxaca, Sierra Negra y Zongolica en Veracruz, Otomí-Tepehua, Sierra Gorda, Valle del Mezquital en Hidalgo, Huasteca en Querétaro, y los Altos la Sierra y el Norte de Chiapas.

Por otra parte. Los objetivos del PROGRESA los podemos dividir en dos:

En primer lugar, se hace énfasis en crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales, es decir, la de políticas de acceso universal vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda, en segundo lugar la referente a incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de mayor desventaja social, es decir, la de superación de la pobreza extrema, la cual está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impide acceder a los beneficios del desarrollo.<sup>125</sup>

Así, en el primer caso, los programas sociales sectoriales de educación, vivienda, salud y seguridad social, más que ofrecer expectativas a las masas, ofrecen reformas que deslindan la función social del Estado a un sector privado ávido de ingresos, haciendo más selectivo el ingreso a los servicios básicos y el bienestar social. El adelgazamiento de una política de contenido social por parte del gobierno se basa en supuestos ajustes y recortes presupuestales que tienden a sanear las finanzas públicas y eliminar todo subsidio que “deforme” la política del libre mercado.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Véase Plan Nacional de Desarrollo, México. 1995-2000.

<sup>125</sup> Córdova Ireta, María Teresa. México, Nuestro Hogar, Revista de Ciencias. México, 2001. SEP, pp. 90-91.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 92.

En el segundo caso, han surgido paliativos compensatorios para mitigar la pobreza extrema entendiéndose como la población en pobreza extrema, que en 1998 se calculaba en alrededor de 26 millones de habitantes, aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades, como lo es PROGRESA, el cual se inspira en un principio de equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema, sin que esto implique que el Estado disminuya su esfuerzo para ofrecer oportunidades a otro sectores de la población que enfrentan carencias y rezagos igualmente importantes, pero de menor magnitud a los que distinguen a la pobreza extrema.

Del mismo, modo asume la estrategia de desarrollo sustentable, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como una variable necesaria para propiciar el aumento de la producción y la productividad bajo esquemas de aprovechamiento racional de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente.<sup>127</sup>

Sus estrategias a seguir son:

1.- Construir una política de superación de la pobreza de alcance nacional que integre tanto el sector público como el privado, como de los propios beneficiarios, permitiendo incrementar en forma real la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de metas sectoriales aisladas.<sup>128</sup>

2.- Consolidar el proceso de descentralización mediante la institucionalización de las aportaciones de la Federación, que transfiere a los estados y municipios para infraestructura social básica, dotando de mayor autonomía a los ayuntamientos.

3.- Orientación especial hacia las regiones de atención inmediata definiendo en coordinación con los gobiernos estatales.

Aquí cabe señalar la presencia de acuerdos institucionales entre los ámbitos federales, estatal y municipal para llevar a cabo los esfuerzos encaminados a la solución del problema.

4.- Corresponsabilidad ciudadana y participación social.

5.- Asignación equitativa, selectiva y temporal de subsidios con el objeto de transformar realmente las causas y expresiones de la pobreza.

---

<sup>127</sup> Ibid., p. 94.

<sup>128</sup> Ibid., p. 95.

El programa pretende vincular las tareas del gobierno en torno a sus tres políticas fundamentales.<sup>129</sup>

I) Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias (alimentación, salud y educación.)

II) Construcción de infraestructura básica municipal y servicios a la vivienda.

II) Creación de empleos y mejorar los ingresos.

Cabe resaltar que el PROGRESA y el gobierno reconocen que la magnitud del problema de la pobreza extrema requiere de una solución de largo plazo, por lo que se requiere de la continuidad institucional del Estado y, sobre todo, que ésta adquiera carácter prioritario dentro de la agenda nacional.

El PROGRESA, se puso en marcha el 8 de agosto de 1997, fue creado y dirigido para las familias más pobres, centrándose pues, en las regiones de mayor marginalidad, tanto rurales como urbanas, y cuya finalidad es que se pueda adquirir alimentos básicos, servicios de salud y becas escolares, por lo tanto, sus acciones son básicamente canalizadas en tres ámbitos: alimentación, salud y educación.

