



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



ALCANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

TESIS

Que para optar por el título de Licenciada en
Ciencias Políticas y Administración Pública
(Administración Pública)

Presenta:

Gabriela Carranza Guzmán

Asesor: Miguel Ángel Márquez Zárate



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Luis Alfredo y Ángel Eduardo,
Quienes han constituido un reto en mi crecimiento personal.

A mi familia extendida,
Porque su apoyo ha sido determinante en todo momentos.

A mis amigos y amigas,

Por las experiencias compartidas,
Por su entereza, sus consejos y su solidaridad irrestricta.

Mi agradecimiento perenne.

A los profesores y profesoras de
El Colegio de México.

A los profesores y profesoras de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,

Por el impulso y contribución en mi formación académica.

Al Honorable Síno:

Yolanda Ávila y Pacheco, Sergio Ballesteros Mesa, Ulises Corona Ramírez y
Ricardo Uvalle Berrones.

De manera especial, al asesor de la presente investigación,

Profesor Miguel Ángel Márquez Zárate.

Por su compromiso y entrega en la culminación de los estudios universitarios
de los alumnos y alumnas de esta Facultad.

INDICE

	INTRODUCCIÓN	6
I.-	LA FUNCIÓN SOCIAL EN EL ESTADO MODERNO.	
	1. Los orígenes de la función social en el Estado moderno.	14
	2. Un nuevo concepto: la política social.	22
	3. La crisis del Estado de bienestar	27
	4. Del capital social al capital humano	33
II.-	LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL ESTADO LIBERAL MEXICANO	
	1. Los cimientos de la responsabilidad social estatal	38
	2. La ruptura ideológica con la función pública tradicional	41
	3. Hacia la construcción del sustento legal del Estado	47
III.-	LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR	
	1. Formación de las instituciones de bienestar social	54
	2. La política social subordinada a la política económica	57
	3. Agotamiento del modelo económico y los primeros cuestionamientos	66
	4. Los límites del Estado de bienestar	71
IV.-	LA REFORMA DE ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL	
	1. El ajuste estructural: hacia un nuevo paradigma	75
	2. La reforma de Estado: la integración a un modelo globalizado	78
	3. La reducción de la participación social del Estado	82
V.-	LA FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	
	1. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	89
	1.1 El nuevo discurso oficial: El Estado “solidario”	93
	1.2 Algunos cuestionamientos al Pronasol	97
	2. El Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	102
	2.1 La focalización en la lucha contra la pobreza extrema	105
	2.2 Definición institucional de pobreza	110
	2.3 Otros enfoques sobre pobreza	112

VI.-	LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL NEOLIBERALISMO	
1.	El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	118
1.1	Oportunidades en Salud y Nutrición	122
1.2	Oportunidades en Educación	130
1.3	Oportunidades Productivas	135
2.	Ley General de Desarrollo Social	138
2.1	Del Consejo Consultivo de Desarrollo Social	139
2.2	De la autoevaluación institucional o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	140
3.	Algunos resultados de la política económica con “sentido social”	143
3.1	Macroeconomía sustentada en finanzas públicas sanas	144
3.2	Ampliación de beneficios de competitividad en el desarrollo económico	147
3.3	Desarrollo incluyente en el aparato productivo	149
3.4	Desarrollo regional equilibrado y desarrollo sustentable	153
VII.-	Consideraciones finales: Alcances de la política social en México	160
	BIBLIOGRAFÍA	170

INTRODUCCIÓN

A casi tres décadas del surgimiento de la crisis del modelo de Estado de bienestar, y de la puesta en marcha de un modelo alternativo denominado residual o neoliberal, caracterizado por la reducción de la participación del Estado, preponderantemente en el ámbito económico y social, ha provocado no sólo en nuestro país, sino en la región de Latinoamérica, que no se haya logrado recuperar, y ni mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento. Los defensores de este nuevo modelo, han justificado la reducción del frágil Estado de bienestar, cediendo estos espacios a los sectores productivos, bajo la fórmula vertical de “goteo”, reemplazando parte de las funciones sociales del Estado, mediante políticas focalizadas de lucha contra la pobreza.

A pesar de la creciente fuerza del modelo y de las estrategias aplicadas en la región por el Consenso de Washington para darle continuidad, el problema más grave que marca el inicio de este milenio, ha sido una tensión creciente que se ha originado con los cambios económicos y sociales, asociados con la “necesidad” de inserción al proceso de la globalización. Esta tensión a pesar de que ha repercutido de forma diferenciada en la situación interna de cada país, no ha permitido que queden al margen, predominando la simultaneidad de las repercusiones en todos los ámbitos de la sociedad. Lo anterior tiene expresión en el fenómeno de la pobreza y de la desigualdad, que han hecho evidente los magros resultados obtenidos por la reducción de los beneficios condicionados que otorga el Estado.

Esta situación ha generado un intenso debate que ha puesto en tela de juicio no sólo la eficacia, sino la concepción misma de los Estados nacionales, como garantes de las condiciones del bienestar para toda la población. La agudización y permanencia de la pobreza obliga a pensar que el Estado debe reasumir su responsabilidad social, retomar el camino de la autodeterminación de su desarrollo económico nacional, convirtiéndose en un imperativo para los países, porque la complejidad de las decisiones no parecen encontrar un marco más adecuado que el del Estado nacional para dirimirse y poner en práctica políticas sociales locales a partir de un conjunto institucional capaz de sintetizar productivamente las relaciones sociales.

Uno de los objetivos centrales de este trabajo es entender el fenómeno de la pobreza como un problema público en la historia moderna de nuestro país, y la forma como se ha vinculado al modelo de desarrollo predominante, así como una breve revisión de las reformas estatales planteadas en las últimas décadas y los programas gubernamentales específicos que se han encaminado a este propósito. Las ideas y valores hegemónicos como criterios de política son el fundamento a lo que Richard Titmuss denominó división social de bienestar, es decir, la forma como se interrelacionan las esferas pública y privada en la provisión del bienestar colectivo. Esta distribución, de acuerdo al autor, es fundamental para la formación y el desarrollo de la política social.

Es por ello, que la investigación no alude a la discusión sobre los distintos enfoques de la pobreza, la magnitud o características de la pobreza documentada, sino que pretende analizar los cambios y contenidos concretos desde la concepción gubernamental del problema. Una vez que se ha planteado y posteriormente, se han instrumentado las políticas sociales, que derivaron en las políticas de combate a la pobreza extrema, se ha podido observar la posición del Estado frente al problema.

Es importante señalar, que a lo largo del periodo revisado, se observa que cuando se habla de política social, ésta adquiere sentido y contenido concretos en el desarrollo político-económico de un ámbito y momento histórico determinado. Por esta razón, por la estrecha vinculación y preponderancia con respecto al desarrollo político-económico en cada etapa revisada del Estado, que resultó difícil sustraerse de su revisión y lograr una mayor comprensión del tema de lo social. Las etapas que se revisan para lograr una mayor claridad de la política social en el contexto mexicano, son en el Estado liberal, Estado de Bienestar y al que se le ha denominado Estado neoliberal.

En el Estado liberal mexicano, la responsabilidad social transcurre subsumida en un proceso de conformación de las principales instituciones políticas y económicas, especialmente de estas últimas, que le permitieron lograr la cohesión necesaria para una etapa de conformación del Estado nacional. Teniendo como base una doctrina estatal abstencionista y considerando la restricción de la capacidad del Estado para satisfacer las demandas de la cuestión social, dicha responsabilidad se dirigió a algunas medidas de atención social, como condición para el tránsito gradual y sosegado de una fase mercantil a otra industrial dentro del desarrollo económico nacional.

Cuestionado el modelo liberal por su alto control y restricción social, el Estado de bienestar permite reasignar derechos y obligaciones sociales a favor principalmente de la sociedad. Sin embargo, el objetivo primordial del Estado nacional fue impulsar el crecimiento económico sostenido, como condición para otorgar un nivel mínimo de bienestar, vinculado al proceso de transformación de la fuerza laboral desposeída, en fuerza asalariada, así como a la construcción de una base de legitimación del ejercicio del poder del Estado.

Agotado el modelo, teniendo a la crisis del petróleo como una de las principales causas externas, y por la restricción de recursos públicos para continuar asegurando los derechos sociales básicos de la población, se establece un cambio paradigmático propuesto por el “Consenso de Washington”, caracterizado por la restricción de la participación del Estado en el ámbito social y la creciente primacía funcional del ámbito de mercado en la provisión a la atención de la pobreza extrema. Lo anterior, con graves consecuencias en el bienestar y la igualdad social, una mayor corrupción de los procesos políticos locales, la destrucción del medio ambiente, así como una mayor dependencia y vulnerabilidad externa.

Para efectos metodológicos de este trabajo, el punto de partida ha sido revisar el marco teórico y conceptual del Estado moderno, así como su estrecho vínculo con el reconocimiento y realización de los derechos sociales. Como ya señalé, la definición del concepto de política social, resultó un ejercicio complejo, en virtud a la naturaleza construida e histórica de la “cuestión social”. Los conceptos que se manejan en el estudio de la historia del Estado moderno, como son los de políticas de bienestar, políticas de combate a la pobreza, el de capital social y capital humano, son preceptos que sólo adquieren sentido en el contexto histórico donde surgen, y por consiguiente, una de las interrogantes que se plantean en el capítulo I.

Para este capítulo, se revisó material sobre los aspectos conceptuales del Estado moderno, de sus distintas facetas, de las políticas sociales y otros conceptos afines, destacando, en primera instancia, las referencias a los teóricos de la política clásica que dieron fundamento al Estado moderno; así como las reflexiones teóricas contemporáneas de Richard Titmuss (1981); R.H.S. Crossman (1941); Arnaldo Córdova (1973); Clause Offe (1990); Joseph Stiglitz (2004); los impecables trabajos

metodológicos y conceptuales de Gloria Guadarrama (2001) y Claudia Maldonado (2002). Cabe destacar, el trabajo prolífico de revisión y difusión teórica actual de Julio Boltvinik, particularmente de las tres últimas décadas; así como las aportaciones conceptuales desde la perspectiva local, de Karl Schweinitz (1945); Marc Marsal (2002); Eugenio Arriaga y José Sosa (2005); Jaime Sobrino y Carlos Garrocho (1995).

El Capítulo II hace referencia a la responsabilidad social que asume el Estado mexicano en el contexto histórico del liberalismo. La beneficencia pública y el asistencialismo fueron formas de relación del Estado con los ciudadanos, durante su proceso de consolidación. Se sustentó en el reconocimiento de una obligación moral ante los otros miembros de la comunidad, con el derecho a ser asistidos en situación de necesidades específicas, y su transición a la constitución de garantías individuales, en dos sentidos: en la medida que se tuvo la posibilidad de contar con las capacidades necesarias para ejercer plenamente la ciudadanía social; y como condición para el tránsito gradual y sosegado de una fase mercantil a otra industrial, dentro del principal objetivo de Estado, el desarrollo económico nacional.

Para este apartado, me fue de especial utilidad los trabajos de investigación histórica sobre la asistencia social de Mario Luis Fuentes (1988), Gloria Guadarrama (2001) y las referencias obligadas, en el contexto español, de Elena Maza (1999) y Manuel Palomeque (1997). De igual forma, fue posible contextualizar en este capítulo, la responsabilidad social que asume el Estado, gracias al acucioso trabajo académico del desarrollo histórico nacional de las profesoras María del Carmen Pardo (1996), Bertha Ulloa (2000), y de los profesores Lorenzo Meyer (2000), Luis González (2000) y Omar Guerrero (1989).

En el capítulo III, que se denominó “La política social en el Estado de bienestar”, se hace una breve revisión del proceso de consolidación del Estado nacional, vinculado a un proceso de centralización del poder político y de crecimiento económico como condición para lograr “el progreso y la justicia social”. En esta etapa, se incluye por primera vez a la política social en la agenda gubernamental, aunque con una mayor claridad entre ambas políticas en el gobierno cardenista. El modelo de protección social que se aplicó a México durante los gobiernos posteriores, quedó supeditado al modelo económico, a la disponibilidad de ingresos fiscales, y definida, a través de una amplia

red de garantías sociales como medio de la cooptación de los sectores sociales vinculados directamente al trabajo y al capital, lo que permitió ofrecer una amplia base de legitimidad al poder del Estado.

Después de cuarenta años de crecimiento, señalado principalmente en cifras económicas, el modelo registra diversas manifestaciones de pérdida de la confianza en el crecimiento económico como la solución a los problemas sociales, teniendo su expresión en la crisis política y financiera de finales de los setenta y la primera crisis macroeconómica de inicios de los ochenta. El descenso en el crecimiento económico mundial influyó para que el gasto público fuera un obstáculo para el financiamiento del gasto social, lo que permitió que en los años setenta, iniciaran nuevas estrategias para conocer a la población objetivo y lograr una mayor eficacia para satisfacer las necesidades de los sectores más pobres. La efímera llegada de la “abundancia petrolera”, propició un mayor endeudamiento externo, una mayor corrupción y duplicidad en las funciones del sector público, lo que derivó en un mayor empobrecimiento del Estado.

En este apartado, los trabajos de investigación sobre aspectos de las políticas sociales pero sobre todo, de las políticas económicas, me permitieron una mayor comprensión del tema, en virtud de que las primeras subyacieron en las segundas. Destacan, los desarrollos analíticos globales de Lorenzo Meyer (2000), Jaime Sobrino y Carlos Garrocho (1995), Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, (1998); así como los trabajos especializados de Omar Guerrero (1989), Claudia Maldonado (2002) y Mario Luis Fuentes (1998).

El incremento de la pobreza y de la desigualdad social como resultado de las políticas de ajuste y la apertura económica implementadas por el Estado mexicano en las últimas décadas, motivó la presente investigación. Particularmente la inquietud por conocer el contexto histórico, el origen conceptual y las políticas sociales encaminadas al combate a la pobreza, y que se han visto reducidas hasta una expresión extrema, con la modificación en la definición y el reconocimiento del carácter tutelar del Estado. La gestación de este paradigma se da durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, quien asume la transición al denominado “modelo neoliberal” bajo dos preceptos. El establecimiento de un proceso de ajuste estructural y de políticas económicas estabilizadoras como principales objetivos; así como el saneamiento de las

finanzas públicas, mediante la reducción del gasto público, una reforma administrativa y la desincorporación de las entidades paraestatales, estrategias que se continuaron en las siguientes administraciones. Lo anterior se explica brevemente en el capítulo IV, al que me he referido como “La Reforma de Estado y la Política Social”.

Para este apartado se revisaron los documentos de análisis conceptual sobre el proceso y su impacto en la calidad de vida de la población, como lo son los trabajos de Araceli Damián (2002), Bertha Lerner (1996), Nora Lusting (1994), Ana María Tepichín (1998); así como de los trabajos especializados que permitieron dar una explicación clara sobre la reforma del Estado mexicano, como son los textos de José Luis Méndez (1994 y 1996), Miguel Ángel Márquez Zárate (2003) y Ricardo Uvalle (1982).

En el capítulo V, “La focalización de la política social”, se hace un análisis de los programas de política social que el Estado implementa para el combate a la pobreza. El asunto del bienestar social, sale de la agenda del Estado, para ser dirigida exclusivamente a regiones con un alto grado de pobreza, en el caso del Pronasol, posteriormente, a las familias de zonas rurales que viven en condiciones de pobreza extrema, como ha sido el caso del Progresá. El asunto de la igualdad social, no ha sido un elemento inherente al modelo neoliberal, pero sí fue incorporada en el discurso oficial, como ideología legitimadora. Este modelo de desarrollo ha permitido un amplio debate que continúa en la actualidad, y que intenta superar las simples concepciones de políticas de mercado y apoyar el papel del Estado nacional como garante de los derechos sociales. Las preguntas que se intentan responder a partir de este nuevo modelo, que ha constreñido la responsabilidad pública del combate a la pobreza y la marginación social son, cuáles fueron las implicaciones directas en el ámbito del bienestar y de la igualdad social.

El contexto político económico me permitió cumplir con el propósito señalado anteriormente, gracias a los documentos analíticos de Lorenzo Meyer (2000), de Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre (1998), José Luis Méndez (1996); y de manera particular el análisis económico y su impacto social, de las investigadoras Araceli Damián (2002), Nora Lusting (1994), y de los analistas Francisco Zapata (2005) y Julio Boltvinik, con los diversos artículos que elaboró desde el 2001 en su sección, Economía Moral, del periódico, La Jornada, todos ellos me resultaron de gran claridad. Las

investigaciones particulares sobre los programas sociales de combate a la pobreza, de la autora Claudia Maldonado (2002), y de los autores Luis F. Aguilar Villanueva (1991), Ernesto Padilla Nieto (1998), Jaime Sobrino y Carlos Garrocho (1995) y Ernesto Velasco (2002), me permitieron conocer los diagnósticos, la asignación de recursos, y la elección del mecanismo para la intervención pública, para ubicar a la política social en el contexto del Estado.

“Los límites de la política social en el contexto del liberalismo”, que integra el Capítulo VI, me permitió revisar la continuidad de la política de focalización restrictiva. A “Oportunidades” no sólo se le consideró como la principal política social del Estado para lograr la superación de la pobreza extrema, sino que se le dio un mayor impulso y cobertura a partir de la desarticulación de otros programas contra la pobreza. La elección de este mecanismo y las modalidades para dirigir la intervención pública hacia una creciente primacía funcional del ámbito privado, ha permitido observar una clara tendencia al aumento de las desigualdades estructurales y el surgimiento de nuevas desigualdades a partir de la fractura social, y los cambios en el mercado de trabajo que han generado incertidumbre e inseguridad dentro de las políticas económicas “con sentido social”, lo que me permitió establecer la cuestión primordial en este capítulo, si el rumbo impuesto es el camino correcto hacia el combate a la pobreza, desde el punto de vista de la definición de la oferta social del Estado mexicano.

Para este apartado, las fuentes directas me permitieron establecer el marco y los elementos analíticos para su revisión, como son los documentos y las declaraciones de los titulares de las instituciones gubernamentales, por ejemplo, de la Presidencia de México, la Secretaría de Desarrollo Social, del INEGI, del Banco de México, de la SAGARPA, de la SEMARNAP, PEMEX. Las aportaciones analíticas de investigadores del COLMEX, de la Universidad Iberoamericana, de la Universidad Autónoma Metropolitana, de la UNAM, y del Instituto Politécnico Nacional. Organismos de análisis financiero del sector empresarial, como el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, y de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, la ONU y la UNESCO.

A manera de conclusión, se presentan algunas aportaciones sobre los alcances que de manera concensuada han planteado especialistas sobre el tema de la política social, y de manera específica, de las políticas de atención a la pobreza extrema en nuestro país, y cuyos planteamientos se han revisado a lo largo de la presente investigación. Dichas aportaciones se resumen en tres propuestas, sin con ello pretender agotar las alternativas en este ámbito. La primera, una reforma política que vincule la participación ciudadana en la práctica de la transparencia y de la rendición de cuentas gubernamental; segunda, una reforma económica orientada a la autodeterminación nacional; y finalmente, una reforma social de las instituciones que integran al Estado.

CAPITULO I

LA FUNCIÓN SOCIAL EN EL ESTADO MODERNO

1. Los orígenes de la función social en el Estado moderno

Con la fractura del orden mundial medieval y el anacronismo de la alianza del poder temporal con el espiritual, sobrevino la ruptura ideológica con el Estado absolutista, y la influencia del principio de racionalidad que dio sustento a los albores del Estado moderno. Se ubicó al derecho natural en el lugar central para la formación de una sociedad a partir de la libertad del individuo y de una concepción distinta de su bienestar. El renacimiento de los individuos como una suma de voluntades autónomas no tuvo más límite que los que le imponía la razón y la naturaleza. “Cada individuo fue concebido como una potencia en sí, con la necesidad natural de actuar libremente, actuación que debería ser asegurada para evitar ser dañada por el libre actuar de los demás...No ha sido Dios quien ha organizado la sociedad. Ha sido el ser humano, el ser humano que antecede a la sociedad; a la que él ha organizado y le ha dado contenido.”¹

La herencia de las organizaciones patrimonialistas depositó en los albores de la conformación del Estado moderno la responsabilidad pública como un conjunto de obligaciones que se otorgaron para brindar asistencia individual bajo preceptos morales, teóricos o ideales. Surgida de esta tradición feudal, el criterio político fundamental descansó en la desigualdad, en la convicción de que sólo el ciudadano gozaba de los derechos que la organización política podía proporcionar. La responsabilidad social del nuevo Estado concibió a la miseria como un “hecho natural, producto de desviaciones en la conducta individual, la negligencia, irresponsabilidad y de la escasa dignidad y autoestima.”²

No es sino hasta el siglo XVI que la conformación del Estado y el interés del renacimiento por el hombre “derivará hacia el individualismo característico en este período, así como al racionalismo, en principio poco proclives ambos a una acción

¹ Arnaldo Córdova. “Sociedad y Estado en el mundo moderno. Teoría y Praxis”. México. Editorial Grijalbo. 1973. p 43.

² Gloria Guadarrama. “Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social”. México. El Colegio Mexiquense, Consejo Estatal de Población. 2001. p.37

solidaria basada en la caridad cristiana. El hombre renacentista no piensa que deba ejercer personalmente una positiva acción social para que le sirva de recompensa en una vida futura, sino que la eliminación de la pobreza constituye un fin en sí mismo, porque una sociedad con mendigos y pordioseros es una antítesis del ideal humanista”³

Los primeros intentos por atender la pobreza no se apartaron de la caridad. En el ámbito de los principios de asistencia al necesitado, el Estado español, por ejemplo, propuso un sistema racional de sacar al pobre de su indigencia. Se intentó establecer la intervención de los poderes municipales en la vigilancia de las organizaciones de beneficencia, principalmente, de los internados, escuelas y de los hospitales existentes o en los de futura creación, y la discusión sobre la forma de organización de la caridad. La reacción de los grupos conservadores eclesiásticos, con una fuerte presencia en la sociedad, rechazaron los intentos de reprimir la mendicidad y organizarla estatalmente, defendiendo “la imagen tradicional cristiana del pobre como encarnación de Cristo, y de esto no puede por lo menos que derivarse una defensa también del ejercicio libre de la caridad y una mala opinión de la institución del examen de pobres.”⁴

El poder del Estado español en la capacidad para regular a las asistencias benéficas, aún en el siglo XVII, fue nulo, considerando que la operación y supervisión de los centros asistenciales permanecieron bajo los poderes eclesiásticos. No obstante lo anterior, logró introducir una mayor racionalización en la administración de los establecimientos de beneficencia mediante la introducción de la “doctrina del examen de pobres”, esto es, el hecho de imponer una distinción entre ser pobre “falso” del “verdadero”, tenía un significado importante en la laicización de las asistencias caritativas y la necesidad de ser reguladas con medidas que comenzaron a salir del ámbito de lo moral o ético.

Su principal propósito, fue la necesidad de impulsar el principio de ayuda a los necesitados, sin que implicara una función que debía ser asumida por el Estado, “no es exclusivamente un asunto propio de la relación del hombre con Dios, sino que es un

³ Marc Marsal i Ferret. “Pobreza y beneficencia pública en el siglo XIX español”. España. Editorial Lex Nova, Fundación Caixa Sabadell. 2002. p. 28.

⁴ Ibidem. p. 29.

asunto de importancia social porque el ejercicio indiscriminado de la caridad (...) puede dar lugar al efecto social desincentivador del trabajo”.⁵

Con el desplazamiento de los centros comerciales hacia la costa occidental europea como resultado del aumento gradual del poder de las naciones de esta región, a partir del descubrimiento de nuevos continentes, al despojo de sus tesoros, y ofreciendo a cambio, el credo católico, la costa occidental se convirtió así, en el centro económico del mundo. Lo anterior trajo como consecuencia, convulsiones profundas en todos los órdenes. Las nuevas formas de intercambio económico que se establecen durante los siglos XVI y XVII, sentaron las bases para la gestación del Estado moderno y le dieron un sentido. Las relaciones tradicionales de producción como lo habían constituido los valores de uso y la circulación de las mercancías, se habían dejando en el estancamiento.

El capital financiero y comercial se impuso como el intercambio de los nuevos valores de cambio, estableciendo una clara diferencia en las actividades de la sociedad respecto a las del Estado. Con el desarrollo de una estructura administrativa estatal, se dio inicio a la infraestructura que propició las relaciones de producción capitalistas, estableciendo distintas formas de interacción económicas y sociales. “La estructura, dentro de la cual surgía esta nueva vida era el *mercantilismo*, es decir la transferencia al Estado de la vigilancia de la vida económica, que anteriormente era ejercida por la Iglesia.”⁶

Se legitima otra forma de socialización en sus distintas esferas, en la política, una vez separada de la esfera económica; y en la social, a través de normas de carácter civil, reguladas por el Estado. La lucha ideológica que emprendió la burguesía –con el respaldo de las clases desposeídas en su momento-, explica el interés que subsistió en las aspiraciones de la lucha por obtener el poder del Estado: su ubicación como clase dominante sobre el conjunto social y la hegemonía de su modelo productivo.

Del siglo XVI al siglo XVIII Inglaterra representó el país con mayor fuerza económica y política en el ámbito mundial. Gracias a la naciente Revolución industrial y al marco regulatorio en política social, el gobierno inglés instauró una complicada estructura para

⁵ Íbidem. pp. 30-31.

⁶ R. H. S. Crossman. “Biografía del Estado Moderno”. México. Fondo de Cultura Económica. 1941. pp. 36 y 55.

restringir la atención a la pobreza, detectando qué tipo de pobres debían ser ayudados y cuáles no. Se decretaron las Leyes de Pobres y las Leyes de Asentamiento; en 1795 se creó el sistema de Speenhamland, un régimen de complementación al salario, y se dictaron diversas leyes en contra del vagabundaje y la mendicidad, que iban desde perseguir a los mendigos, marcarlos con determinadas letras, hasta el encarcelamiento de los reincidentes.

La Ley de Residencia -que desde su promulgación en 1662 se mantuvo más de un siglo y cuarto sin modificaciones-, facultó a las autoridades locales para privar a los pobres de viajar libremente, e incluso obligó a las personas en condiciones de “futura pobreza” a regresar a su lugar de origen, sin que gozara de ninguna seguridad y prohibiendo toda ayuda externa. Se ampliaron los servicios en las casas u hospicios de pobres, se crearon asilos-talleres anexos a dichas casas, instituciones de corrección y otras obras de beneficencia con carácter opresivo.⁷

En España, a pesar del despliegue de medidas coercitivas contra la pobreza y al gran aumento de la población en esta condición, el sistema asistencial que se practicó durante el siglo XVIII fracasa, por lo que la población en pobreza representó para el Estado “un peligro para el orden social”. El rechazo de la población en condiciones de miseria a la ayuda de las instituciones asistenciales, así como la incapacidad de las mismas por cubrir sus necesidades mínimas y en plantear una división especializadas de la asistencia en diversos tipos de pobreza, impidió cumplir con el propósito asistencial, de convertir a la población menesterosa en “ciudadanos útiles para el Estado y la sociedad”.⁸

El origen y las funciones asignadas al Estado moderno en el ámbito social, se sustentaron en las corrientes del pensamiento filosófico de los teóricos de la política clásica de los siglos XVIII y XIX, que conceden la razón de Estado a la necesidad de lograr un equilibrio para asegurar un ejercicio pleno de las libertades individuales y el garantizar los derechos sociales para todos. El Estado, instituido a través de un pacto

⁷ Kart de Schweinitz. “Inglaterra hacia la seguridad social”. México. Ediciones Minerva. 1945. p. 69.

⁸ *Ibidem*. p. 35.

social, se coloca como el punto de equilibrio de ambos intereses, expresando la voluntad suprema de una organización social en la preservación de sus derechos fundamentales.⁹

Como resultado de este “acuerdo de voluntades”, en el que los individuos modernos, cada uno considerado como una potestad en sí mismo, deciden organizar un estado civil, sobre derechos ligados a prerrogativas esenciales individuales, y con este propósito, el Estado elabora y estructura un marco normativo con el único propósito de promover la vigencia de esas mismas libertades, así como de asegurar el acceso a los bienes sociales de manera justa y equilibrada.¹⁰

Esta nueva percepción de la vida social tiene como fundamento la corriente de pensadores de la Ilustración, quienes sentaron las bases para establecer una diferencia tácita entre el Estado y la sociedad civil. Éste (lo público) se desarrolla como una forma particular de organización política encargada de garantizar el acceso al poder político, la libre producción del mercantilismo, los derechos de participación y de acceso al bienestar social. La sociedad civil (lo privado) mantiene sus prerrogativas individuales, la libertad personal, política y económica. La vida pública se inserta en un proceso de secularización, en el que el poder no solo del Estado, sino el de la Iglesia, se mantuvieron al margen.¹¹

En la nueva comunidad, las relaciones de cambio que se generalizaron, rompen con todos los vínculos de sujeción personal que los incapacitaba para actuar, individuos libres en sus voluntades en todos los ámbitos de la vida social. Esta universalización del cambio, que deriva en un hecho social, constituye el punto de partida “de todas las formas sociales de organización política, económica, sociológica”, y “surge una nueva

⁹ Rousseau, en su tratado sobre el contrato social señalaba que en cada individuo se comprometía hacia la comunidad, así como lo inherente a cada uno, nuestro poder, bajo la “suprema dirección de la voluntad general” constituyendo una soberanía inalienable, indivisible, infalible y absoluta. Lejos de “destruir la igualdad natural, el pacto fundamental, sustituye por una igualdad moral y legítima lo que la naturaleza hubiese podido poner de desigualdad física entre los hombres... se hacen todos iguales por convención y de derecho” Jean Jacques Chevalier. “Los grandes textos políticos”. España. Editorial Aguilar. 1977. p. 151.

¹⁰ Montesquieu, en El Espíritu de la Leyes, explicaba que la característica de una república democrática era por naturaleza el gobierno del mayor número. “Si las leyes funcionan mal, si no son ejecutadas, la causa no puede estar más que en la corrupción del carácter del mayor número...el Estado ya está perdido...Mientras que, por el contrario, es fácil para un monarca equivocado por malos consejos o negligente cambiar de consejos o corregirse de su negligencia.” Jean Jacques Chevalier. Op. Cit. p. 113.

¹¹ Arnaldo Córdova. Op. Cit. pp. 33-34.

organización política que aún cuando ha organizado ya la sociedad, sigue viviendo como una entidad autosuficiente que ve a la sociedad, como una simple necesidad exterior.”¹²

Como resultado de las convulsiones sociales en Inglaterra y posteriormente en Francia, los dilemas que se planteó el Estado, fueron no sólo lograr un equilibrio entre posturas difíciles de conciliar como las libertades individuales y los derechos colectivos, sino ubicar la responsabilidad de prodigar los recursos para el combate a la pobreza. La forma de concebir esta estrategia se basó fundamentalmente en proporcionar los factores esenciales para el aumento del ingreso esperado de los pobres, es decir, la productividad marginal de su mano de obra en el mercado y su acceso a los incipientes bienes y servicios públicos enfocados, en primera instancia, a cubrir las necesidades de atención a la salud.

Dejando de lado concepciones “naturales” sobre la pobreza y su vinculación con aspectos éticos y religiosos, el naciente Estado liberal se edificó en la esencia del igualitarismo y en la filosofía del progreso. Concibió al Estado como garante de los derechos del individuo, y deja a la prosperidad y al bienestar social, como el resultado de la libre competencia. El bienestar se concibe como un propósito marginal, “como algo que se puede alcanzar gradualmente en términos de un proyecto político y por medio de instituciones públicas”¹³ El Estado inició así, un proceso dual en la consolidación de su identidad nacional, colocándose como representante y promotor del interés general, en aras de preservar los derechos fundamentales de la sociedad, el derecho a la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad y el trabajo, pero al mismo tiempo, como eje de procesos adaptativos que permitieron conciliar a los distintos “grupos multifuncionales y heterogéneos”, consolidando así las estructuras del nuevo orden del sistema capitalista.¹⁴

En esta nueva dinámica social, los derechos se transforman en fines y obligaciones del Estado, quien asume una nueva función central y coercitiva. Aunque algunos pensadores fueron enfáticos en señalar el depósito agnóstico y provisional del poder en

¹² Arnaldo Córdova. Op. Cit. p. 33.

¹³ Íbidem. p. 36.

¹⁴ Claus Offe. “Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar”. México. Editorial Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. p. 18.

el Estado, confiado a los gobernantes en beneficio del pueblo, y advirtieron que la soberanía de Estado, la constitución de este nuevo órgano del poder social, podría significar la nulidad de la apelación contra su voluntad, un poder que podría situarse por encima de la vida social.¹⁵ La ausencia de una instancia superior que pudiera en modo alguno obligarlo a tomar una decisión en lugar de otra, obligó a algunos pensadores a señalar la necesaria imposición de restricciones a su interferencia.¹⁶ Se conforman los elementos que dan vida al concepto moderno de un estado de derecho.

La concepción contemporánea del Estado surge a mediados del siglo XIX con la integración del Estado político con la sociedad civil, “determinando, entre otros aspectos, la estructura formal de un sistema jurídico que garantizaría las libertades fundamentales y la creación de una estructura social del propio sistema, que dio paso a un Estado comprometido con el financiamiento y la administración de la seguridad social, pero sólo admitió de la democracia, lo que podía conciliarse con las crecientes demandas de los trabajadores industriales.¹⁷

El principal exponente del liberalismo inglés fue Adam Smith, “...que en su obra *Las riquezas de la Naciones*, atribuye al Estado solamente cuatro funciones: la primera es, salvaguardar el orden interno, el cual consiste en la reglamentación del mercado, castigando a los individuos que no respeten las reglas establecidas al respecto; la segunda función es el orden internacional, salvaguardando la soberanía nacional; la tercera, es la ejecución de algunas obras públicas que no pueden ser ejecutadas por los particulares.” La última, en el ámbito internacional, la intervención gubernamental en la reducción de la protección al intercambio comercial global.¹⁸

¹⁵ “Todo el poder del gobierno civil afecta exclusivamente a los intereses civiles, se limita a las cosas de este mundo y no tiene nada que ver con el otro”. Jonh Locke. “Ensayo sobre el gobierno civil”. En: Chevalier, Jean-Jacques. Op. Cit. p. 101.

¹⁶ Tocqueville advertía que el principio de mayoría, un principio igualitario que pretende hacer prevalecer la fuerza del número sobre la de individualidad, tenía “entre los deletéreos efectos...la inestabilidad del legislativo, el ejercicio frecuentemente arbitrario de los funcionarios, el conformismo de las opiniones, la disminución de hombres confiables en la escena política...El problema político por excelencia es el que se refiere no tanto a quien detenta el poder sino a la manera de limitarlo y controlarlo.” Norberto Bobbio. “Liberalismo y democracia”. México. Fondo de Cultura Económica.1989. pp. 64-65.

¹⁷ Gloria Guadarrama. Op. Cit. p. 35.

¹⁸ Miguel Ángel Márquez Zárate. “Gerencia Social. Un testimonio de racionalidad gubernamental”. México. UNAM, 2003. p. 44.

Aunque desde el Renacimiento algunos conceptos fueron ganando terreno en Europa, como el anticlericalismo, la democracia, el nacionalismo y el industrialismo, sobre la base de una nueva perspectiva del individualismo, así como la preeminencia de instituciones económicas como los bancos nacionales, la de exportación de la agricultura y las iniciativas de exportación comercial, fue difícil romper con las viejas estructuras sociales, bajo el riesgo de caer en una situación de anarquía, por lo que fuera de Inglaterra, Francia y los Países Bajos, no en todos los Estados-nación se dio el mismo proceso liberal y registró distintas características.

Un contraste es Alemania, que a pesar de que fue precursora de "...las primeras leyes de seguridad social en el mundo, como la Ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889)", bajo el régimen de canciller Otto Von Bismark, su particular proceso de industrialización, como la creación de una industria pesada "... no por la iniciativa privada local, sino bajo la dirección de los bancos centrales y un sistema de carteles y trust, que no cumplieron todas las leyes de la economía utilitaria.",¹⁹ y ante la ausencia de una etapa centralizadora y de una base industrial que propiciara el movimiento liberal individualista, se crearon las condiciones para la formación en las décadas siguientes, de un Estado fascista.

Con el desarrollo de la sociedad industrial, al mismo tiempo que propició profundas transformaciones sociales, también provocó contradicciones en el ámbito económico y social. En el plano económico, el vacío de la inversión en áreas poco rentables de la cadena productiva, propició un desequilibrio en el mercado derivando en un prolongado periodo de crisis. En los mercados nacionales, una vez que vieron rebasada su capacidad de autorregulación, el bienestar de los individuos pasó del usufructo de la fuerza de su trabajo a depender del nexo monetario. De esta forma, se recrudecen fenómenos como una mayor concentración de la riqueza así como la generalización de la pobreza, que estallaron en fuertes cuestionamientos al sistema capitalista.

Los estudios sobre la pobreza se refirieron a profundas transformaciones del fenómeno en el siglo XIX. "...se había producido, en primer lugar, un incremento generalizado de

¹⁹ R. H. S. Crossman. Op. Cit. p. 171.

la pobreza estructural o permanente, es decir, del número de familias sometidas al círculo vicioso del no retorno...y lo más importante, habría tenido lugar también la extensión de un nuevo tipo de pobreza ligada al mundo del trabajo que, en paralelo a la degradación del artesanado, al incremento de la vulnerabilidad de los trabajadores y el crecimiento general de la “asalarización” –y por medio de una especie de anillos o “círculo concéntricos”-, tendió a amenazar a la mayoría de la población tanto rural como urbana.”²⁰

El fenómeno de la generalización de la pobreza, contribuyó a cuestionar la vinculación de los derechos a la libertad y al bienestar, considerados como valores inalienables, y la manera como se privilegian unos en detrimento de otros. Una nueva concepción del problema social da pauta a la necesidad de una mayor intervención del Estado y de generar políticas sociales que se van desarrollando de acuerdo a los distintos consensos y disensos alcanzados, considerando los distintos niveles de responsabilidad social asumidos por los Estados occidentales. Es un proceso que, en los albores del siglo XX, contribuyó a que se replantearan las bases filosóficas que dieron origen incluso, a un nuevo orden económico mundial.