PROGRESA se extendió por todo el país, y ya para 1999 estaba operando en los 31 estados de la Federación otorgando beneficios a casi 2.3 millones de familias en más de 50 mil localidades rurales marginadas ubicadas en 2 mil municipios de un total de 2428 municipios.<sup>130</sup>

En el ámbito educativo, PROGRESA amplió las oportunidades de educación, procurando eliminar ineficiencias y rezagos, desequilibrios e inequidades de atención, mejorar la pertinencia de los servicios a partir de la reforma de contenidos y materiales educativos, de revalorar la función social del magisterio; y procurar la transformación integral de la educación normal. Lo anterior de conformidad con el artículo 3ro de nuestra Carta Magna, que precisa el carácter gratuito y laico de la educación que brinda el Estado y la define como sustento indispensable para impulsar el desarrollo del país.<sup>131</sup>

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo la matrícula nacional ascendió a 27933400 educandos, es decir, el 6% en comparación con el sexenio

<sup>129</sup> Córdova Ireta, María Teresa. México ... Op. Cit., p. 120.

<sup>130</sup> Ibid., p. 125.

<sup>131</sup> Artículo 3 constitucional, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Fernández Editores, 2000. p. 18.

pasado, la mayor atención se brindó en el hábito estatal, que absorbió el 74.2% de la inscripción total.<sup>132</sup>

En cuanto a la educación básica, el gobierno de Ernesto Zedillo en coordinación con las entidades federativas y los municipios asumió el compromiso de asegurar la extensión y diversificación de la oferta de los niveles que conforman esta educación, así durante todo el sexenio se mantuvo un 82.2% de la matrícula a nivel básico, además con la aplicación del PROGRESA, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, busco abatir el rezago educativo en las escuelas de las comunidades más marginadas del país.<sup>133</sup> Mediante este programa se proporcionó material didáctico becas para niños y niñas que se proporcionaron entre tercero de primaria y tercero de secundaria y su monto es conforme al grado escolar que se curse, recalando que las becas para las niñas en el nivel de secundaria reciben una asignación ligeramente mayor, buscando incentivar que quienes la reciban terminen su educación primaria y secundaria. En el ciclo escolar 1998-1999 se otorgaron becas a 1.7 millones de niños y niñas estimándose para el ciclo 1999-2000 un número de becarios aproximado a 2.2 millones de niños y niñas.<sup>134</sup>

Por otra parte, bajo este mismo contexto el PROGRESA, canalizó 2,264 millones de pesos en beneficio de poco más de 4.4 millones de niños, a través de los programas: para Abatir el Rezago Educativo (PARE), para abatir el rezago en Educación Básica (PAREB), Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) y de Apoyo Escuelas en Desventaja (PAED).<sup>135</sup>

Cabe mencionar que 3.8 millones de esos niños, fueron apoyados en casi 39460 escuelas con los tres primeros programas, lo que significa un incremento del 22.6% y 65% respectivamente con el sexenio anterior.<sup>136</sup>

Por otra parte, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) atendió a personas en alfabetización, primaria y secundaria, sin embargo en la actualidad el rezago educativo es considerable, ya que 36 millones de mexicanos mayores de 15 años carecen de la lecto-escritura o no completaron su educación básica.<sup>137</sup>

En el ámbito de la salud, PROGRESA lo define como un derecho fundamental del ser humano que forma parte implícita del desarrollo del país, al ser la principal sustancia del bienestar de las personas y una

<sup>132</sup> Córdova Ireta, María Teresa. México ... Op. Cit., p. 122.

<sup>133</sup> Ibid., p. 124.

<sup>134</sup> Ibid., p. 128.

<sup>135</sup> Ibid., p. 130.

<sup>136</sup> Ibid., p. 132.

<sup>137</sup> Ibid., p. 180.

precondición de la capacidad productiva de la sociedad, además es un elemento fundamental para lograr el crecimiento con equidad, para reducir la pobreza y para incrementar nuestras potencialidades como nación.

Si bien la salud de los mexicanos ha mejorado considerablemente en los últimos años, a principios de 1995 aproximadamente 10 millones de mexicanos no contaban con un acceso regular a los servicios de salud. Para enfrentar el reto de reducir, el número de mexicanos que o tienen acceso a la seguridad social, el PROGRESA en comunión con el sector salud toman medidas tendientes a: modernizar y reestructurar las instituciones de seguridad social, fortalecer y extender la cobertura de los servicios a la población en pobreza extrema y establecer con incentivos mejorar en la calidad y la eficiencia de la prestación de los servicios.