2. Un nuevo concepto: La política social

El denominado Estado Benefactor se configuró en la esfera de lo social, como proveedor de una plataforma de seguridad social pública, que legitimó la función del Estado estableciendo servicios sociales universales a través de una estructura institucional orientada a garantizar un nivel de vida digno para todos. Aún considerando los preceptos universales en los que descansa la cuestión social, éstos adquirieron diversos matices de acuerdo a la construcción social de cada país. “Las instituciones del Estado Benefactor se erigieron y difundieron sustentadas en un determinado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y sobre un escenario político donde las relaciones de poder amenazaban la integridad del sistema social vigente. La variante Estado de Bienestar fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización social”²¹

²⁰ Marc Marsal i Ferret. Op. Cit. p. 39.

²¹ Íbidem. p. 16.

La política social del siglo XX tiene sustento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU) de 1948, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, los cuales dieron fundamento a los trabajos de investigación hacia el “favorecimiento de los más pobres”, en dos sentidos. Por un lado, consistió en reorientar las estrategias de los países menos desarrollados, a fin de proporcionar bienestar a la mayoría de la población y reducir los distintos efectos negativos de la pobreza. En el otro, se incluyeron objetivos económicos, entre los que destacaron los salarios mínimos y medidas de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres, aún dentro de un contexto global deficiente y claramente injusto.

A partir de la necesaria intervención del Estado en todos los ámbitos, la forma en la que el Estado procuró el mayor bienestar, en los países occidentales, se estableció a partir del reconocimiento de la ciudadanía social y de los derechos sociales exigibles, como resultado de las distintas luchas por lograr leyes sociales más justas e igualitarias. La forma como lo proveyó, fue a través de las políticas sociales, un conjunto de intervenciones públicas sustentadas en una estructura institucional que proporcionó a los ciudadanos servicios públicos, medidas orientadas a la protección mínima de toda la población, sobre todo cuando ésta no podía acceder a dichas condiciones por sus propios medios.²²

De acuerdo a la opinión de Jaime Sobrino, una aproximación al concepto de política social se debe efectuar a partir de cuatro premisas. Desde el punto de vista “filosófico”, entendida como el medio a través del cual los miembros de un colectivo encuentran la solución a sus problemas. Desde un punto de vista de la “consecución de un objetivo”, es decir, “como un producto” que se obtiene de atender las necesidades y de mejorar la calidad de vida de una comunidad. Abordarla como “un proceso”, la forma como una comunidad está en la búsqueda permanente de mejores condiciones para sus miembros. Y por último, la política social como “una estructura para la acción”, es decir como un producto y procesos simultáneos. Sólo partiendo de un consenso conceptual, se puede operar adaptándose a los cambios que se produzcan.²³

²² Gloria Guadarrama. Op. cit. p. 41.

²³ Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. “Pobreza, política social y participación ciudadana”. México. El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social. 1995. pp. 31-32.

Abordando a la política social desde un punto de vista “filosófico”, y de acuerdo al ideólogo de la política social de la London School of Economics, Richard Titmuss, existen tres modelos de política social vinculados a una serie de elecciones establecidas en cada uno de ellos y que se encuentran asociados a la “ordenación del cambio social” por la que optaron los distintos Estados occidentales. El primer modelo es el “modelo residual de política social de bienestar”, que reconoce la existencia de dos vías naturales para cubrir las necesidades adecuadas del ser humano: el mercado privado y la familia. La intervención del Estado de Bienestar es mínima, se justifica sólo ante la ausencia temporal, de estos dos caminos. Es el modelo que explica el funcionamiento del Estado liberal y del que se ha hecho un breve esbozo.

El modelo de política social institucional “redistributivo”, cuyos principios, el de la necesidad y de la igualdad social, ha permitido que se institucionalice al bienestar social, quedando integrada a la sociedad y proporcionando servicios generales que no dependen de las reglas del mercado. En este modelo, el Estado de bienestar juega un papel fundamental, en el cual la asistencia social solamente se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

En la política social redistributiva, la forma como se garantizaron estas condiciones de bienestar descansó sobre dos esquemas, el de la seguridad social y el de la asistencia social. La primera contempló beneficios sociales vinculados a la mercantilización de la fuerza de trabajo, en los que se incluyeron salud, protección contra accidentes, enfermedades y otras prestaciones sustentadas en el salario y en un marco normativo laboral. La segunda, lo conforma un grupo de beneficios mínimos -una vez fracturados los canales sociales naturales, del mercado privado y de la familia- otorgados sobre la base de proporcionar satisfactores mínimos a grupos vulnerables.

El tercer modelo, “el modelo de política social”, que otorga un lugar preponderante a las instituciones de bienestar social como mecanismos compensatorios de la economía. Se fundamenta en el mérito, en los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y en la productividad y es a partir de aquí, que las necesidades sociales deben satisfacerse.²⁴

²⁴ Richard M. Titmuss. “Política Social”. España. Editorial Ariel. 1981. pp. 37-38.

Este es el modelo que sustenta al Estado y que rige las políticas sociales, aunque de manera diferenciada de acuerdo al desarrollo de los países que lo sustentan.

De acuerdo a lo señalado por el analista Julio Boltvinik, de los modelos señalados con anterioridad, el que se ha promovido en nuestro país es el primero, el residual o liberal, en el cual la asistencia social se otorga a aquellas familias a quienes ya se encuentran en situación de pobreza y donde prevalecen algunos principios que hacen referencia al modelo redistributivo, principios de la política social y consecuentemente de la lucha contra la pobreza.

Un ejemplo de lo anterior, es el “principio de la subsidiariedad del Estado”, según el cual el Estado debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente.

U segundo principio es que “los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades”, requieren como condición fundamental el “principio de subsidiariedad”.

“La igualdad de oportunidades”, el tercer principio, es definida como “la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado –que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes- y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales”.

En cuarto lugar define: “para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer; a un nivel siquiera mínimo sus necesidades básicas’, es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se alcance, las personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellas una auténtica igualdad de oportunidades.”²⁵

²⁵ Citado por Julio Boltvinik, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades”. En: *La pobreza en México y en el mundo. Realidades y Desafíos*. México. Editorial Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas. p. 318.

En lo que se refiere a la política social bajo la premisa de “una estructura para la acción”, su delimitación ha resultado una tarea compleja, considerando que los límites del bienestar y de las oportunidades entre los miembros de la comunidad han variado de acuerdo a las condiciones históricas prevalecientes y de acuerdo al enfoque de las corrientes de pensamiento que la determinan. Las fronteras con respecto a otros ámbitos no han quedado claramente definidas, ya que la política social se encuentra estrechamente vinculada a la política económica. Un claro ejemplo de lo anterior, son las políticas de atención a la pobreza, las que han sido vinculadas necesariamente a políticas de desarrollo regional, crecimiento económico, políticas fiscales y de fomento al empleo, tradicionalmente consideradas como políticas de orden económico.

En un intento por explicar el concepto bajo esta premisa, Martha Nateras señala algunos principios rectores. El de universalidad, que garantiza que todos los miembros de una comunidad gocen de los beneficios o servicios que el Estado estaría obligado a proporcionar. El criterio que rige el principio es de inclusión, lo que garantiza los derechos universales del ciudadano.

El de la eficiencia de los servicios públicos que brinda el Estado. Para ello, se establece un mecanismo de incentivos que permiten el mejor uso y asignación de los recursos maximizando los beneficios sociales, lo que permite medir la calidad y la cobertura para lograr una mayor equidad social.

El de la equivalencia, que genera la solidaridad entre la colectividad no sólo en el rubro de lo social, sino también en el ámbito económico. Se establece a partir de las medidas diferenciales asociadas a los pagos efectuados que realizan los ciudadanos de acuerdo a su nivel de ingreso.

Por último, el principio de la integralidad, que plantea que para lograr el éxito de la formulación y de la ejecución de las políticas públicas, se debe tener presente la estrecha vinculación entre la política económica y los diferentes sectores que conforman la política social.²⁶

²⁶ Martha E. Nateras González. “Fundamentos conceptuales y políticos de las políticas sociales contemporáneas”. En: *Más allá del combate a la pobreza*. Eugenio Arriaga y José Sosa, (comp.) México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad de Guadalajara. 2005. p. 80.

3. La crisis del Estado de bienestar

Como resultado de las crecientes demandas sociales sectoriales y de las rupturas en los procesos productivos que cuestionaron la pretendida neutralidad y autorregulación del mercado, en el último cuarto del siglo XIX, el modelo de política social redistributivo, comenzó a fracturarse, surgiendo la necesidad de intervención del Estado en la regulación de las relaciones mercantiles, modificando su estructura normativa, principalmente en los países que comenzaron con una etapa temprana de industrialización, experimentando cambios sustanciales en la necesidad de mayor presencia e intervención estatal, para dar paso al modelo de política social planteado por Titmuss.

La Gran Depresión registrada en 1929 en los Estados Unidos, propició un fuerte cuestionamiento al modelo económico prevaleciente. Su principal crítico fue el economista J. M. Keynes, quien señaló que tanto el comportamiento de los agentes económicos como el desarrollo del mercado habían escapado al control del sistema de precios generando desequilibrios, por lo que era imperativo la intervención del Estado, en la combinación y conjunción de un crecimiento económico y una mejor redistribución de la riqueza. Se dio inicio a una característica que sería clave en el proceso de adaptación del Estado occidental cuyos objetivos fueron mantener el poder de la burguesía y el mantenimiento del sistema capitalista. El éxito del proyecto intervencionista del Estado, dependió del poder y de su capacidad de acción, invadiendo la esfera económica con el objetivo de regular las crisis, y al mismo tiempo, garantizar la competitividad de las empresas en el mercado internacional, los puestos de trabajo, y producir los excedentes que serían repartidos sin desanimar a los inversores privados.

La teoría económica de Keynes descansó sobre dos principios fundamentales. Haciendo un rompimiento con la doctrina liberal que explicaba, que para llegar al bienestar social, los beneficios individuales tenderían a generar beneficios colectivos, la doctrina keynesiana hace evidente que las acciones individuales no producían beneficios colectivos, en virtud de que el egoísmo llevaría a maximizar los beneficios individuales. Bajo esta premisa, como en el mercado prevalecerán las fallas de un sistema económico imperfecto, este sistema se vería impedido a proporcionar un equilibrio de forma automática.

El segundo principio, a partir de estas fallas en el mercado, el sistema de precios no garantizaría una asignación eficiente de los recursos, y por consiguiente, tampoco la maximización del bienestar social, por lo que era necesaria la intervención del Estado orientada a limitar las elecciones individuales egoístas. “La concepción de Keynes sobre el Estado está influida por una visión moral y una filosofía pública, de acuerdo a las cuales, el Estado es una organización “benefactora” que busca mejorar la eficiencia económica y el bienestar social, aspectos indispensables para preservar el interés públicos sobre el interés egoísta de los individuos”²⁷

Bajo el modelo keynesiano, el Estado se transformó en el eje impulsor del desarrollo capitalista principalmente como agente promotor y regulador del proceso productivo, caracterizada por un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico-social. El papel de la administración pública “...a través de su intervención en el ámbito económico, logra darle una nueva concepción a su estudio, ya no es la reguladora del orden social existente, si no que toma la función principal para el desarrollo económico y social de los diversos países, su nueva racionalidad se enmarca en una ampliación de sus interacciones con la sociedad civil; el Estado aparece como el salvador de la sociedad, como razón del Estado mismo.”²⁸

Si se examina el proceso que llevó al Estado de bienestar de asegurar las condiciones de vida más dignas a la población, así como la pacificación del antagonismo de clase, se podrá explicar como el resultado de la intervención de un poder estatal democráticamente legitimado para regular y paliar el proceso de crecimiento natural capitalista. “El aspecto sustancial del proyecto se alimenta de los restos de la utopía de la sociedad del trabajo: al normalizarse el status de los trabajadores mediante la participación cívica y el ejercicio de derechos sociales, la masa de la población consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia social y bienestar creciente. Ello presupone que las intervenciones estatales pueden garantizar la coexistencia pacífica entre el capitalismo y la democracia.”²⁹

²⁷ Martha E. Nateras González. Op. Cit. pp. 61-62.

²⁸ Miguel Ángel Márquez Zárate. Op. Cit. pp. 48-49.

²⁹ Jurgen Habermas. “La crisis del estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”. En I. Wallestein. *La crisis del estado de bienestar y otros ensayos*. Costa Rica. Cuadernos de Ciencias Sociales 19. FLACSO. 1989. p. 69.

Cuatro décadas posteriores al desarrollo de la teoría keynesiana, las medidas sociales asumidas por el Estado requirieron de un gran poder, a fin de conseguir fuerza de ley, así como un gran financiamiento con cargo a los presupuestos públicos, con el objetivo de hacer patente la eficacia real en el mundo vital de sus beneficiarios. De igual forma, el Estado-nación resultó un marco demasiado estrecho para asegurar las políticas económicas keynesianas. En el contexto interno, por los límites del poder de intervención del Estado ante la resistencia de los inversores privados. Frente al exterior, ante la dinámica del mercado mundial y la política de inversión de las empresas que operaban ya a escala global.

Los cuestionamientos que hicieron algunos críticos al modelo keynesiano, hicieron referencia a la contradicción y a las debilidades del mismo, originándose en la unilateralidad de la acción del Estado.

La crisis económica que surge a mediados de los años setentas en los países mayormente industrializados, y que se acentúa durante los primeros años de los ochentas en los países con menor desarrollo, hizo evidente la crisis de este modelo. Para estos últimos países, fue más evidente el manejo imprudencial de las finanzas públicas, los erráticos manejos de política financiera y la ausencia de ajustes en la estrategia general de industrialización, que caracterizaron la estrategia macroeconómica aplicada durante los años setenta. En el contexto internacional, se sumaron la necesidad de mayor movilidad de los factores de la producción, la sobrecapitalización, una dinámica de protección de los mercados nacionales, la aplicación de políticas financieras erradas de las instituciones financieras internacionales, lo que contribuyó a una crisis de las economías centrales, la caída abrupta en el precio de las materias primas latinoamericanas, en especial el petróleo, motivando que las economías de estos países, enfrentaran una situación de insolvencia para continuar con un modelo de Estado insostenible en el largo plazo.³⁰

³⁰ Clause Offe, señalaba que una de las contradicciones que se presenta en el Estado de bienestar, es el grado de complejidad que interactúa dentro y fuera del aparato del Estado. “La capacidad del capital para ejercer un poder privado de veto contra la política y las actividades administrativas del Estado del Bienestar amenaza continuamente su viabilidad fiscal. También contradice y amenaza su coherencia y racionalidad”. La interrelación en los ámbitos social y económico se ha visto ligado a un “exceso de fracasos y resultados no planificados”, producto de la “turbulencia social y la resistencia políticas interiorizadas dentro del aparato de Estado.” Las contradicciones del Estado de bienestar, Op. Cit. p. 27.

Como resultado de la crisis y de la recesión que enfrentaron posteriormente los países latinoamericanos en los ochentas, iniciaron reformas aunque con diferencias en la concepción y en las formas de aplicación, para insertarse a la nueva tendencia que preconizaba una indefectible globalización. Con la amenaza de quedar al margen del “progreso” y de su ingreso “al primer mundo”, y mientras que los países desarrollados ampliaron sus márgenes de intervención estatal promoviendo su desarrollo industrial y agrícola, impusieron a numerosos países en desarrollo, la “rectoría irrestricta del mercado” en sus procesos económicos locales, “...sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación de sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa y grave deterioro social y ecológico.”³¹

La “distorsión” que había producido el Estado benefactor y, de manera particular, la nueva dinámica de las fuerzas productivas, la presión que ejercían para garantizar ya no sólo el mínimo de bienestar y seguridad, sino la provisión de un máximo de bienestar, la rebeldía ante la presión fiscal, el creciente desempleo, el crecimiento del gasto público ligado a su ineficiencia y corrupción, ocasionaron que enfrentara un esquema de debilitamiento y surge la necesidad de adoptar un nuevo modelo, el paradigma económico neoliberal.³²

De acuerdo al ideario de Milton Friedman, quien atribuyó a la excesiva intervención del Estado, como la falla principal de la economía, se orientaría a una mayor apertura y desregulación en el área económica, en detrimento de la responsabilidad de los Estados en el desarrollo económico y en la provisión del bienestar social.

“Las tendencias neoliberales (que los gobiernos de Reagan y Thatcher ejemplificaron muy bien) proponen un cambio de valores y una renuncia al Estado de bienestar; la prioridad estaría ahora en una sociedad regida casi totalmente por el mercado, una

³¹ José Luis Calva. “México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global”. México. Plaza Janés. 2000. p. 15

³² Gösta Esping-Andersen señala que sumado al fenómeno de la globalización, que provocó una fuerte crisis a economías pródigas y recrudesció las contradicciones en las no competitivas, habría que considerar a los sistemas de bienestar que se quedaron anclados en el pasado y que se vieron imposibilitados de responder a las nuevas situaciones. Las fallas de los mercados de trabajo al no lograr una suficiente cobertura, generaron una sobrecarga a los sistemas de bienestar. “Lo grave es que la enfermedad que aflige a los sistemas avanzados de seguridad social influye en el pensamiento estratégico en las democracias industriales emergentes”. Julio Boltvinik. “Política Social: continuidad neoliberal”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 31 de agosto de 2001. www.jornada.unam.mx

sociedad competitiva y móvil, donde cada uno tuviera que asumir los riesgos de la libertad de la misma manera que acepta sus ventajas. Estas tendencias no han desmontado el Estado de Bienestar en aquéllos aspectos en que perjudicaría a las clases electoralmente poderosas, pero sí han reducido significativamente el gasto social que beneficiaba a los sectores más pobres y desprotegidos.”³³

Las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lideradas por los ministros de hacienda y los gobernadores de los bancos centrales de las ocho naciones industriales avanzadas, bajo la doctrina monetarista friedmaniana, promovieron una serie de reformas orientadas, en primera instancia, a contener los efectos de las crisis locales, siguiendo con una nueva medida de “empobrecerse a uno mismo”, en contraposición a la de “empobrecer al vecino”, lo que había acarreado la crisis de los años veinte. El diseño contenía una presión internacional sobre los países que afrontaban una desaceleración económica, con la operación de políticas fiscales y monetarias excesivamente contractivas, recortando su déficit comercial y acumulando un superávit suministrado en forma de deuda externa. Estas medidas estuvieron acompañadas de otras políticas erradas, como la liberalización del mercado financiero sin un marco regulatorio adecuado; la liberalización comercial sin una protección gradual y selectiva; así como la privatización de las empresas públicas, sin políticas de competencia y vigilancia que impidiesen los abusos de los poderes monopólicos, provocando no sólo que las economías de los países menos desarrollados se colapsaran, también produjeron un estancamiento regional con efectos recesivos mundiales.³⁴

Esta tendencia llevó al recrudecimiento de la desigualdad entre los países ricos y pobres. “Si bien la globalización avanza en muchas dimensiones, avanza más rápidamente en aquellos asuntos que son más funcionales a los centros de decisión económica mundial, ante la creciente impotencia de los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Actualmente las decisiones mundiales más importantes

³³ Martha E. Nateras González. Op. Cit. p. 70.

³⁴ Joseph E. Stiglitz. “El malestar en la globalización”. Madrid. Edit. Taurus. 2002. p.142

siguen estando centradas en el grupo de los siete países industrializados, que constituyen aproximadamente el 10% de la población mundial.”³⁵

Con la función eminentemente económica del modelo de desarrollo, el Estado neoliberal planteó un esquema que aseguraría no solo la inserción a un “mercado global competitivo”, sino a una nueva base de legitimación considerada a partir de una redistribución funcional de derechos y obligaciones entre el Estado y los nuevos grupos que fueron conformando la estructura social. La “...demanda global que redefine el papel del Estado y revaloriza el mercado como actor protagónico para la producción y la asignación eficiente de recursos ante el consecuente desprestigio de la función empresarial de los Estados benefactores.”³⁶

Teniendo como marco un largo periodo de estancamiento y ante la imposibilidad de mantener la inversión pública, algunos Estados latinoamericanos, abandonan la idea de estabilizar el ciclo económico, e inician a un nuevo periodo de redefinición de sus fronteras económicas. Ofrece a las empresas públicas en venta y retrae su participación en áreas económicas secundarias, las que son absorbidas por algunos grupos económicos a quienes se “les favoreció para consolidar su poder de veto sobre políticas públicas y se colocaron en inmejorable posición para apropiarse del desvalorizado patrimonio público, imponiendo exigencias de rentabilidad excepcionales y con pocos o nulos compromisos de productividad e inversión”³⁷

En ese contexto, la denominada primera “década perdida” del crecimiento en algunos países de la América Latina (1980-1990), propició la caída generalizada en el bienestar social y en consecuencia, el cuestionamiento y la inconformidad de los sectores mayoritarios de la población. “La pretendida revitalización de las instituciones públicas para sustentar la legitimidad del Estado, encuentra una explicación en el deterioro de su capacidad distributiva. Su legitimidad se vio cuestionada ante la imposibilidad de

³⁵ Méndez, José Luis. “¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma de Estado en América Latina”. En: *Reforma y Democracia*. Venezuela. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. No. 6. 1996. p. 48.

³⁶ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. “El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México”. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. pp. 22-23.

³⁷ María del Carmen Pardo. Op. Cit. p. 24.

asegurar, en condiciones de un largo periodo de recesión económica, un conjunto de satisfactores, políticos y sociales a la población: la legitimación por desempeño.”³⁸

La aspiración universalista del bienestar social del Estado en los países en desarrollo, se vio inhibida fundamentalmente por la capacidad de cobertura, considerando que fue conducida por medio del arreglo corporativo y definida a partir no solo de “un determinado nivel de las fuerzas productivas” sino de la negociación política permanente que se fue estableciendo en su época de mayor articulación. La asistencia social se caracterizó por ser de última instancia, excluida de un concepto integral, y a la que se sostuvo de transferencias constantes con el propósito de asegurar la incorporación de la sociedad, al mercado de trabajo y a las organizaciones gremiales.³⁹

4. Del capital social al capital humano

Durante este periodo de transición, se sentaron las bases para dar “dirección a los cambios que se iniciaron con la reforma económica, y propiciaron el fin del proteccionismo en dos etapas. En una primera, y como resultado de los primeros intentos de estabilización, se reorientó la estrategia de Estado, hacia un proceso en el “...cual tiende a incrementar el papel del mercado y los incentivos económicos, además de circunscribir la acción del Estado al establecimiento del marco legislativo y administrativo para que el sector privado generara empleo productivo y riqueza.”⁴⁰

Dicha etapa trastocó los objetivos, instrumentos y el ámbito de las políticas de bienestar social. Con la reivindicación del mercado como epicentro de la interacción social y la contracción simbólica y organizativa de la figura gubernamental, el bienestar social deja de ser una función directa del activismo estatal para ser trasladado al espacio de la interacción individual y de mercado, y se considera a los nuevos programas focalizados de combate a la pobreza, como sustitutos temporales de su intervención.

³⁸ Claudia Maldonado Trujillo. “Del Estado propietario al estado modesto. Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México”. El Colegio de México, A.C. Tesis de Licenciatura. México, 2002. p. 136.

³⁹ Julio Boltvinik. “Política Social: continuidad neoliberal”. Íbidem.

⁴⁰ Claudia Maldonado Trujillo. Op. Cit. p. 114.

Los beneficios que ofreció este nuevo modelo de política social se centraron, en primer término, en la importancia del capital social, y de la distribución selectiva de su crecimiento económico como requisito para una estabilidad política y social. Con el capital social, surge la necesidad de reconstruir la propuesta social, como condición para legitimar el quehacer político y social del Estado, propiciando una mayor centralización de los programas sociales, operados a través de estructuras administrativas verticales.⁴¹

El objetivo primordial de este modelo fue consolidar el control, peso e influencia de las fuerzas privadas en lo social, para intentar superar las fallas de mercado y compensar las desigualdades profundas en oportunidades productivas. De igual forma, puso énfasis en los “efectos multiplicadores de la participación social” y la “interactuación comunitaria”, reflejando un posicionamiento funcional del Estado frente al tema de bienestar social, conceptualmente modelado por éste, y que había sido históricamente definido como público.⁴²

El balance de la primera década de la entrada en vigor del Estado neoliberal en los países en vías de desarrollo en América, y cuyos principales objetivos fueron la estabilidad económica y la contención social, evidenció la fragilidad de un Estado que había sido limitado y orientado a una agresiva reestructuración neoliberal, en condiciones de incipiente desarrollo de sus fuerzas competitivas y de sus instituciones de mercado. De igual forma, en un contexto internacional, afrontaba una creciente desigualdad, supeditado a un intercambio altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y vulnerable frente a las políticas comerciales e industriales impuestas por los países desarrollados.

Ante la insuficiencia de recursos, la debilidad productiva, y la nula posibilidad de un programa social de intenso gasto público, el Estado inició con una segunda fase, concentrando los esfuerzos en inhibir el crecimiento de un nuevo fenómeno, el de la pobreza extrema, haciendo evidente “la irracionalidad del sistema de políticas sociales

⁴¹ El modelo residual o redistributivo de la política social, proviene de los modelos estadounidense, canadiense y australiano, caracterizados por el predominio de la ideología de mercado. Son “modelos dominados por la asistencia social, modelos liberales o residuales, donde los derechos dependen de la demostración de necesidad, vía las pruebas de medios, y donde los beneficios son muy magros y están asociados al estigma social.” Julio Boltvinik. *Íbidem*.

⁴² Claudia Maldonado Trujillo. *Op. Cit.* p. 147.

tanto por lo que se refiere a su dinámica interna, como por su conexión con los procesos de producción y distribución de la riqueza”.⁴³

En esta segunda fase del cambio de estrategia en el modelo,⁴⁴ se colocó el énfasis de la inversión en el capital humano, ambos enfoques compartieron algunas premisas del modelo neoliberal en materia económica: una mayor reestructuración neoliberal, centrada en una reforma interna para restringir la participación del Estado, y supeditada a la lógica de “la mano invisible del mercado internacional”,⁴⁵ así como la consideración de que el crecimiento económico es una condición necesaria para la reducción de la pobreza. Si bien el concepto de focalización comunitaria, concibió múltiples acciones de política social, el nuevo concepto en el que deriva, la focalización humana, se convierte en un componente autónomo y prioritario. A pesar de que continuaron algunas acciones complementarias en lo social, no fueron reestructuradas para atender al fenómeno de la pobreza en su totalidad.⁴⁶

La focalización en el capital humano se constituyó en el mecanismo encaminado a aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema. En la presentación del programa, a diferencia del programa con enfoque de capital social, donde se hace un reconocimiento a la suboferta del Estado en materia social, en este nuevo enfoque se coloca el déficit de lado de los pobres, es decir, la situación de pobreza entendida como una falla de mercado en la que la responsabilidad del Estado se restringe a un ejercicio regulatorio y aislado. El Estado pretende la obtención de bienestar individual como consecuencia última de la responsabilidad que asuma cada individuo en el ámbito del mercado laboral.

De esta forma, el bienestar social sale del discurso político en tanto responsabilidad del Estado, y establece como objetivo primordial de la política social, la atención al

⁴³ María del Carmen Pardo. Op. Cit. Pág.30.

⁴⁴ Ante los problemas derivados de los ajustes económicos en materia de bienestar social y ante la presión política e intelectual de diversos grupos en América Latina, los organismos internacionales, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, “ejercen, a su vez, presión para que esos gobiernos pongan en práctica programas de combate focalizado contra la pobreza en la búsqueda de remediar algunos de los costos sociales del ajuste y como condición para renegociar sus deudas y obtener nuevos créditos.” Bertha Lerner. “América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza”. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1996. p. 17.

⁴⁵ Julio Boltvinik. Íbidem.

⁴⁶ Claudia Maldonado Trujillo. Op. Cit. pp. 187-188.

fenómeno de la pobreza extrema, definiéndola como un problema de falta de capacidad individual que requiere de la transferencia directa y provisional del Estado a las familias en esta condición para la satisfacción de sus “necesidades básicas” en el ámbito del mercado. Por su esencia individualista, este propósito, sólo llegó a un número reducido de la población vulnerable.⁴⁷

Estas medidas han sido tomadas, considerando que el modelo de focalización sigue siendo la égida en el ámbito del bienestar social estadounidense. La propuesta de reforma a la seguridad social de George W. Bush, aunque se encuentra en discusión, sirve de indicador sobre la dirección de ese gobierno en la actual coyuntura. Se orienta a disminuir el esquema de beneficios actuales a los nuevos trabajadores, obteniendo varios beneficios. En primer término, reduce las partidas presupuestales a los programas para la población en condiciones de pobreza. En segundo, se plantea dejar la responsabilidad de los riesgos de la gestión de los fondos de pensiones en los propios trabajadores, con cuentas de inversión privada de sus aportaciones al Seguro Social. Finalmente, el Estado norteamericano tiene previsto evitar consecuencias macroeconómicas, entre otras prioridades, por su lucha antiterrorista, transfiriendo la responsabilidad estatal de la atención social a los vaivenes del mercado financiero.⁴⁸

La situación de desigualdad y de incertidumbre social propiciados por los acelerados cambios en materia de política social ha dado lugar a cuestionamientos a este modelo que han sostenido algunos Estados latinoamericanos. Al aumento de las desigualdades “estructurales o tradicionales...claramente identificables en los indicadores sociales de cualquier país, como educación, ingreso, gasto, ocupación y que significan además referentes identitarios colectivos con cierto grado de estabilidad...”,⁴⁹ se sumaron nuevas desigualdades que se circunscriben en procesos dinámicos de identidades colectivas de reducida estabilidad y exclusión.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. 1995. p. 113.

⁴⁸ El Presidente Bush envió al Congreso la propuesta de reducción presupuestal para los programas locales de asistencia agrícola y planes de vivienda para los sectores de mayor pobreza, y solicitó un mayor presupuesto para la “lucha estratégica mundial” contra el terrorismo, con el fin de evitar un mayor endeudamiento y un déficit público rebasado. Víctor M. Godínez. “Del New Deal, a la sociedad de propietarios”. En: Economía. Periódico La Jornada. México. 31 de enero de 2005. www.jornada.unam.mx

⁴⁹ Sara Gordon. “Nuevas desigualdades y política social”. En: *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Rolando Cordera y Alicia Zicardi. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Miguel Ángel Porrúa Ed. México, 2000. p. 59.

El actual entorno mundial, configurado por una “multipolaridad económica”, caracterizado por la imposición del modelo neoliberal como el único posible, ha empleado a los distintos organismos internacionales financieros, para presionar en integrar, uniformar y globalizar a los países en desarrollo, en contraposición a los países líderes que han desarrollado políticas económicas diversas. Si bien el FMI y el BM han reclamado y reivindicado la importancia del Estado como mecanismo de regulación económica y social, han dejado de lado algunas de las estrategias más ortodoxas de control económico, ante las fallas en la imposición de políticas para el manejo de las crisis presentadas en América Latina en los ochentas y en el Este asiático en los noventa, provocando que se exacerbaban las recesiones. Los reclamos de revisión de sus premisas, fuera y dentro de las propias instituciones, ha permitido que se abran a la discusión de nuevos temas como la necesaria democratización del Estado, la participación de la sociedad civil y la cooperación internacional, entre otros.⁵⁰

En el contexto del Foro Económico Mundial de Davos, este modelo único fue severamente cuestionado por su presidente y sugirió que “ha llegado el momento de que los países o las regiones puedan construir sus propios paradigmas”. El director del Programa de Iniciativas Locales para el Desarrollo y el Empleo de la OCDE había declarado la inexistencia de recetas y de modelos preestablecidos. “Cada país debe elaborar su propio esquema económico, retomando algunas ideas de otros, empero tienen que ser adaptadas a sus propias necesidades...acorde a sus propias circunstancias.”⁵¹

⁵⁰ Bob Jessop. “Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales”. Colombia. Siglo del Hombre Editores. 1999. pp. 18-19

⁵¹ José Luis Calva. Op. Cit. p. 19

CAPITULO II

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO LIBERAL EN MÉXICO

1. Los cimientos de la responsabilidad social del Estado

La conformación del largo periodo denominado liberal, que inicia con la restauración de la República a mediados del siglo XIX y concluye con la dictadura porfirista, se caracterizó por las transformaciones que llevaron al Estado mexicano a ubicarse en un proceso de supremacía en dos sentidos. Por un lado, respecto de los poderes tanto eclesiástico como del militar; y por el otro, de incipiente centralización de los recursos de Estado. La Constitución de 1857 sentó las bases para limitar los privilegios del ejército y del clero propiciando el cambio en el sistema de propiedad existente que había contribuido a mantener el régimen de propiedad latifundista, e impedido el desarrollo de las economías locales, estableciéndose “como medida indispensable para allanar el principal obstáculo al establecimiento de un sistema tributario uniforme que movilizara la propiedad, base natural de todo buen sistema de recaudación.”⁵²

En principio, para la ordenación y conducción de los asuntos en nuestro país se establecen una Secretaría de Estado y el Despacho de Relaciones Interiores y Exterior. A la primera dependencia, le correspondieron las prácticas gubernamentales de fomento y desarrollo económico del país. Al segundo, la constitución de las bases de la vida social y el desenvolvimiento de los fundamentos de la vida personal. Cabe señalar, que las funciones establecidas por el Estado, de fuerte raigambre intervencionista en la vida social, nacen como resultado de la herencia histórica intervencionista y centralizadora legada principalmente, por España “en tanto eje del débil equilibrio en el bienestar del Estado y la felicidad de la sociedad”.⁵³

Conforme fue avanzando la consolidación y especialización de las actividades de gobierno, se realizaron diversas modificaciones en su estructura, quedando algunas funciones coyunturales suprimidas, y otras, como las actividades de gobernación,

⁵² Luis González. “El liberalismo triunfante”. En: *Historia General de México*. México. El Colegio de México. Versión 2000. 4ª. Reimpresión. 2002. p. 592.

⁵³ Omar Guerrero. “El Estado y la Administración pública en México”. México. INAP. 1989. pp. 65 y 67.

justicia e instrucción pública, fomento, comunicación y obras públicas, industria y comercio, fueron elevadas a la categoría de Secretarías.

La reconstrucción de la nueva nación se tornó compleja debido al proceso de pacificación y unificación frente a las características regionales geográficas y sociales heterogéneas y a su alto grado de fragmentación, por lo que los primeros esfuerzos se dirigieron, en el orden económico, a la vigorización de la hacienda pública por medio de una más eficiente recaudación de impuestos y a la reducción de los gastos militares que habían sostenido los frágiles equilibrios de las fuerzas federales; el fomento a las libertades de asociación y del trabajo; a la inmigración y el poblamiento nacional; al régimen de exenciones en los distintos sectores productivos; y al diseño y reconstrucción de los caminos. Esto es, se encauzaron los recursos federales para crear una base económica que sustentara la integración física de la nación, y aún con resultados mínimos, a la promoción de la industria agrícola, textil, artesanal, del comercio y de la atracción de una reticente inversión tecnológica.

Si bien es en la Constitución de 1812 española donde se reclama, por primera vez para el Estado y los organismos públicos, la asunción y el control de la asistencia social, en nuestro país, transcurrieron cuarenta y cinco años antes que el Estado interviniera con la promulgación de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos y la secularización de todos los hospitales y establecimientos de caridad, a través de su aparato administrativo, la Dirección General de Fondos de Beneficencia para revestir al término de la beneficencia de un concepto civil y laico.

Aún con las nuevas disposiciones para regular la vida de la sociedad civil, las condiciones político-económicas no permitieron concretar estas propuestas de administración y vigilancia, y mantuvieron las actividades creadas por congregaciones religiosas que habían favorecido el surgimiento de dispensarios, orfanatorios, internados, asilos para ancianos, hospitales, casa hogar y escuelas.

Ello se explica por los reducidos recursos presupuestales y ante la ausencia de una política social, y que el Estado se dedicara a reglamentar la asistencia con una legislación continuista respecto de las desigualdades sociales imperantes, poniendo el acento en la vida interna de dichos establecimientos, todavía vinculados a aspectos

morales, como la caridad y la beneficencia, dejando de lado temas como su dispersión, su falta de coordinación y sus disfunciones.⁵⁴

El exiguo presupuesto público para el ámbito del bienestar social, provocó que la intervención del Estado tuviera una limitada atención a la salud y a la educación de la población urbana, aún a pesar de que el primer rubro adquirió una vital importancia ante las incontrolables epidemias de paludismo y pulmonía, y las frecuentes epidemias de tifoidea y viruela durante el periodo de 1867 a 1876. A ello habría que agregar, que a pesar de la fuerte presencia en la contribución de las tareas tradicionales de beneficencia de las organizaciones eclesiásticas, éstas vieron reducidos sus capitales por la disminución en las aportaciones de los grupos conservadores y de los subsidios públicos.

En medio del lento progreso de la estabilidad social, se resolvió que para “homogeneizar a México y ponerlo a la altura de las grandes naciones del mundo contemporáneo se necesitaba en el orden político, la práctica de la Constitución liberal de 1857, la pacificación del país y el debilitamiento de los profesionales de la violencia”... Se inició la conformación de un nacionalismo en todos los órdenes de la vida del país, particularmente, en las letras y en las artes. Se dieron los primeros pasos para brindar libertades de credo y prensa, así como de la primera enseñanza educativa “científica universal”, obligatoria y pública, considerada como “la conductora de un tesoro nacional común”, aunque restringida a las zonas urbanas en rápido crecimiento.⁵⁵ En el aspecto social, la Constitución “símbolo de la unidad y de la victoria del país”, señalaba por primera vez la inclusión de un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, “considerados como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma, y no simples limitaciones al poder público”, y un sistema de protección de dichas garantías.⁵⁶ Sin embargo, la práctica de una democracia liberal, representativa y federal fue postergada ante la necesidad de facultades extraordinarias presidenciales para lograr la pacificación social. Bajo los principios de la doctrina liberal, el Estado limitó su papel como regulador y promotor de los derechos a la propiedad y a la igualdad económica.

⁵⁴ *Íbidem*. Pág. 28.

⁵⁵ *Íbidem*. Pág. 641

⁵⁶ *Íbidem*. p. 593.