Con el propósito de extender la cobertura de la atención a la población indígena y marginada se ha dotado de mayor presupuesto e infraestructura a las entidades federativas, y se han puesto en marcha los programas: de Ampliación de Cobertura (PAC), de Atención a zonas Indígenas (PAZI) y de Cirugías Extramuros.<sup>138</sup>

Así, las familias beneficiadas reciben atención gratuita con énfasis en aspectos preventivos y del cuidado de la salud. En 1998 se otorgaron 4.7 millones de consultas, estimándose que en 1999 serían 14.2 millones.<sup>139</sup>

Por otra parte, se impartieron 400 mil cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, a las titulares de las familias beneficiarias, en 1999 serían 1.2 millones de estos cursos.

En el ámbito de la alimentación, el PROGRESA, proporcionó un suplemento alimenticio con micro nutrientes fundamentales para una adecuada alimentación a niños y niñas menores de 5 años y a mujeres embarazadas o que dan a lactar a sus niños, además de ayuda económica mensual cuyo monto asciende a 125 pesos durante el segundo semestre de 1999, con el propósito de que todos los miembros del hogar tengan una alimentación adecuada. En este sentido, según los cálculos del programa, para los 2.3 millones de familias beneficiadas se han entregado en promedio por mes 6.1 millones de sobres de suplemento alimenticios para niños y niñas menores de 5 años, así como 3.2 millones de sobres de suplemento alimenticio para mujeres embarazadas y en lactancia.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Ibid., p. 190.

<sup>139</sup> Ibid., p. 192.

<sup>140</sup> Arriaga Barrera, Homero. Siglo Mexicano, SEP, 2000, pp. 75-78.

Otro ámbito importante, (DICONSA) y (LICONSA) atendieron a 5.3 millones de beneficiarios de los cuales, el 96% son niños, la cobertura fue de 1949 municipios que representan el 81% de los existentes en el país.

Se dio mayor apoyo en zona rurales e indígenas en extrema pobreza, aumentando su participación en el total de la población beneficiaria de 28% a inicio de 1995, a 40% en 1997 y a 50% en el año 2000, se beneficiaron 563 de los 639 municipios que conforman 12 regiones de atención prioritaria, así como 112 de los 117 municipios catalogados como de apoyo inmediato.<sup>141</sup>

Al término del mandato del presidente Zedillo, en el año 2000, y con la conclusión del programa PROGRESA como principal herramienta de la lucha contra la pobreza, quedó demostrado que los más severos problemas de la pobreza extrema se localizan en zonas rurales dispersas, donde las comunidades son deficientes e implican elevados costos para proporcionar servicios; por ello la pobreza extrema es el reflejo de la acumulación de rezagos sociales y económicos, así como de otras condiciones de carácter cultural y estructural que limitan el ejercicio de los derechos sociales y el acceso a los beneficios del desarrollo.

No obstante los avances alcanzados en el país en materia de educación, salud y servicios básicos entre otros persiguen signos de inequidad y rezagos sociales a los que es necesario hacer frente para que todos los mexicanos ejerzan su derecho a una vida digna y mejores oportunidades para un desarrollo social, cultural y productivo.

El PROGRESA manifiesta dar una ayuda, estructural y no asistencial además que se le califique de paternalista a afirmar que "alienta y apoya", más nunca sustituye ni suplanta los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos. Por la otra, a lo largo del sexenio y la final del mismo, los partidos de oposición acusaron al PRI de:<sup>142</sup>

1.- Paternalista, ya que no proporcionaba los medios para un desarrollo estructural, solo intentaba aminorar la pobreza extrema, con pequeños repartos de dinero.

2.- De populista, ya que al hacer entrega de los recursos, escrituras o algún beneficio, aparecía el Presidente de la república o simplemente el logotipo del partido oficial.

---

<sup>141</sup> Ibid., p. 80.

<sup>142</sup> Ibid., p. 85.

3.- El PROGRESA, repitió el tan marcado error del PRONASOL, en la provincia, ya que los recursos en lugares lejanos eran manejados por los caciques que manejaban mal los recursos, ya que los utilizaban para beneficio personal.

4.- Al terminar el sexenio únicamente se accedía a los recursos mediante el apadrinamiento y las relaciones.