En contraste con los derechos ciudadanos expresados constitucionalmente, y con una herencia reverencial de la pobreza, acuñada en la mentalidad cristiana española, el Estado ubicó la atención a la pobreza como un juego tácito de cometido social. “El carácter organicista de la sociedad estamental otorgó a cada colectivo una función social determinada, inalterable, terrena o trascendente, mientras prevalecieron las conveniencias estabilizadoras del sistema sobre toda posibilidad de desarrollo individual. El inmovilismo y la aceptación sumisa del orden vigente, apuntalado en ineficaces mecanismos de permanencia, se impusieron sobre la viabilidad de ascenso o retroceso en el escalafón social.”⁵⁷

Esta percepción de la pobreza señaló como fallas del individuo, su mal comportamiento, la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etcétera. La actitud que adoptaron hacia los pobres las primeras instituciones gubernamentales, así como las organizaciones privadas que conservaron sus actividades de apoyo a grupos vulnerables, fue de dureza, de poca generosidad hacia los pobres. Incluso, en distintos momentos de la historia se les trató como delincuentes. “Ser pobre era equivalente a ser vago y mereció la cárcel en distintos regímenes legales”.⁵⁸

2. La ruptura ideológica con la función pública tradicional

Las nuevas corrientes de pensamiento, inspirados en el liberalismo político francés y norteamericano, principios rectores del positivismo formulado por Augusto Comte y posteriormente del evolucionista Spencer, tienen una doble implicación en el ámbito de lo social. Por un lado, “...como doctrina unitaria aporta la filosofía sustentadora que proporciona la justificación racional a la nueva sociedad burguesa...y supone la implantación de valores tales como el sistema de libertades formales, el racionalismo, el constitucionalismo o la secularización de las formas de vida.”⁵⁹ Lo que prescribe la

⁵⁷ Elena Maza. “Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936)”. España. Editorial Ariel. 1999. p. 16.

⁵⁸ Julio Boltvinik. “Desmercantilizar”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 5 de octubre de 2005. www.jornada.com.mx

⁵⁹ Manuel C. Palomeque López. “La intervención normativa del Estado en la ‘cuestión social’ en la España del siglo XIX”. En: Mariano Esteban De Vega. *Pobreza, beneficencia y política social*. España. Marcial Pons Ed., 1997. pp. 104-105.

abstención del Estado en la forma de abordar el fenómeno de la pobreza, regida por las leyes de usos y costumbres.

La transición a esta nueva corriente filosófica transcurre, en los todavía mayoritarios centros privados de ayuda a grupos de necesitados, en forma gradual. La sustitución de la caridad cristiana, como un obstáculo para el desarrollo de los individuos “ya que reproducía la inacción y la mendicidad”⁶⁰, por el concepto de beneficencia, se vincula a la noción de filantropía, y se desarrolla en primera instancia, por los herederos de las instituciones asistenciales sobrevivientes. Se concebía como una actitud de respeto, interés y servicio individual para brindar servicios educativos, de capacitación, empleo, salud y rehabilitación en beneficio de aquellos grupos, sectores o personas que vivían circunstancias de abandono e indefensión.

Estas instituciones, con el nuevo compromiso adoptado, no solo no tuvieron la capacidad de atender a un número creciente de necesitados, sino que actuaron al margen de las escasas disposiciones jurídicas creadas y reguladas por el Estado por conducto de la Secretaría de Gobernación. “El desfase entre la demanda y la oferta asistencial, muy por debajo de subvenir las necesidades más elementales, acaba por dañar los cimientos de un edificio construido supuestamente con buenos propósitos pero sin planificación, carente de una mínima cohesión en pro de su articulación y desarrollo.”⁶¹

Esta nueva concepción incluye en su significado el problema de conformidad, paternalismo y anhelos de reinserción. “Las transformaciones socioeconómicas y culturales habían desdibujado la impronta tradicional de pobreza...Un doble objetivo persigue la sociedad liberal en su asunción de la pobreza: mercantilización y moralización. La atención a los necesitados desde una perspectiva individualizada, fruto de la piedad particular y no de obligaciones ahora transferidas al Estado, significa un aval de supervivencia. Orden público, tranquilidad de conciencia y afanes aleccionadores se esconden en la nueva sensibilidad que propugna la asistencia material al pobre.”⁶²

⁶⁰ Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. “La Acción voluntaria en el contexto histórico de la asistencia social en México. Gustavo Cassasola, México, 1924. Investigación sobre las fundaciones en México”. México. Centro Mexicano para la filantropía. 1994.

⁶¹ Elena Maza. Op. Cit. p. 28.

⁶² Íbidem. p. 17.

Los primeros años de la época del porfiriato se dedicó a consolidar el proceso de estabilidad social del país, de reducir a los grupos antagónicos que rechazaron la llegada al poder de una élite militar, el espíritu belicoso arraigado como forma de vida en las localidades del país, así como a las intenciones de autonomía de grupos indígenas ante la ambición y la xenofobia de los latifundistas. Para lograr esto, se buscó un equilibrio en las finanzas públicas y el presupuesto se orientó principalmente al pago de un ejército numeroso en detrimento de otros rubros públicos, y al pago de la deuda externa, principalmente con Estados Unidos, como condición para lograr su reconocimiento diplomático y desvanecer la amenaza de una nueva invasión.

A finales del siglo XIX, se dieron facilidades para la inversión extranjera que controló el 90% del capital invertido en la infraestructura de la red ferroviaria, telegráfica, obras portuarias e instituciones bancarias. De igual forma, promovió el renacimiento de la minería con la extracción de oro, plata, cobre y carbón y a comienzos del nuevo siglo, la extracción del hierro y el petróleo. El fomento a la exportación agrícola se dio sólo en recursos de gran demanda internacional, como la de maderas finas, el henequén, el hule, el chicle y el café. El desequilibrio en la balanza comercial, por la mayor importación de bienes de consumo, y los limitados rubros de exportación, fue subsanado gracias a las inversiones de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, y en menor medida, Alemania y España, en la industria minera, de comunicaciones, a la de materias primas exportables y al sector bancario.⁶³

Respecto a las finanzas públicas, se logró un equilibrio con el pago y renegociación de empréstitos internacionales, el reajuste en la estructura burocrática y la reorganización de las recaudaciones, aboliendo las alcabalas y la supresión de las aduanas interiores que inhibían el tráfico mercantil. Con estas medidas, sumados a la exención de impuestos a nuevas industrias en el ramo de la manufactura y eléctrica, las ciudades dedicadas en su mayor parte al autoconsumo agrícola, ganadero y textil, empezaron a generar excedentes, y cobraron importancia como puntos de transición del mercado local al regional y posteriormente al nacional.⁶⁴

⁶³ Luis González. Op. Cit. pp. 663-664

⁶⁴ Íbidem. p. 665.

El exceso de beneficios para asignar nuevos territorios para proyectos productivos, sin la regulación y protección a los pequeños propietarios, propició que la heterogeneidad nacional se vigorizara, sin que la nueva hacienda capitalista desalojara a la vieja hacienda patriarcal, originando que la mayor parte del área total del país estuviera en manos de un pequeño grupo de individuos. “Los comuneros de las zonas indígenas que escaparon a la desamortización de sus comunidades nacen, viven y mueren bajo el santo temor de Dios y de la naturaleza, al margen del progreso, pobres pero sin rey, oscilando entre la congoja cotidiana y las grandes alegrías de los días en que a los santos se les llega su fiesta...Y como rara vez logran protección de las leyes acuden de cuando en cuando a los muelles; se levantan en armas; se hacen guerrilleros y algunas veces le ensucian al gran dictador su título de héroe de la paz.”⁶⁵

Tomando en consideración que los recursos públicos se orientaron a crear la infraestructura para propiciar el crecimiento productivo y económico, se subordinó el área social. Si bien el gobierno reconoce las responsabilidades de atención social heredadas de las instituciones eclesiásticas, se mantuvo vigente la concepción de que el Estado no debería participar en resolver los problemas de las mayorías ni constituirse como el único agente. Teniendo como base una doctrina estatal abstencionista y considerando la restricción de la capacidad del Estado para satisfacer las demandas de la cuestión social, se mantuvo el marco legislativo emanado de la Constitución de 1857, aunque no siempre se aplicó. Mediante la asignación limitada de subsidios o impuestos, se establecieron algunas medidas de atención social, como condición para el tránsito gradual y sosegado de una fase mercantil a otra industrial dentro del desarrollo económico nacional.

La visión individualista del pensamiento liberal imperante mantuvo el carácter pasivo del Estado ante la pobreza, “la perspectiva del igualitarismo asociada a la percepción de la responsabilidad colectiva y ligada al pensamiento de una sociedad más justa, se inserta muy relativizada, en la necesidad de contar con dependencias dispensadoras de algunos bienes y como una tarea heredada por la Iglesia”. En 1861 se creó la Dirección General del Fondo de Beneficencia, la que se le otorgaron facultades para manejar los establecimientos que pasaron a encargo del gobierno. En 1862 se transformó en

⁶⁵ Íbidem p. 682.

Dirección General de Beneficencia Pública, incorporándola a la Salubridad General de la República. En su reglamento se señaló “el derecho de los habitantes de la República a la ayuda médica si son débiles sociales y económicos, y la obligación de la sociedad a contribuir en su erogación”.⁶⁶

A pesar de que la atención a los grupos en condiciones de pobreza se caracterizó por llevarse a cabo no solo en forma desagregada y de acuerdo al criterio de los titulares o grupos que ejercían la beneficencia, durante este periodo se dio la pauta para la creación de la infraestructura en el área de salud, aunque desde la perspectiva del cuidado de la salubridad y en menor medida, de la educación.

Se calcula que para el periodo 1857-1861, el 88% del total de la población en edad escolar no tenía acceso a la educación. Para inicios del nuevo siglo, la población estudiantil había crecido hasta llegar al 40% aproximadamente de la cobertura nacional. En términos de erogación presupuestal, para 1878 se destinó el 3.17% del total del presupuesto en educación, mientras que para el periodo 1910-1911 se había incrementado a más del doble. Cabe señalar que estos primeros pasos, fueron orientados a las zonas urbanas, en beneficio de las incipientes clases medias, sin extender este beneficio a las zonas indígenas ni rurales.⁶⁷

El primer Consejo Superior de Salubridad fue promulgado en 1891 y se le atribuyeron funciones de consultoría en el ámbito federal, esto es, circunscrita al ámbito de competencia del Distrito Federal y de los territorios de Tepic y Baja California. Dicho Consejo, a pesar de contar con un carácter federal, adscrita a la Secretaría de Gobernación, no tenía atribuciones cuando una epidemia asolaba al resto de los estados de la república, considerando las “posibles reacciones de los que podían considerarlo una violación a la soberanía” en las entidades estatales y territoriales.⁶⁸

Es importante destacar que sólo algunas entidades contaban con infraestructura mínima para atender los problemas de salud, por ejemplo, con una Dirección de Salud Pública.

⁶⁶ Gloria Guadarrama. Op. Cit. pp. 95-96.

⁶⁷ Alicia Ziccardi. “Instituciones y clientelas de la política social: Un esbozo histórico, 1867-1994”. En: *Las Políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México 1996. pp. 204-205.

⁶⁸ Ibidem. p. 205.

La mayor parte de las entidades carecían de una administración sanitaria organizada y de un código estatal, limitándose al insuficiente apoyo federal. Los precarios y aislados hospitales y dispensarios médicos no fueron suficientes para contrarrestar las enfermedades epidemiológicas, como neumonía, paludismo, viruela, sarampión, tuberculosis, tos ferina, las enfermedades gastrointestinales, y las muertes que en forma violenta, se sumaron gradualmente dentro de las principales causas.⁶⁹ De forma paralela, la atención a la salud de grupos vulnerables siguió descansando sobre las instituciones religiosas, toleradas durante la dictadura porfirista como estrategia de estabilidad y apoyo a su régimen.

Los registros de mortalidad infantil, a pesar de ser poco confiables en este periodo, aún hasta después del primer trimestre del siglo XX, en virtud del reducido número de oficinas de registro civil, su irregularidad en los criterios de certificación, los distintos grados de cobertura de los censos correspondientes y la dispersión de las comunidades. De igual forma, respecto a los censos registrados por autores diversos, las estimaciones varían de acuerdo al método empleado, a las particularidades de las estructuras por edad y sexo, y el grado de cobertura. En una aproximación, se ha señalado que para el periodo comprendido entre 1895 y 1921, la tasa de mortalidad registró un alto nivel, y sin reducción evidente antes de la primera mitad del siglo XIX, con una esperanza de vida de 10 a 24 años en las zonas urbanas. A lo largo del porfiriato, se registran altos y constantes niveles de defunción con una esperanza de vida alrededor de 27 años. A pesar de que en el periodo revolucionario, se presenta un fuerte incremento de la mortalidad no sólo por las muertes violentas, sino también por la aparición de diversas epidemias, una vez concluida, la esperanza de vida rebasa los 30 años.⁷⁰

En lo que se refiere al gasto en el área de salud, el presupuesto correspondiente al periodo 1877-1888 fue de menos de 1%, circunscrita a la beneficencia. Para el periodo fiscal de 1910-1911 se destinó más del 2% del presupuesto, haciendo ya aquí una separación en cuanto a los recursos destinados a la beneficencia y a la salud.⁷¹

⁶⁹ Miguel Bravo-Becherelle. "Causas principales de mortalidad en México, según edad y sexo". En: *La mortalidad en México, 1922-1975*. Comp. Ignacio Almada Bay. Colección Salud y Seguridad Social, IMSS. México, 1982. p.

⁷⁰ Sergio Camposortega Cruz. "Análisis demográfico de la mortalidad en México". México. El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. 1992. pp. 12 y 14.

⁷¹ Alicia Ziccardi. Op. Cit. p. 205.

Como resultado de las nuevas formas de organización y de las consecuencias sociales de la industrialización capitalista, dejaron sin contenido las formulaciones igualitarias condenándolas a las “relaciones laborales” y a las “leyes naturales del mercado”. A finales del siglo XIX, proliferaron las manifestaciones y las huelgas para evitar las rebajas de sueldo, las faenas a deshora, el maltrato de los capataces, las condiciones insalubres y el hambre.

3. Hacia la construcción del sustento legal del Estado

El movimiento revolucionario ofreció una transición del pensamiento filosófico, político e ideológico para ubicar la pugna por los derechos humanos en un lugar central. Las formas sociales y políticas que caracterizaron al México post-revolucionario se fundaron en la aceptación de normas universales sobre los derechos fundamentales de los individuos “por lo que la satisfacción de las necesidades de pobreza no debía estar sujeta a la voluntad individual sino estar conformada en mecanismos y estructuras sociales.”⁷²

El triunfo del grupo carrancista ante la dictadura militar del general Victoriano Huerta, así como su predominio sobre los otros grupos del movimiento revolucionario, se tradujo en la supremacía de los sectores medios de la población urbana y rural sobre los grupos oligárquicos protegidos por el viejo régimen. La nueva clase social, afronta la necesidad de reconstruir al Estado basado en un nuevo proyecto político de mayor participación en la vida social por sobre el exclusivo progreso económico. Este nuevo sistema de dominación política que inaugura Carranza y que se continúa bajo los regímenes de Obregón, Calles y Cárdenas, se tradujo en cambios sustantivos en la concepción y en la procuración de nuevas prácticas del Estado ante los grandes retos de reconstrucción y del establecimiento de un nuevo régimen, en el que se requerirá de la presencia y del liderazgo de los caudillos sobre las nacientes instituciones formales.⁷³

Frente al reto de atender las consecuencias derivadas del conflicto armado, como la destrucción de los campos y de las ciudades, la desarticulación de los medios de

⁷² Gloria Guadarrama. Op. Cit. p. 37.

⁷³ Lorenzo Meyer. “La institucionalización del nuevo régimen”. En: *Historia General de México*. El Colegio De México A. C. México, 2000. p. 825.

comunicación y comercialización, el reducido capital externo, el debilitado sistema bancario, la escasez de alimentos, las nuevas olas de epidemias, y un sentimiento de abandono y desolación, se hizo más apremiante la necesidad de cristalizar el reciente nacionalismo revolucionario, y se dirigieron los esfuerzos en dos sentidos. En uno de ellos, lograr la reactivación económica en condiciones restringidas, si se considera la desconfianza internacional sobre nuestro país y que la mayor parte de las actividades extractivas eran controladas por inversionistas extranjeros. En el otro, la búsqueda de la estabilidad del sistema de dominación política.

Considerada como prioridad, la recuperación del control sobre la economía nacional, afrontó la firme oposición de los países extranjeros en posesión de grandes extensiones de tierra así como de la industria extractiva, tomando en cuenta el creciente poder militar, principalmente de nuestro vecino del norte y ante la amenaza de una intervención armada. Las acciones de gobierno en este camino se constriñeron a una limitada gravación fiscal de forma no retroactiva, a la exportación de minerales y a la producción petrolera, conservada esta última gracias a las posiciones ocupadas del grupo carrancista y a la demanda externa en el contexto de la Primera Guerra Mundial. “Respecto a la deuda pública exterior, desde 1919 se aplazó indefinidamente su servicio, reconociendo que en 1913 había consistido aproximadamente en 427 millones de pesos, más los réditos caídos y pendientes de pago que importaban aproximadamente 75 millones de pesos.”⁷⁴

En el mercado interno, se reactivó el curso de la moneda oficial y se establecieron las bases para la creación del sistema crediticio federal. Se fomentó el comercio interior y la recaudación de impuestos, gravándose aún más a los productos superfluos y retirando los de consumo básico como cereales, fibra de algodón y telas baratas. Se prohibió, en una primera instancia, la exportación de granos y semillas. Aunque los ingresos fiscales aumentaron entre 1917 y 1919, siguió habiendo déficit y la deuda interna ascendía a 125 millones de pesos oro, como consecuencia del control de los brotes rebeldes que continuaron hasta 1920, de la reconstrucción de la infraestructura urbana, el pago a burócratas, así como a las reclamaciones por daños causados durante la guerra civil.

⁷⁴ Berta Ulloa. “La lucha armada”. En: *Historia General de México*. El Colegio de México, A.C. p. 814

La estrategia de control del sistema de dominación política fue menos restrictiva, aunque llevó un proceso difícil y contradictorio de aproximadamente veinte años. “Para acabar con esta inestabilidad fue necesario, entre otras cosas, institucionalizar la actividad política, limitar la autonomía de los caudillos locales y diversificar y organizar las bases de poder introduciendo a grupos obreros y campesinos como actores dentro del sistema, aunque controlando siempre desde arriba su actividad y demandas.”⁷⁵ Las instituciones políticas que se crearon a lo largo del periodo que llevó concretizar el triunfo de la revolución mexicana, fueron subordinadas a la supremacía del poder personal, en su momento, de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, bajo el apoyo de élites militares independientes.

El marco normativo establecido en la Constitución de 1917 otorgó una cobertura de derechos subjetivos fundamentales (derecho al trabajo y a la seguridad social, derecho a la tierra, derecho a la educación y derecho a la vivienda y a la salud), contribuyendo a dar certidumbre y legitimidad a una nueva dinámica social establecida a favor de los grupos sociales posrevolucionarios. “Sin embargo, el régimen jurídico de los derechos sociales queda incompleto en el sistema jurídico mexicano porque éstos no son exigibles por la vía jurisdiccional. En cualquier caso, la intervención del Estado en la economía, el régimen de propiedad y el sistema de seguridad social que derivan del mandato constitucional, produjeron selectos y reducidos satisfactores, contraviniendo el sentido de los ciudadanos de un derecho universal en tanto miembros de una comunidad política.”⁷⁶

La incorporación política de los campesinos se concretó en el artículo 27 Constitucional, que retomó la demanda enarbolada durante la revolución de derecho a la posesión de la tierra. Esta subordinación se logró al mismo tiempo gracias a la derrota militar de los líderes locales y de sus principales caudillos. Una vez concluida la gesta, la redistribución de tierras se dio en un ambiente de desconfianza de los pequeños propietarios por la posesión de los espacios baldíos recuperados. De los que todavía poseían tierras, encontraron diversos criterios de interpretación y aplicación de los gobernadores al nuevo marco normativo. Por lo que el proceso de incorporación de los grupos que demandaban la aplicación de la reforma agraria fue largo, difícil y disperso.

⁷⁵ Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 826.

⁷⁶ Claudia Maldonado Trujillo. Op. Cit. p. 63.

El mismo procedimiento fue empleado para la incorporación de los líderes obreros, toda vez que se cooptaron a sus representantes, se reprimió a los inconformes o se les dio concesiones a sus banderas, inició el proceso de institucionalización de los marginados urbanos. El artículo 123 de la Constitución promovió el surgimiento de leyes para la protección a la jornada laboral y sentó las bases para un sistema de seguridad social que sería reglamentado en cada región. Así hubo reglamentaciones laborales más progresistas y otras que se restringieron a las mínimas señaladas en el marco federal, y aún éstas, enfrentaron conflictos en su aplicación. De hecho, no se aplicó de forma cabal y amplia durante los sucesivos conflictos obrero-patronales, pero el Estado comenzó a articular las demandas de los nuevos grupos urbanos que exigían la protección gremial de sus intereses contra las prácticas heredadas sobrevivientes, contra las continuas arbitrariedades, los pagos insuficientes y condicionados, así como las jornadas laborales largas e inseguras.

Se modificó el aparato administrativo de regulación a la salud y la educación, así como una nueva reglamentación para la beneficencia pública y privada. Respecto al concepto de beneficencia pública, adquiere connotaciones de “investigación científica y de enseñanza”, sobrepuestas a las de “auxilio de los pobres”, prevalecientes en los organismos de beneficencia privada.⁷⁷

La administración de Álvaro Obregón se caracterizó por la necesidad de disminuir el poder político de los militares y de construir a un nuevo tejido institucional. Sus actividades de gobierno se dividieron entre la reorganización del ejército para regresarlo a la vida civil; y el impulso de manera limitada a la protección laboral, la reforma agraria y el seguimiento a los temas de salud y de educación con el propósito de crear bases de apoyo constituidas por las nacientes organizaciones gremiales. Respecto a la educación, aunque disminuyó la participación presupuestal al principio de su administración, aumentó sensiblemente a mediados de la misma. Si bien para 1921 el 37.8% de la población estaba alfabetizada, “la ampliación benefició a los sectores medios de la ciudad”⁷⁸

⁷⁷ Mario Luis Fuentes. “La asistencia social en México. Historia y Perspectivas”. México. Ediciones Milenio. 1998. pp. 74-75.

⁷⁸ Alicia Ziccardi y Hira De Gortari. Op. cit. p. 207.

En el ámbito de la salud, las condiciones de pobreza en que vivían amplios sectores de la población, permitió que se “reorganizara en 1924 la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, con recursos de la Lotería Nacional y con el objetivo de aminorar los efectos de la miseria en la ciudad de México.”⁷⁹

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles se da un gran impulso al proceso de centralización del Estado en dos ámbitos considerados estratégicos. Primero, ante la falta de un sector industrial nacional fuerte, el Estado desempeñó un papel más activo en el mismo. Se crearon diversas instituciones de fomento económico como la de “Agricultura y Fomento, Industria, Comercio y Trabajo, la Junta Nacional de Caminos y Obras Públicas. En el ámbito financiero, se creó la Comisión Nacional Bancaria, instituyéndose el Banco de México y las bancas regionales, orientadas al fomento industrial, agrícola y ganadero. De igual forma, se establecieron programas dedicados a obras de irrigación y de construcción de caminos secundarios.”⁸⁰

Durante el régimen callista la administración pública sufrió alteraciones organizativas como resultado de su proceso de centralización. Se dio énfasis a la administración de la vida social, ampliando las atribuciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, organizando un cuerpo médico que estableció medidas preventivas contra accidentes laborales, a través de la Ley del Seguro Obrero y de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro. De igual forma, se dio un mayor impulso a la profesionalización del servicio público que realizaba la Contraloría, aumentando los criterios de administración de personal basados en el mérito, y más adelante, la creación del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (1934).⁸¹

Ante la ausencia de una fuerza interna suficiente y continua, así como por las diversas coyunturas internacionales, los gobiernos que le sucedieron a Carranza desistieron de tomar posesión de los enclaves económicos nacionales. Respecto a la industria de exportación, sólo la petrolera continuó su desarrollo ininterrumpido, enfrentado el gobierno callista la presión norteamericana para modificar la legislación en la materia a favor de sus empresas. En relación al reparto de tierras, y ante el limitado avance en la

⁷⁹ *Íbidem.* p. 208.

⁸⁰ Omar Guerrero. *Op. cit.* p. 214.

⁸¹ *Íbidem.* pp. 526-527.

entrega a campesinos de la tierra cultivable desde el inicio de la gesta (tan sólo el 15%), se anunció como un fracaso económico y formó parte de las negociaciones para dar término a la guerra cristera, y “...de aplicar la Constitución con un espíritu de conciliación”.⁸²

El periodo comprendido por los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, conocido como el “Maximato”, Plutarco Elías Calles, el Jefe Máximo de la Revolución, continuó ejerciendo el poder tras estos regímenes presidenciales. Aunque en una primera instancia, se siguió dando un impulso a la administración de la vida social, particularmente en lo que se refiere al corporativismo, fundamentalmente, se orientó a la conformación de un Partido Político Nacional que dio legitimidad a su sistema de dominación, así como la transición del poder en forma pacífica bajo los preceptos formales derivados de la revolución, pero que, en los hechos, se tradujeron en una coalición guiada por los intereses contradictorios de sus principales líderes, facciones y organizaciones que reconocerían la jefatura del poder presidencial a cambio de la conciliación interna de sus demandas y aspiraciones. “Al gobierno se le suponía capaz de favorecer, a la vez, a ejidatarios, jornaleros y a la clase media rural, así como a los grandes empresarios agrícolas. El poder público debía tomar un papel activo en promover el desarrollo económico pero sin impedir el crecimiento de una clase empresarial nacional fuerte, aunque respetando los legítimos derechos del trabajador.”⁸³

En relación al proceso de transformación social, no existió interés por concretar las promesas de la Constitución de 1917, a pesar del ambiente de escepticismo y desilusión causada en los grupos populares. En materia de asistencia social, se llevaron a cabo algunos programas, los que a pesar de no tener continuidad y que algunos se perdieron en las siguientes administraciones, dieron origen a variadas prácticas administrativas que regularon de manera general, la administración de los aspectos colectivos inherentes a las clases populares, como la atención a la salud, la educación, el trabajo y la administración de las beneficencias privada y pública, conformando el apoyo social y la estabilidad política que requería su gobierno. Ejemplo de lo anterior, fue la creación de la Ley del Seguro Obrero y la Ley de Pensiones de Retiro, que tuvieron como propósito, una vez controlados los puntos de conflicto de la etapa posrevolucionaria,

⁸² Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 830.

⁸³ Íbidem. p. 834.

canalizar y atender las demandas populares por conductos institucionalizados, así como dar los primeros pasos a favor de la profesionalización del servicio público.⁸⁴

El resultado de dos décadas de conflictos militares, políticos y económicos se refleja en la baja cobertura de atención a la población en condiciones de pobreza. La administración del beneficio social se atendió desde un concepto de administración de la vida personal, “combatiendo los vicios sociales y el cuidado de la salud y la higiene”.⁸⁵ En 1929 se crea el Servicio de Higiene Escolar, transformándose más adelante en el Departamento de Psicopedagogía e Higiene, dependiendo de la Secretaría de Educación Pública, cuyo principal objetivo fue ampliar el servicio de salud a la población infantil escolar.

Las políticas encaminadas a privilegiar un acelerado proceso de industrialización nacional, sin ampliar los beneficios sociales, provocó que se intensificara el trabajo de la administración asistencial. Un mayor número de personas en condiciones de mendicidad, abandono y desempleo aumentó los servicios públicos de hospitales, dispensarios y consultorios, centros asistenciales infantiles, colegios, internados, casas/taller, asilos, casas para ancianos, hospicios, dormitorios y comedores públicos, así como establecimientos de readaptación profesional y social.⁸⁶

⁸⁴ Omar Guerrero. Op. Cit. p. 526.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 540.

⁸⁶ *Ibidem*. p. 544.

CAPITULO III

LA POLITICA SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR

1. Formación de las instituciones de bienestar social

La necesidad de una activa intervención del Estado en el desarrollo económico y en la provisión del “bienestar social”, no derivó del todo en nuestro país, de una doctrina constitucional. En un contexto de carencias económicas, de tensión social y política heredada del periodo revolucionario, así como de un periodo de depresión económica ante la crisis mundial de 1929, y del surgimiento del modelo keynesiano de posguerra, sustentado en la vinculación de una política económica distributiva para la solución de los problemas sociales, se planteó como una condición natural.

La gestión del Presidente Lázaro Cárdenas del Río marca el inicio de una nueva etapa de consolidación del Estado bajo la premisa de la centralización del poder político y económico como condición para lograr el progreso y la justicia social, constituyéndose en el eje de ambos procesos. El poder otorgado a través de un sistema corporativo sindical y campesino,⁸⁷ le sirvió, al mismo tiempo, para establecer las bases de un orden político centralizado y conciliatorio que se prolongaría hasta los años setenta. Se dio un abierto apoyo al movimiento obrero en proceso de reorganización, permitiéndole condiciones más igualitarias en su lucha por mejores prerrogativas laborales. Bajo esta administración, se llegó a la concreción de los postulados de la revolución mexicana, aplicando la reforma agraria de forma sistemática y en todo el territorio nacional, lo que propició que casi la mitad de la población rural tuviera acceso a tierras ejidales (47%).⁸⁸

El papel del Estado en el orden económico fue fundamental. En el Primer Plan Sexenal (1936-1940) se planteó la necesidad de erigirse en actor central de la regulación de la

⁸⁷ Auspiciados y promovidos bajo el protección del cardenismo la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Federación de de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) se constituyeron en un equilibrio en la balanza de poderes gremiales y como alternativas civiles de apoyo al régimen. La directiva de la nueva organización de la CNC, de extracción media urbana, logró apoyos significativos gracias a las prerrogativas que le dispensó su adhesión al partido oficial en la coyuntura cardenista, el Partido de la Revolución Mexicana (PNR), sin buscar la confrontación de las masas del campo con las fuerzas del latifundismo. Lorenzo Meyer. “La institucionalización del nuevo régimen”. En: *Historia General de México*. Op. Cit. p. 857.

⁸⁸ *Ibidem*. p. 861.

economía para revertir la concentración del ingreso. Habría que considerar que dicha estrategia buscó cubrir vacíos en el contexto de la industria nacional, fomentando la creación de infraestructura en sectores donde no se atrajo inversión privada, ya sea porque ofrecían rendimiento en el largo plazo o se requería de una inversión inicial cuantiosa. Se dio inicio a las condiciones para que en el mediano plazo, se transitara de una estrategia de industrialización, a la de sustitución de importaciones.⁸⁹

Como resultado del apoyo estatal al rápido crecimiento industrial, en contraste con el lento crecimiento de la producción agrícola, orientado al consumo interno, y el descenso de la exportación, a consecuencia de las medidas económicas de presión ejercidas por el gobierno norteamericano frente a la privatización de la industria petrolera, provocó una crisis económica al final del sexenio. El inicio de la segunda guerra mundial, permitió no sólo la disminución del boicot económico decretado por el vecino país, sino que reactivó las exportaciones petroleras permitiendo que se reanudara el ritmo de desarrollo económico, particularmente en el sector agrícola y el industrial.

La regulación de la economía, se vinculó de manera directa con una política redistributiva protectora a núcleos necesitados. La atención directa a los pobres y la movilización de los sectores populares en torno a la reforma y la modernización agrícola, así como a la protección laboral, fueron los principales ejes sobre los que basó el Estado mexicano su legitimidad. Este principio de legitimidad política, se caracterizó por depender de la capacidad del Estado para la distribución de los beneficios sociales, lo que le permitió su fortalecimiento en tanto árbitro en la organización social, hasta coincidir con la crisis del “Estado de bienestar” mexicano a principios de los años ochenta.

El arribo del Presidente Cárdenas marca un cambio sustancial en los objetivos, estrategias y percepción de un Estado comprometido con los grupos sociales. Mediante el recorte de gastos administrativos y de la partida militar, esta administración canalizó mayores recursos a la creación de instituciones de fomento y de apoyo social, la ampliación de cobertura educativa en los tres niveles de gobierno, así como a la

⁸⁹ Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles. “Discursos, acciones y controversias gubernamentales de la política frente a la pobreza”. En: Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.). *Los rostros de la pobreza: El debate*. Tomo I, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. México, 1988. p. 32.

beneficencia pública. “La administración de la vida social fue tan intensa como la administración de la vida económica. Nunca las clases trabajadoras, ni antes ni después, recibieron tanto apoyo de la administración pública...”⁹⁰.

En 1934 se promulga la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal donde se toman las primeras medidas para definir el ámbito de competencia de las entidades federales. Tal fue el caso del Departamento de Salubridad Pública, que a pesar de la ejecutoria expedida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1932) para delimitar las competencias federal y estatal en materia de salud, las confusiones persistieron, considerando las inercias que se siguieron fomentando en las entidades federales, como fue el caso del Congreso de la Unión, que conservó en los hechos, sus facultades para legislar en materia de salubridad general.

En 1937, con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, el Estado amplía sus prerrogativas sobre la atención de salud general, en dos sentidos. Por un lado, se brinda apoyo a personas en vulnerabilidad social y económica que por diferentes motivos no disponían del acceso a servicios de seguridad social. Por otro, la posibilidad de diseñar programas preventivos y el establecimiento de programas prioritarios dentro de un marco nacional.

Entre sus nuevas competencias destacaron “la higiene industrial, el combate a los vicios sociales que merman la salud, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, y la higiene en general en la República”.⁹¹ Se estableció dirigir y planear las múltiples actividades asistenciales, con el propósito de “atender a los más desvalidos para lograr su integración o reintegración a la vida productiva del país”. Esta reorientación de la política de la salud incluyó la esfera de lo privado, al conducir las políticas asistenciales privadas en el mismo sentido.

El Instituto de la Alimentación Popular fue creado para el beneficio de las clases populares, así como el Departamento de Asuntos Indígenas en 1936, cuyos objetivos fueron la organización de las masas ejidales en ligas de defensa social, así como en

⁹⁰ Omar Guerrero. Op. Cit. p. 533.

⁹¹ Mario Luis Fuentes. “La asistencia social en México”. Op. Cit. p. 110.

comités de educación, salud preventiva y de ayuda económica. En impulso a esta última actividad, se creó el Banco de Crédito Agrícola, entre cuyas funciones se incluyó la administración social, encargada de la colonización de distritos de riego y de predios rústicos, la venta, fraccionamiento y colonización de predios, así como la aportación de créditos ganaderos para el fomento de la industria pecuaria.

Aún considerando otros aspectos en la administración de los programas sociales, como el seguro social, mayor cobertura educativa, cultura, deporte y la necesidad de introducir servicios básicos de salubridad en zonas urbanas, el tema de lo social continuó siendo gestionado con criterios de emergencia, a través de las organizaciones populares controladas por el Estado.⁹² En este lapso, que se extiende a lo largo de tres décadas, “la pobreza era “un dato” y “nadie se preocupaba por medirla”...lo importante eran las urgencias por salir del atraso general. Se requería de la paz, la reconstrucción económica, el desarrollo rural y la industrialización...[como condición]...para resolver las demandas sociales y superar la pobreza endémica”⁹³

2. La política social subordinada a la política económica

A diferencia del privilegio que otorgó el gobierno cardenista a la esfera del bienestar social, las siguientes administraciones se caracterizaron por otorgar un mayor impulso al proceso de industrialización, al desarrollo tecnológico y a la urbanización del país, como condición para resolver el problema de la pobreza en México. Se “...dio por terminados los grandes proyectos de reforma social y política y sus dirigentes decidieron y pudieron lanzar de lleno al país a una nueva empresa: la de propiciar por todos los medios el crecimiento económico: el resultado fue un notable cambio material del país en unas cuantas décadas.” Los cambios que ocurrieron en México a partir de 1940 se vieron ligados a una base industrial moderna con reducida competitividad comercial internacional y que descansó sobre la producción agrícola; a una permanente e injusta concentración de la riqueza; al incremento desmesurado del sector terciario y a

⁹² Claudia Maldonado Trujillo. Op. Cit. p. 67.

⁹³ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. Op.Cit. pp. 31-32.

un descontrolado crecimiento urbano, vinculado a la contaminación y al deterioro ambiental.⁹⁴

Las medidas que se establecieron para elevar los niveles de bienestar de la población fueron de carácter general, circunscritas a los temas que siguieron reclamando los sectores gremiales. En el campo, si bien se continuó en forma limitada con la reforma agraria, se dio la pauta para la introducción de medidas a favor de la “pequeña propiedad”, que más adelante, serían cobijadas por “certificados de inafectabilidad” que impidieron su transformación en ejidos. Derivado de los grandes flujos de recursos gubernamentales invertidos en obras de irrigación, así como por las mejoras en tecnología promovidas por éste y por organizaciones estadounidenses, preocupadas por la suficiencia agrícola en los países en desarrollo, a partir de 1940 se auspició una década denominada de “revolución verde”, pero la tendencia a la baja productividad agrícola, llevaría en la segunda mitad de los años ochenta, a la pérdida para el país de su autosuficiencia alimentaria. “...el campo llegaría al final del siglo exhausto, incapaz de arraigar a su población, a la que sistemáticamente expulsaba a las zonas marginales de las grandes urbes o a Estados Unidos como trabajadores documentados o indocumentados.”⁹⁵

A lo largo de las siguientes administraciones (1940-1970), “...se dieron pasos sumamente importantes para construir y completar las instituciones sociales del parcial Estado de bienestar mexicano...No obstante, dichas medidas y programas, además de estar desvinculados entre sí, muchas veces generaban una duplicidad de funciones o de cobertura geográfica limitada, lo cual se convirtió en un obstáculo para brindar servicios integrales y constituyó una de las causas tanto de los sesgos que fue adquiriendo la atención a los grupos marginados, como de la falta de efectividad de ellos. Excepto en materia educativa, las instituciones sociales atendieron a “clientelas” claramente definidas.”⁹⁶

Una vez asumido el poder presidencial, Manuel Ávila Camacho abandonó los principios ideológicos populistas y socialistas del gobierno anterior y orientó el gasto público al

⁹⁴ Lorenzo Meyer. “De la estabilidad al cambio”. En: *Historia General de México*. Op. Cit. p. 885.

⁹⁵ Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 888.