5.- El término populismo de Estado se emplea por vez primera en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la oposición electoral lo adopta porque en el discurso el presidente asegura defender los intereses políticos, sociales y económicos del pueblo, y por el otro es uno de los grandes impulsores del modelo económico neoliberal que tan marcadas desigualdades ha dejado al pueblo de México. Sin embargo no solo Carlos Salinas de Gortari sino también el presidente Ernesto Zedillo en su versión del programa fue acusado de los mismos cargos por la oposición.

Además, durante todo el sexenio se mencionó, que el PROGRESA no resolvía el problema de fondo, y creaba la idea de que el gobierno lo "podía dar todo" y se transformaba en una sofisticada agencia financiadora, centralmente dirigida, que buscaba el apoyo electoral para el partido del gobierno, a cambio de los beneficios.

Como hemos visto, el Estado es una organización social, de gran importancia que se caracteriza por el monopolio de la violencia legítima en un territorio determinado, función que ha desempeñado a lo largo de su existencia, con una impersonalidad cada vez mayor. Además otro de los elementos que caracteriza al Estado es un conjunto de organizaciones que con su actividad satisfacen necesidades públicas, estas organizaciones se conocen como administración pública. La administración pública en realidad está integrada por varias organizaciones que desempeñan papeles diversos, complementarios y también contradictorios que en su comportamiento se desarrollan como la mano ejecutora del gobierno

Una vez señalado lo anterior debemos de recordar que a partir del período entre guerras, las demandas que la sociedad civil había logrado insertar como derechos en el seno del estado, tienen origen en una nueva concepción del papel del Estado, en la que se le concibe como un factor regulador e impulsor de la economía; se propone que el estado mantenga la demanda, es decir, que la población obtenga ingresos suficientes para el consumo, esto motivaría a la industria a producir más y, en consecuencia, se generarían más empleos. Los medios para mantener la demanda eran muchos y muy variados, entre ellos, el

incremento en la prestación de servicios, que beneficiaría a la población y creaba empleos. La conjugación de ambos factores, las demandas de la sociedad y la nueva relación del Estado con ésta, generó el Estado de Bienestar.

Ya en la década de los setenta, se comienza a cuestionar el papel del Estado como regulador de la economía y de los desequilibrios sociales. Así a finales de la década la quiebra del Estado del Bienestar es un hecho.

En la última década, la globalización es un hecho patente, que esboza una serie de retos al Estado Mexicano, quizá el más importante la pobreza, y los millones de mexicanos que viven en ella. México país de pobres y de grandes desigualdades, donde el propio gobierno reconoce que hay 40 millones de pobres, y de éstos, 23 millones totalmente marginados; los mecanismos de solidaridad y de reparto no sólo se justifican; son absolutamente necesarios, es por eso que los programas sobre política social son tan importantes y determinantes en la lucha que se lleva a cabo contra la pobreza.

Por lo tanto llegamos a las siguientes conclusiones:

1.- El neoliberalismo mexicano, si bien pretende un Estado de mínima intervención en la economía, no justifica así el abandono de sus finalidades y funciones sociales.

2.- La concepción neoliberal, propone el fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo para asignar y distribuir eficientemente los recursos. La reforma planteada en México, descarta esta aseveración en el plano de la política social y propone no dejar de tutelar con un nuevo esquema a los grupos de escasos recursos, con el propósito de atemperar los efectos de la política económica.

3.- Es evidente que la política social desarrollada durante las últimas tres décadas, ha logrado avances en la atención de los grupos de escasos recursos, sin embargo, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, es cuando disminuye el gasto social, se incrementa la población ubicada en la pobreza y pobreza extrema.

4.- Con el supuesto anterior, el Estado propone la modificación del esquema de atención a los grupos de población ubicados en la pobreza o en la pobreza extrema. Esta nueva concepción otorga un papel fundamental protagónico a los marginados para atender sus necesidades.

5.- El PRONASOL y PROGRESA se constituyeron como elemento central para enfrentar una posible crisis social debido a los ajustes económicos.

6.- El PRONASOL y PROGRESA despertaron grandes expectativas sobre la posibilidad de mejorar los niveles de vida e intervención de la sociedad en la toma de decisiones.

7.- Al enfatizar el papel de la sociedad en el combate a la pobreza los programas marcan un cambio importante en la política social, al pasar de un "Estado benefactor" a un Estado solidario.

8.- Los presupuestos destinados al gasto social se incrementaron debido al saneamiento de las finanzas públicas y, básicamente debido a que los recursos obtenidos por la venta de paraestatales.