⁹⁶ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. Op. Cit. p. 36.

sostenimiento del crecimiento económico. De manera particular, se dio a la tarea de apoyar la construcción de la infraestructura, aunque de manera limitada si se considera la recesión económica provocada por la Segunda Guerra Mundial durante los primeros años de su gestión. Esta medida facilitó, por una parte, la expansión de la empresa privada; y por la otra, otorgó una plataforma para las estrategias de gobierno encaminadas a fortalecer la estabilidad política del Estado, otorgando garantías a los sectores específicos de la población a través de la proliferación de paraestatales en las siguientes administraciones.

El panorama económico del país cambió hacia el final de la administración de Ávila Camacho, lo que le permitió mantener el control nacional sobre los recursos básicos y estratégicos, debido entre otros, a los siguientes factores: la ampliación del presupuesto público en las tareas dedicadas a estimular el crecimiento económico (39.2%); un decreto presidencial que favoreció la creación de empresas con el 51% de participación nacional en el país; la conversión de las élites económicas y políticas en un solo proyecto, que en una primera instancia se encaminó a la sustitución de importaciones de bienes de consumo; y al aumento de las exportaciones por la demanda derivada del conflicto mundial.⁹⁷

Bajo su gobierno no se suscitaron mayores cambios en la administración pública, excepto en algunas instituciones en las que se consideró indispensable un mayor control y de “centralizar funciones”, con el propósito de darle continuidad al sistema de alianzas con las organizaciones populares. Ejemplo de ello, fue la necesidad de una división clara entre la seguridad social y la asistencia pública, y de los mecanismos que el Estado emplearía para cada una de ellas. En 1943, se organizó un Congreso Nacional de Asistencia Pública, donde se planteó por un lado, racionalizar, sectorizar y capacitar a la asistencia pública y por la otra, impulsar la participación de la beneficencia privada.⁹⁸

Como resultado, se fusionaron el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia, conformándose la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Se desarrollaron políticas sociales segmentadas dirigidas a grupos sociales y profesionales, lo que contribuyó a limitar la cobertura de los servicios asistenciales a la población en

⁹⁷ Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 887.

⁹⁸ Omar Guerrero. Op. Cit. p. 550.

condiciones de pobreza. De hecho, la asistencia social “desaparece” como prioridad en la atención de la pobreza restringiéndose la atención a los grupos poblacionales en desamparo y a madres, niños y niñas de zonas indígenas rurales y urbano marginadas.

Aún con las implementaciones técnicas, industriales y jurídicas, y ante el incipiente proceso de centralización, no se evitaron errores de planeación locales por la desvinculación entre los organismos de procuración de asistencia y de la salud, lo que dio como resultado que estos servicios no se proporcionaran suficiente y adecuadamente por las autoridades locales que la SSA estableció para este fin.

En 1942 se promulga la nueva Ley del Seguro Social, que se aplica en primera instancia en el Distrito Federal. En 1944 derivado de esta Ley, nace el Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano que se encarga de brindar la base jurídica e institucional a los programas de seguridad social. En el marco legal que rige el Instituto, se ampliaron los beneficios a los trabajadores como el seguro de enfermedad general, accidentes de trabajo y cesantía, vejez y muerte, amparando no solo a los trabajadores sino a sus beneficiarios. En ese mismo año, surge el Instituto Nacional de Nutriología.

Durante el periodo 1944-1946, el IMSS registró a una población asegurada y beneficiaria de 631, 099 personas, lo que representó una cobertura del 3.2% con respecto a la población total. En los años siguientes, ante la resistencia de los sectores económicos, el incremento fue paulatino y no es sino a finales de los años cincuenta que logra tener presencia en todos los estados, aunque los beneficios a la población asegurada se concentraron en 9 entidades, designándole tan solo, el 3.9% a la población rural.⁹⁹

El inicio de la gestión de Miguel Alemán Valdés se dio en un marco de crecientes demandas sociales a causa de la reducción de la calidad de vida de algunos sectores de la población. La respuesta que otorgó a las demandas laborales, fue un mayor impulso al crecimiento económico y la extensión de beneficios limitados como resultado de la cooptación gubernamental de los organismos populares. Se dio continuidad al proceso

⁹⁹ Miguel García Cruz. “La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural”. Tomo I. México. Costa-Amic, Editores. 1972. pp. 99, 137 y 188.

de sustitución de importaciones y un firme apoyo a la ampliación de la infraestructura económica y social. Este crecimiento intensivo en gasto público tuvo dos implicaciones.

En primer término, contribuyó a mantener las cifras de alto crecimiento relativo - estrategia que se extendería hasta finales de los cincuenta-, con el propósito de asegurar una imagen de confiabilidad interna y en el exterior. Concluida la guerra de Corea en 1953, la demanda de productos mexicanos en el exterior disminuyó, no así la demanda de importaciones de bienes de capital e intermedio para una sociedad industrial en crecimiento. Aunque una de las medidas adoptadas para resolver el problema de balanza de pagos que se suscitó fueron las devaluaciones del peso, esto resolvió el problema de forma coyuntural.

En segunda, respondió a la conformación de un aparato técnico y burocrático que se orientó a la formulación e implementación de políticas económicas orientadas a la creación de procesos de desarrollo. En este sentido, jugaron un papel decisivo el Banco de México y la Nacional Financiera (NAFINSA). Las actividades de la banca privada se subordinaron a la política seguida por ambas instituciones, las que captaron en forma creciente los recursos internos y externos y canalizaron los recursos, principalmente a la industria, diversificando su participación en el control en áreas estratégicas como la energía eléctrica y petrolera, comunicaciones, en la industria de la transformación, y en un término secundario, a la agricultura.

Los esfuerzos por controlar los resultados de los programas, que varios sectores de la sociedad exigían de los grupos burocráticos, se enfrentaron a los inevitables conflictos interburocráticos, ante la búsqueda por mantener cotos de poder gremiales y de relativa autonomía frente a los planes federales. En 1947, se impulsó la reorganización de las Secretarías de Estado por medio de comisiones sectoriales, así como un proceso de control de los organismos descentralizados, esto último, a través de una nueva Ley de Control de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.¹⁰⁰ Derivado de un compromiso de campaña, el gobierno alemanista reactiva algunas actividades de asistencia pública. Se decreta la Ley de Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en un esfuerzo por ampliar los servicios asistenciales

¹⁰⁰ Omar Guerrero. Op. Cit. p. 752.

y la redistribución del ingreso en beneficio de la economía local. Se conforma el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Banco de Fomento de la Habitación y resurge el Instituto Nacional Indigenista, que había sido creado en la época cardenista.

Se inició un programa de subsidios familiares, que bajo la coordinación de las Secretarías de Salubridad y Asistencia y la de Hacienda y Crédito Público, otorgaron recursos económicos directamente a las familias en condiciones de pobreza. Considerando el elevado crecimiento de la población y que, el grueso de la población quedaba fuera de las estructuras de la seguridad social, estos apoyos se concentraron sólo en algunas familias de zonas urbanas marginadas, principalmente en las del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

La continuidad en la prioridad de la política industrial del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, provocó no sólo una sobreprotección de la planta productiva nacional, a través de la desviación de las inversiones públicas y privadas del sector agrícola al industrial, y a que se siguieron sumando exenciones fiscales y subsidios a insumos industriales, generando una carga pública deficitaria que empezó a cubrirse con mayor endeudamiento. En el corto y mediano plazo, esta estrategia permitió contar con una relativa estabilidad y crecimiento económico, así como la capitalización de la movilidad social del campo a la ciudad, gracias a la dotación de mano de obra barata a las nuevas industrias en las zonas urbanas.

Los intentos para hacer más eficiente el control del estado continuaron, aunque sus alcances se restringieron a acciones localizadas. Un ejemplo fue la creación de la Secretaría de la Presidencia, cuyos propósitos originales de coordinación, planificación, revisión y control de las entidades federales, fueron limitados en el ámbito económico, ante la posición del papel central que las instituciones financieras estatales habían adquirido en la dirección económica.

Como resultado del avance de “crecimiento sostenido” de la economía del país, no se consideró importante impulsar nuevos programas en materia de seguridad y de asistencia social, por lo que se siguió apostando la salida de la pobreza a través de la dinámica de crecimiento económico interno, y de revisar el funcionamiento de las instituciones de seguridad y previsión social existentes, con aumentos poco

significativos a sus presupuestos. Se centralizaron las actividades en las áreas de salubridad, educación, seguridad y previsión social. En salud, se buscó fortalecer los programas dirigidos a la atención materno-infantil con la formación del Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia, creado en 1955, que sirvió como antecedente al futuro Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF. En seguridad y previsión social, se estableció el Instituto Nacional de la Vivienda, que coordinaría a los organismos gubernamentales en esa materia.

El sexenio de Adolfo López Mateos se continuó por una mayor intervención del Estado en la economía nacional, promoviendo un mayor financiamiento al sector productivo, y de medidas preferenciales a favor del sector productivo nacional, a pesar de los problemas fiscales y de balanza de pagos. Aunque a principios de su administración reafirmó públicamente la naturaleza progresista de su gobierno, ante los embates de la izquierda a nivel internacional,¹⁰¹ y las presiones de las organizaciones obreras independientes que lo obligaron a poner en operación ciertos proyectos reformistas como la reglamentación del mandato constitucional del reparto de utilidades de las empresas a los trabajadores, en los siguientes meses lo llevaron a recular frente a la disminución en el monto de la inversión privada y a la salida de capitales del país.

Para subsanar este déficit de la inversión productiva nacional, y teniendo un contexto de mercado internacional con una baja en los precios de las exportaciones tradicionales, esta administración llegó a financiar hasta el 55% de la inversión total, recurriendo a un mayor endeudamiento exterior, público y privado. Con esta deuda sin precedentes, parecía que al final del sexenio las diferencias entre ambos sectores se habían zanjado, no obstante que la balanza de pagos continuó en su tendencia deficitaria.¹⁰²

A pesar de la puesta en marcha de diversas políticas desde los años cuarenta para sostener el predominio del capital nacional sobre el proceso económico, el gobierno apenas pudo poner ciertos controles en algunos sectores industriales primarios, dejando el campo abierto en los otros en los que el sector productivo nacional no pudo o no

¹⁰¹ Cabe recordar el impacto que provocó el triunfo de la revolución cubana en América Latina, así como el incremento en el activismo de algunos sectores obreros por mejorar y ampliar los beneficios de sus condiciones laborales frente a un abierto apoyo gubernamental al crecimiento industrial del país. Lorenzo Meyer. Op. Cit. pp. 890-891.

¹⁰² *Ibidem.* p. 891.

quiso participar. Este fue el caso de la industria eléctrica, sector en el que existía una fuerte pugna al comienzo de la gestión de López Mateos. Bajo el control de compañías extranjeras, se habían mostrado renuentes a continuar la expansión de la red ante la firme negativa del gobierno para subir las tarifas de consumo. Ante el monto de inversión requerida y el riesgo que significaba su recuperación en el corto plazo, finalmente se resolvió con la adquisición de toda la producción eléctrica bajo el control del Estado al finalizar el sexenio.

En virtud de las condiciones en que se fue desarrollando la tecnología en el país, con una industria nacional que restringió su producción a los bienes de consumo para satisfacer el mercado interno, se vio relegado a un puesto secundario por su falta de capacidad técnica en la producción de bienes de capital, lo que propició que las empresas trasnacionales no sólo no encontraran resistencia en el país, sino que se fueran ampliando a partir de los años cincuenta gracias a que contaban con la tecnología productiva y de comercialización, así como de las enormes sumas de capital que requería su inversión.¹⁰³

La limitada cobertura de la atención social fue destinada en su mayor parte, a la población urbana, propiciando que no sólo se recrudecieran los graves problemas de pobreza, sino que acentuó el fenómeno de la migración del campo a las ciudades, ampliando los cinturones de miseria urbanos. El gasto en seguridad social se orientó a completar las instituciones sociales del parcial Estado de bienestar con la creación del ISSSTE¹⁰⁴ y destinando recursos a las áreas de trabajo y previsión social, alimentación, y al rubro de la educación, beneficiando a la población asegurada de los tres sectores obrero, urbano y campesino.

Aún con la creación de instituciones como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que tuvo como propósitos garantizar los precios de subsistencia en los mercados de consumo populares, así como subsidiar el ingreso rural mediante precios

¹⁰³ “Es verdad que en 1970 la empresa extranjera efectuó apenas el 5.5% de la inversión total y el 8.5% de la privada, pero estas bajas cifras eran engañosas. De los 3 mil millones de dólares de inversión externa directa en 1970, más de dos mil se encontraban invertidos en la industria. Si se considera la participación extranjera exclusivamente en el sector manufacturero moderno, entonces el porcentaje daba un salto y llegaba a más del 40%. Así pues, las empresas foráneas contribuyeron con el 27.6% de la producción industrial total y en algunas ramas la proporción fue mucho más elevada; en la industria de aparatos eléctricos, por ejemplo, la cifra fue casi del 80%.” Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 893.

¹⁰⁴ “En 1961 la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE”. Omar Guerrero. Op. Cit. p. 556.

de garantía de los productos básicos del campo para proteger el abasto del país, ello no evitó que se afectaran los términos de intercambio entre el campo y la ciudad y se recrudeciera la desigualdad regional.

A pesar de estar sustentadas algunas de sus estrategias de política social en los trabajos pioneros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), preocupada por los diversos problemas sociales que enfrentaba el tercer mundo y que desarrolla un modelo de atención social caracterizado por redistribuir los recursos excedentes o residuales para garantizar mínimos de bienestar como resultado del crecimiento económico y del ingreso. Sin embargo, este modelo “no incluyó un concepto integral de bienestar social y se concentró simplemente en los problemas sociales más aparentes y patológicos...”¹⁰⁵

En 1961 se establece el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), el cual se constituye como el órgano coordinador de los programas de asistencia social. El Instituto amplía el apoyo asistencial al ámbito educativo, entregando alimentación complementaria a los niños inscritos a nivel primaria a través de desayunos escolares y promoviendo servicios de salud preventiva.

La creación del INPI soslayó una estrategia de reestructuración de los programas a nivel nacional, por lo que se hace evidente la dispersión de los mismos y el que se impidiese tener una visión completa y real de las condiciones de salud infantil. A pesar de las cifras positivas en las áreas económica y social,¹⁰⁶ en el periodo de “crecimiento sano” del denominado “desarrollo estabilizador”, que abarca el periodo 1954-1962, se hicieron evidentes los problemas estructurales del modelo. “El proceso de modernización comenzó a saturar al sistema de demandas por servicios, y cada incremento marginal de la intervención estatal, por cualquier vía era financieramente más costoso y con rendimientos sociales y económicos decrecientes: los incentivos a la migración a las

¹⁰⁵ Jaime Sobrino Figueroa. “Pobreza, política social y participación ciudadana”. México. El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social. 1995. p. 31.

¹⁰⁶ Los datos económicos para este periodo señalan una tasa real de crecimiento del 6%, una inflación del 3.5% y los salarios se incrementan en 4.6% y 4.7%, en el ámbito urbano y rural, respectivamente. Los indicadores convencionales de desarrollo social señalan avances significativos en el incremento de la esperanza de vida al nacer de 49.7 años en 1950 a 58.9 en 1960, y aunque menos relevantes, el aumento de la población derechohabiente, la matriculación en la educación primaria y la dotación de los servicios urbanos. Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 75.

ciudades generaron demasiadas presiones al gasto público por la demanda de vivienda, electricidad y servicios públicos.”¹⁰⁷

3. Agotamiento del modelo económico y los primeros cuestionamientos

Con el “antecedente favorable” de crecimiento económico, el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz dio continuidad al modelo de “desarrollo estabilizador”, lo que provocó volver a posponer el bienestar general del país. Durante su gestión, se hizo evidente el “...crecimiento económico con debilidad estructural, profundo sesgo urbano y tendiente a concentrar el ingreso...produciendo la parálisis del campo por la caída de la inversión pública y privada, y por la incapacidad de absorción de la oferta de trabajo cuando la estructura de producción en el campo se hizo más intensiva en capital.”¹⁰⁸

En virtud del aumento de divisas para poder importar los bienes de capital e intermedios que requería una planta industrial que no podía reducir el ritmo de las importaciones sin provocar una crisis en la economía, ésta siguió sometida bajo la presión de una balanza comercial en desequilibrio. Ello se explica porque en 1970, casi todos los bienes importados correspondían a bienes suntuarios y a que las exportaciones mexicanas tradicionales, seguían en estancamiento por la baja de los precios internacionales. Esta situación deficitaria fue subsanada por un lado, a partir de los ingresos por turismo que se fueron constituyendo en una fuerte entrada de divisas, y por el otro, gracias a la inversión externa y a las transacciones fronterizas.¹⁰⁹

“A esta situación de suyo difícil hubo que agregar las sumas pagadas por servicio de la deuda externa -387 millones de dólares- más las salidas por concepto de utilidades de la inversión extranjera directa, 238 millones de dólares. Esta situación planteó, al finalizar la gestión de Díaz Ordaz, dos dificultades. La primera, la necesidad de controlar el déficit estructural frente al agotamiento de la etapa de industrialización a base de

¹⁰⁷ Ibidem. p. 75.

¹⁰⁸ Ibidem. p. 77.

¹⁰⁹ Para 1971 el historiador Lorenzo Meyer registra un monto en las exportaciones mexicanas de 1,474 millones de dólares, pero las importaciones las superarían por una cifra de 2,407 millones. Señala que el origen principal del estancamiento relativo de las exportaciones se encontró en el mercado internacional, ya que los precios de los bienes que México enviaba al exterior, como la agricultura tradicional de exportación y los productos derivados del petróleo, habían bajado considerablemente. Lorenzo Meyer. Op.Cit. p. 895.

sustitución de importaciones de consumo, con el propósito de sostener el ritmo de crecimiento futuro. Una segunda, sería la evidencia de la fragilidad y el alto grado de dependencia del desarrollo nacional frente a los vaivenes de las fuerzas económicas internacionales, por lo que se plantea la necesidad de sobreponer a la economía mixta, la reactivación industrial por iniciativa de la empresa privada nacional y extranjera.

Con el propósito de reorganizar el aparato estatal y controlar a las entidades existentes para un mejor desarrollo y producción industrial y comercial, se expidió en 1965, la segunda Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.¹¹⁰ Para un mejor control, fue reorganizada la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sin que sufriera alguna alteración la administración centralizada.

En materia de seguridad social, los servicios no sufrieron mayor alteración, con la excepción del fomento a la vivienda urbana.¹¹¹ Los demás servicios fueron retomados para continuar con los beneficios públicos, aunque de manera insuficiente y sin coordinación regional. El INPI a pesar de continuar con el suministro de servicios asistenciales complementarios, se instituyó como una entidad proveedora de raciones alimenticias a la población infantil escolar, y en 1968 se creó la Institución Mexicana de Atención a la Niñez (IMAN) para atender casos de niños y niñas en situación de abandono.

La continuidad de las contradicciones sociales provocó que se organizaran y se expresaran las primeras inconformidades sociales, por un lado, de grupos indígenas y campesinos que derivaron en importantes movimientos guerrilleros. Por otro, manifestaciones ciudadanas, de los sectores obrero y campesino sindicalizados, con grados diferenciados de adhesión a las estructuras gubernamentales, así como de

¹¹⁰ Omar Guerrero. Op. Cit. p. 558.