9.- Los esfuerzos de la nueva política social a través de los programas PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES son un avance importante en la atención de las necesidades de los pobres, sin embargo, el éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que se distribuyan, sino por la capacidad para eliminar las raíces que la generan.

10.- La pobreza en México es alarmante, por lo menos el 40% de la población total es pobre. El Estado mexicano no puede permitir que la pobreza siga aumentando, ya que la desigualdad atenta contra el crecimiento económico al minar los incipientes mercados internos. Así mismo, sin una mano de obra calificada, capacitada y moderna, que sienta que comparte los beneficios del desarrollo, difícilmente habrá competitividad real en el mercado internacional. El combate a la pobreza, por parte del estado Mexicano debe ser frontal sin importar los costos políticos que se deban de pagar, la política social debe ser retomada y considerada política de Estado, es decir, cada gobierno debe de implementar políticas de combate a la pobreza de carácter estructural.

11.- Los inconvenientes no han terminado. Actualmente, asistimos a una discusión a escala mundial sobre el futuro de la política social en este nuevo siglo. Nuevos retos han aparecido como consecuencia de la globalización de la economía. Pero el objetivo no cambia es el mismo: que la política social continúe siendo un medio de protección frente a las actuales contingencias sociales de las poblaciones en el mundo.

12.- Es evidente que existe una verdadera preocupación en la sociedad frente al desafío del nuevo modelo económico pero esta preocupación también está presente en los propios formuladores de las nuevas políticas sociales, además en todos los foros internacionales sobre la

política social, durante muchas décadas se distinguió a la política social como el mayor estabilizador social y la mejor fórmula para hacer frente a las transformaciones de índole económica el gobierno actual, hace esfuerzos significativos para tratar de mantener el gasto sobre la política social aunque únicamente se gasta el 3% del PIB, dentro del programa de OPORTUNIDADES dirigido por la SEDESOL a pesar de ello nuestro país tiene grandes rezagos en el combate a la pobreza en el 4to informe de gobierno el Presidente de la República menciona que son cerca de 35 millones de pobres de los cuales por lo menos la mitad vive en situaciones marginales el futuro es muy complicado ya que los ajustes estructurales reducen el gasto público, que es la parte fundamental de estos programas.

13.- La pobreza es uno de los problemas más difíciles de nuestro país, la pobreza extrema sobre todo en zonas rurales es difícil de combatir ya que las comunidades están totalmente alejadas y de difícil acceso, en este nuevo siglo los próximos gobiernos tienen ante sí un problema histórico ya que los rezagos sociales y económicos son de carácter estructural y debemos recordar que el éxito de todos los programas que combaten la pobreza no se da por la cantidad de recursos que se les destina, sino por intentar eliminar las raíces que la generan.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aburto Muñoz, Hilda. "Política", en Martínez Silva, Mario (coord.). Diccionario de Política y administración pública, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. 1981, Tomo II. 265-271.

Aguayo, Sergio. El almanaque Mexicano. México, Grijalbo, 2000, Banco de México, Indicadores económicos.

Aguilar Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa. México, INAP, 1982.

\_\_ "Estudio Introdutorio", en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.). El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-74.

Alfonso Figueroa, Enrique. Globalización y Marginalidad. México, SEP, 1995.

Arbos, Xavier y Giner Salvador. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. España, Siglo XXI, 1993.

Arriaga Barrera, Homero. Siglo Mexicano. México, SEP, 2000.

Ayala Espino, José. Límites del Mercado, Límites del Estado. México, INAP, 1992.

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C. USA, 1997.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, FCE, 1994.

Bovero, Michelangelo. "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político, México, Grijalbo, 1985.

Burdeau, George. Tratado de ciencia política. El poder, México, ENEP, Acatlán, 1980.

Burki, Shahid Javed. Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional, Estados Unidos de América, El Banco Mundial, 1998.

Corona Armenta, Gabriel. La Reforma del Estado. México, FES Acatlán, 2003.

Crozier, Michel. Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos. México, FCE, 1995.

Cuenca, Jose Manuel. Siglo XX (De 1945 a la actualidad), en AAW. Historia Universal, España, Instituto Gallach, 1992. Veinte Tomos.

Chavéz Ramírez, Paulina. Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural 1982-1994. México, IIE-UNAM, 1996.

Donolo C. y Fichera, F. II Governo debole. Citados por Aguilar Villanueva, Luis. Política y racionalidad administrativa, México. INAP. 1982.

Duverger, Maurice. Métodos de las ciencias sociales. México, Ariel, 1999.

Escobar Valenzuela, Miguel. Contribución al estudio del poder. México, ENEP Acatlán, 1998.

Esquivel Millán, Gloria. Historia de México. Oxford, 1995.

Hernández Laos, Enrique. Globalización, desigualdad y pobreza. México, UAM, 2003

Gallino, Luciano. Diccionario de sociología. México, Siglo XXI, 1995.

García, Trinidad. Introducción al estudio del derecho. México, Porrúa, 1997.

Giddens, Anthony. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. España, Taurus, 1999.

González, Omar. Teoría administrativa del Estado. México, Oxford, 2000.

\_\_\_ Teoría administrativa de la Ciencia Política. México, UNAM, 1976.

\_\_\_ Principios de Administración Pública. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

Jacques, Attali. Milenio, Planeta, 1994.

Leal Isla, Gustavo. Historia Moderna de Occidente. México, SEP, 1983.

Legel Sigal, Berta. Globalización, neoliberalismo y política social. México en la década de los noventa. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdez, 1990.

Maquiavelo, Nicolás. De principatibus. Traducción, notas y estudio introductorio Arteaga Nava, Elisur y Trigueros Gaisman, Laura. México, Trillas, 1993.

Mayntz, Renate. Sociología de la Administración Pública. España, Alianza Universidad, 1985.

Millán, Rene. Las políticas sociales de México. México, Plaza y Valdez, 1998.

Morino, Leonardo. Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Morris, Jeffrey. Breve historia de los Estados Unidos. México, FCE, 1994.

Murshed, Michael. Globalización, trabajo y desarrollo. Instituto Mundial para el Desarrollo e Investigación Económica. WIDER, Helsinki 1990.

Oszlak, Oscar. "La reforma del Estado: el día después", Bodemer Klaus (compilador), La reforma del Estado más allá de la privatización, Paraguay, FESUR, 1993.

Ortiz Wadgyamar, Arturo. Política Económica de México 1982-1995. México, Nuestro Tiempo, 1995.

Paramio, Ludolfo. Tras el diluvio. La riqueza ante el fin del siglo. México, Siglo XXI, 1989.

Pipitone, Ugo. La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo. México, CIDE-FCE, 1995.

Ramírez Brun, Jose Ricardo. Países en desarrollo y sistema internacional. México, UNAM, Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 1986.

Rebolledo, Juan. La reforma del Estado en México. México, FCE, 1994.

Regonini, Gloria. "Estado de Bienestar", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco, diccionario de Política. México, siglo XXI, 1991 (1976), Tomo I.

Ruezga Barba, Antonio. La Seguridad Social en el México del siglo XXI. México, FES Acatlán, 2002.

SHCP-FCE. "Antología de la Planeación en México". Tomo 22. La planeación del desarrollo en la década de los noventa. 1ra edición, México 1992.

Thomson, David. Historia Mundial de 1914 a 1968. México, FCE, 1997.

Aguiar, Sergio. El almanaque Mexicano. México, Grijalbo, 2000, Banco de México, Indicadores económicos.

Velásquez Roa, Jorge Luis. Globalización, desigualdad y pobreza. México, UAM, 2003.

Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno. México, NAFIN-FCE, 1993.

Vizcaya Canales, Isidro. Historia Mundial Contemporánea. México, FCE, 1983.

#### HEMEROGRAFÍA GENERAL

Córdova Ireta, María Teresa. México, Nuestro Hogar, Revista de Ciencias. México, SEP, 2001.

La jornada. Año 10, número 2116. Jueves 2 de diciembre de 1998. Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari en el acto de toma de posesión del Poder Ejecutivo Federal. 1 de diciembre de 1988.

Naim, Moisés. "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", en Folios de País, México, núm.45.

Salinas de Gortari, Carlos. "discurso de Toma de posesión del ejecutivo Federal" en La Jornada, 1 de diciembre de 1988, pp. 28-30.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Aguilar, Luis "Solidaridad a debate". El Nacional, México.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, 1999.

Plan Nacional de Desarrollo. México 1995-2000.

Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación. 1989-1994.

Consejo Consultivo del PRONASOL. "El combate a la pobreza". 2da edición, México, 1991, el Nacional.