¹¹¹ Ya en el gobierno de Ruiz Cortés se había establecido el Instituto Nacional de la Vivienda, encargada de “coordinar a los organismos gubernamentales dedicados a la atención de esta materia, estimar las necesidades habitacionales del país, formar personal especializado en planificación urbana y rural, capacitar a los obreros en lo referente a la construcción, estimular la edificación de viviendas económicas y multifamiliares para obreros, y construir viviendas para arriendo o compra de las clases populares”. Ejemplos de lo anterior son el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) en 1954, y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) en 1963. Omar Guerrero. Op. Cit. p. 554.

maestros, burócratas y estudiantiles, culminando esta última en la represión militar de octubre de 1968.

En medio de una aguda crisis de legitimidad que coincidió con el reclamo de justicia social y con el agotamiento del modelo de “desarrollo estabilizador”, Luis Echeverría Álvarez asumió el poder presidencial. Hizo un reconocimiento en su programa de gobierno a las desigualdades políticas, sociales y económicas, y ofreció una estrategia llamada de “desarrollo compartido”, orientado a conciliar el crecimiento económico junto con una mayor redistribución del ingreso, teniendo que enfrentar en un contexto internacional, consecuencias económicas como la caída del ritmo de crecimiento, el de las inversiones y las dificultades para continuar financiando los bienes de capital, dentro de una crisis financiera mundial.

En el ámbito interno, ante la tentativa por incrementar la recaudación fiscal entre los grupos de ingresos altos en 1975, provocó un enfrentamiento con el sector privado que respondió con “...una fuga de capitales, un aumento en el déficit en el intercambio con el exterior, un aumento de la deuda externa y una devaluación del 40%...” al año siguiente, poniendo fin al denominado “milagro mexicano”, al concluir el sexenio.¹¹²

Aún con las limitadas perspectivas económicas, la actividad del gobierno como motor y director del proceso económico fue fundamental, si se toma en consideración lo siguiente. Que el sector industrial nacional siguió protegido frente a la producción extranjera y a que la fuerza política del sector público, permitió mantener su presencia en buena medida por la capacidad de imponer al empresario nacional y extranjero diversos controles en los que prevaleció la gran discrecionalidad por parte de la burocracia.¹¹³ De igual forma, a que el sector público continuó expandiéndose –aunque de forma menos rápida considerando el contexto recesivo internacional- en su papel como productor directo y proveedor de servicios, como condición para sostener la alianza política que sustentaba al régimen. Esto tuvo su expresión a través de la multiplicidad de organismos paraestatales, algunos de los cuales lograron controlar el

¹¹² Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 897.

¹¹³ En este sentido, la modificación a la Ley de inversión extranjera en 1972, implicó un aumento de la capacidad y voluntad del grupo dirigente estatal para controlar el volumen y las áreas de inversión externa directa, concebida durante esta administración como “un mal necesario”. Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 893.

mercado nacional, como los ferrocarriles, Teléfonos de México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Sin alejarse del principio del crecimiento económico como condición para recuperar mejores niveles de bienestar poblacional, se reconoce en el discurso oficial, que el crecimiento económico por sí solo no garantizaría la mejor distribución del ingreso, y se establece, sustituyendo la concepción universal de la oferta social del Estado, el diseño de políticas diferenciadas o “sectoriales” para atacar a la pobreza, enfoque que se continúa en las siguientes administraciones. “La pobreza como condición socioeconómica y como categoría independiente empieza a ser materia de estudios más detallados y se convierte en un subsistema de la investigación económica y de la antropología social.” De manera incipiente, se establecen programas de acuerdo a las características de los grupos objetivo. “El tema de la desnutrición y la dicotomía rural-urbano en la definición de la pobreza son algunos de los rasgos característicos del periodo 1970-1982.”¹¹⁴

A pesar del cambio de perspectiva, el impacto negativo de la crisis en las finanzas públicas generó que los programas y los presupuestos asistenciales fueran reducidos. “Los recursos para cubrir los desequilibrios de las finanzas públicas y del sector externo se obtuvieron del encaje legal, de un endeudamiento externo cada vez mayor y de la emisión monetaria.”¹¹⁵ Con la nueva deuda adquirida, se le dio prioridad a las políticas sociales diferenciadas por grupos de población afectados por una mayor pobreza.

Se crearon dos programas especialmente diseñados para este propósito: Primero, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), intentó reducir la marginación en las comunidades rurales, generando empleos permanentes que permitieran arraigar a las comunidades en su lugar de origen. “El sesgo urbano e industrial del modelo de “desarrollo estabilizador” se había financiado a costa de la economía rural, agrícola, no exportadora. En consecuencia, el énfasis de los proyectos se pondría en las áreas de agricultura de temporal mediante la creación de unidades básicas de producción y cooperativas de productores.”¹¹⁶

¹¹⁴ Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 98.

¹¹⁵ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. Op. Cit. p. 45.

¹¹⁶ Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 101.

Segundo, las políticas sociales dirigidas al sector salud, por medio del Programa Nacional de Solidaridad Social (IMSS-Solidaridad), que consideró entre sus estrategias la construcción y la ampliación de la infraestructura física y el aumento de la cobertura de seguridad social en las zonas urbanas. El porcentaje de derechohabientes del IMSS, con respecto al total de la población, aumentó de un 24.4 por ciento al 49 por ciento. En 1973, se puso en marcha el programa, aunque propósito fue afiliar a la población campesina, sus alcances fueron limitados por la recesión económica. De igual manera, el presupuesto de la SSA aumentó de manera considerable a fines de los años setenta de 1, 362 millones en 1968, a 4,162 millones en 1978. “A pesar de los principios solidarios, la lógica de crecimiento y los propósitos universalistas, el gasto en desarrollo social (educación, salud y seguridad pública) como porcentaje del PIB se consideró limitado. Entre 1971 y 1976, este porcentaje fue de 7.8 por ciento en promedio.”¹¹⁷

Para atender la demanda de vivienda de los asalariados se creó el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), con un esquema tripartito de financiamiento. También se crearon fuentes de financiamiento para otros sectores de la población como Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco) y el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), en apoyo al sector sindicalizado.¹¹⁸

En materia asistencial, se fusionaron el INPI y el IMAN, creándose el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI), extendiendo los servicios en beneficio de las familias en condiciones de pobreza. Si bien fue un intento de institucionalizar y profesionalizar el desempeño de las tareas asistenciales, la incapacidad de atender a la mayoría de la población marginada de la seguridad social propició que se canalizara la ayuda otorgando un renovado impulso a los grupos voluntarios y organizaciones benéficas, desplazando así, el énfasis familiar, educacional y nutricional de los programas de seguridad social del Estado.

¹¹⁷ Sara Gordon. “Del Universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”. En: *Políticas Sociales para los pobres en América Latina*. Martha Schteingart (coord.) México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1991. pp. 57-58.

¹¹⁸ Con la creación del INFONAVIT y del FONACOT en 1972 y 1974 respectivamente, durante la administración echeverrista, tuvieron como propósito “continuar con el monopolio de la representación social y fortalecer su debilitada base de legitimidad, a través del otorgamiento de privilegios selectivos a las organizaciones corporativas”. Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. Op. Cit. p. 47.

4. Los límites del Estado de bienestar

Las repercusiones de la crisis financiera mundial y la crisis de confianza interna, continuaron en la siguiente administración. La insolvencia del gobierno para seguir sosteniendo a las instituciones de la administración pública mexicana, así como la pérdida de eficiencia y capacidad para dar solución a las demandas populares, obligó al gobierno de José López Portillo a buscar apoyo externo con el FMI. Éste ofreció un préstamo comercial con el propósito de que el nuevo gobierno revirtiera la tendencia del desequilibrio en la balanza de pagos, causada por el déficit público y la expansión de la deuda pública, durante la primera parte de su administración.

La estrategia que se siguió, volvió a centrarse en el necesario crecimiento acelerado de la economía sin que fuera sustentado en una reestructuración fiscal ni en una política económica compatible con los cambios que comenzaban a gestarse en el contexto internacional. La solución al “dilema” del desarrollo mediante el crecimiento económico se estableció mediante la operación de diversos planes de desarrollo sectorial. Algunos se dirigieron a la actividad económica, vinculados con ciertos objetivos sociales, aunque se establecieron otros vinculados claramente con la política social.

La creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, se definió como uno de los primeros instrumentos modernizadores de la planificación del aparato estatal en México, estableciéndose la necesidad de su reestructuración. Permitió revisar las instituciones centralizadas, sectorizándolas para reorganizar y racionalizar su funcionamiento. Respecto a las entidades paraestatales, se procedió a agruparlas en el sector correspondiente para una mejor coordinación, así como definir las condiciones para su retracción en los inicios de la administración. Con la expansión del gasto público promovido en el segundo periodo de esta administración, las consecuencias que arrojaron esos años en términos de inflación, recesión y caída del ingreso en los ochenta, el dispendio fiscal, no se resolvieron los problemas sociales del país, la población de menores ingresos continuó siendo la más castigada por la situación inflacionaria y por el estancamiento de la actividad económica.

El tema de la pobreza adquiere, al igual que en la administración anterior, un lugar central en el discurso de gobierno, pero la diferencia radicó en darle atención hasta en un tercer término. Se le dio prioridad a superar la crisis y a consolidar la economía. En un segundo lugar, inició con un desarrollo industrial intensivo en mano de obra y amplios proyectos de infraestructura petrolera que permitirían disminuir el problema de empleo. Para finalizar con la atención prioritaria a la salud de la población, la cobertura educativa y la vivienda.

La elaboración del programa rector de atención social denominado Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, constituyó un primer esfuerzo de investigación y de diseño de un programa para superar la pobreza. Con un cálculo de 18 millones de marginados, que representaban para esa fecha el 30% de la población total, se propuso la atención urgente en materia de salud, considerando a la pobreza como la expresión de la desnutrición, insalubridad y la mortalidad infantil de las zonas deprimidas y grupos marginados rurales. Puesto en operación en el segundo trienio de la gestión Lópezportillista, el COPLAMAR atendió de manera simultánea y rápida, diversos aspectos de la problemática social, imprimiéndole un carácter coyuntural a medidas que se habían proyectado de largo plazo, dejando de lado el énfasis en las actividades productivas de los grupos marginados y la creación de infraestructura rural.

Se diseñaron otros programas sectoriales orientados tanto a la producción como al consumo de grupos desfavorecidos en las zonas rurales de manera preponderante y también en las zonas urbanas. Respecto a las primeras, se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como un programa compensatorio destinado a apoyar a los productores agrícolas que dependían del riego de temporal para subsistir, y cuyo objetivo central fue lograr la autosuficiencia alimentaria. Con este mecanismo, se establecieron precios de garantía, subsidios a los insumos, seguros y asistencia técnica, aunque su aplicación fue irregular y de corto plazo, lo que no permitió “obtener resultados efectivos en la política social dirigida a la población más pobre del país.”¹¹⁹

¹¹⁹ Guillermo Trejo y Claudio Jones (coords.) Op. Cit. p. 181.

Continuó vigente el PIDER, dedicado a dinamizar las economías agrícolas de temporal, y se instrumentaron otras políticas sociales para reactivar la productividad y el consumo en las zonas urbanas, entre las que destacaron, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa Nacional de Empleo, así como de otros programas de asistencia directa.¹²⁰

El sector salud aglutinó los diversos programas y actividades de las instituciones de salud para el beneficio de la población urbana asentada en los cinturones de miseria, a través del Sistema Nacional de Salud (SNS), coordinado por la extinta Secretaría de Salubridad y Asistencia, y denominada en la siguiente administración, Secretaría de Salud. A pesar de los programas de desarrollo coordinado a nivel federal (IMSS, ISSSTE y el DIF) y de los tres niveles de gobierno, los esfuerzos se vieron rebasados ante la creciente migración rural a las ciudades y ante la falta de planeación de las nuevas condiciones de concentración poblacional. A ello hay que agregar, que algunas instituciones de salud regionales, lograron revisar y concretar su reglamentación hasta el siguiente periodo sexenal.

Se funda el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)¹²¹, que redefine las políticas asistenciales, añadiéndole un criterio preventivo. Se le asigna la articulación de los programas en materia de asistencia social, tanto de la esfera pública como de la privada y se plantea la necesidad de crear un cuerpo jurídico en apoyo a las personas y las familias en condiciones de pobreza y abandono.

La súbita llegada de la “abundancia” petrolera generó, en la segunda mitad del sexenio, un viraje en la política económica. Se le dio prioridad a la extracción de crudo y petroquímica, dejando de lado otras ramas económicas y al resto de los sectores. Con base en la mono-exportación petrolera, se inició un creciente endeudamiento del gasto público para desarrollar los programas que dieron sustento a la legitimación social de su gobierno. El Plan Global de Desarrollo (1980-1982) fue el instrumento que estableció una reforma política, administrativa y económica en un nuevo contexto. Con base en el

¹²⁰ Entre estos programas de asistencia directa sobresalieron, los Programas Nacionales de Alimentación y Nutrición, de Orientación Familiar, de Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, el de Vivienda Progresiva y Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición. Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, Op. Cit. p. 51.

¹²¹ Se crea en 1977 con la fusión del INPI y el IMAN. Mario Luis Fuentes. Op. Cit. p. 564.

petróleo, se exaltaron las expectativas gubernamentales de solvencia económica y se amplía el papel económico del Estado para expandir el mercado interno, sustentado en préstamos externos tomados como garantía de los ingresos petroleros.¹²²

El cambio en las condiciones económicas internas y externas sobre las que se basaron las estrategias para proporcionar los “mínimos de bienestar” y, aún con el proceso de revisión del aparato administrativo estatal en los primeros años de su gobierno, y su posterior interrupción, no recobró su eficacia para dar solución a las demandas de una población en condiciones de mayor marginación y pobreza. Continuaron los problemas de duplicidad de funciones y se generó el dispendio de los recursos federales, lo que contribuyó al cúmulo de asuntos pendientes por resolver en la siguiente administración. A ello se sumó un nuevo periodo de crisis económica al finalizar el periodo presidencial, ante la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, como resultado de la estrategia de ahorro de combustible en los países industrializados y de rupturas en la alianza de los países productores de petróleo.¹²³

¹²² Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980. p. 25

¹²³ Este activismo estatal tuvo su expresión en la ampliación de las empresas paraestatales. Al finalizar la administración de Luis Echeverría sumaban 760, y al término de la siguiente, sumaban más de mil, en las que se incluyó el sector bancario, nacionalizado en 1982 como excusa, en principio, por la crisis de confianza financiera, y ante la imposibilidad de dar cumplimiento de la promesa de un gobierno de la “administración de la abundancia”. Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 897.

CAPITULO IV

LA REFORMA DE ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

1. El ajuste estructural: hacia un nuevo paradigma

Una vez puesto en relieve el fracaso del modelo de sustitución de importaciones, que había fomentado no sólo “la protección del mercado interno en detrimento de su eficiencia” y “la inhibición del progreso técnico en aras de la consolidación de una industrialización coyuntural”, se gestó desde mediados de los setenta, un nuevo modelo de crecimiento promovido por los portavoces mundiales del neoliberalismo: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), orientado a la liberalización de las fuerzas del mercado, a la disminución de las medidas proteccionistas y al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, aunque el énfasis en lograr una transformación productiva y de equidad, distinguió la posición reformista de esta última.¹²⁴

En el contexto internacional prevalecía un ambiente de incertidumbre ante la caída sensible de la tasa de crecimiento de los países ricos, una caída del producto interno bruto (PIB) de 5.05% en términos reales en promedio durante la década de los sesenta, al 3.4% en los setenta. Algunos analistas explicaron, que la crisis de la década de los setenta era un evento de recesión prolongado, generado por el liderazgo económico estadounidense y por el impacto de su política interna en la economía mundial. “El alto grado de integración alcanzado por el capitalismo, se presentaba como un obstáculo infranqueable en las propuestas alternativas de reordenación y crecimiento económico de los países pobres.”¹²⁵

La CEPAL se inclinó por la inevitable inserción a la economía internacional a través de la exportación de productos manufacturados de alto contenido tecnológico para lograr una transformación productiva en la región. Se intentaba trascender a la forma

¹²⁴ Bertha Lerner. “El debate en torno a la nueva estrategia de desarrollo desde la perspectiva de la política social, el combate a la pobreza y la desigualdad”. En: *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1996. pp. 28-29.

¹²⁵ Rolando Cordera y Carlos Tello. “México la disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo”. México. Siglo XXI Editores. 1981. p. 17.

tradicional de inserción de América Latina al mercado mundial desde finales del siglo XIX, basada en la explotación indiscriminada de los recursos naturales y de la mano de obra barata. Ante la evidencia de que el crecimiento autosostenido “no llegó a muchos países” y que los beneficios “no llegaron a todas las regiones”, los seguidores de la escuela de Chicago consideraron que los postulados que había defendido la CEPAL desde los años cincuenta, eran un “sueño latinoamericano” que había probado ser ineficiente para reducir los problemas de desigualdad en la región.

Los organismos financieros internacionales introdujeron términos como disciplina monetaria, rigor, austeridad y adelgazamiento del Estado. “En esa época se comenta principalmente acerca de planificación, de asignar plazos y recursos para un desarrollo equilibrado, como un medio para regular racionalmente los factores motores y condicionantes del desarrollo económico y social...El desarrollo hacia adentro sería remplazado por un crecimiento basado en las exportaciones, y la intervención del Estado sería remplazada por las fuerzas del mercado.”¹²⁶ La antítesis de lo que había sido el modelo de Estado de bienestar. De acuerdo al nuevo paradigma, los nuevos preceptos se comenzaron a aplicar en el continente por medio de las presiones externas de los organismos internacionales, respondiendo a los intereses de países hegemónicos como Estados Unidos, Alemania y Francia, y cuya orientación al “saneamiento de las economías de la región” y a la “globalización a ultranza”, se impusieron en detrimento del crecimiento y del bienestar social regional.

Inserto en la transformación global del Estado en la economía, el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado constituyó un punto de transición en la estrategia seguida por el Estado en diversos ámbitos de la vida nacional. El nuevo periodo de crisis económica provocado por la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés internacionales, hizo más evidente el manejo macroeconómico altamente vulnerable a las condiciones de inestabilidad externa. La desarticulada y rezagada estructura industrial, el estancamiento del sector agropecuario, la petrolización de las exportaciones y de los ingresos públicos, la concentración del ingreso y el

¹²⁶ Ana María Tepichín. “Genealogía teórica de los estudios sobre la pobreza”. En: *Los rostros de la pobreza. El debate*. Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.) México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Iberoamericana. 1998. p. 36.

sobreendeudamiento externo, fueron algunas de las deficiencias que provocaron un cambio paradigmático en el modelo de desarrollo económico.

Como la crisis económica empezaba a volverse recurrente a finales de cada periodo sexenal, se generó un ambiente de desconfianza de los inversionistas y de la población en general. La falta de credibilidad interna como externa, provocó “fuga de capitales, caos en los mercados financieros y de divisas y una expansión inmanejable del servicio de deuda. La producción nacional en 1982 disminuyó en ese año 0.6%, la inflación llegó a 98.8% y las reservas bajaron a 1.8 millones de dólares que equivalían entonces a un mes de exportaciones.”¹²⁷

Con el aval del FMI, se elabora el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) cuyo objetivo fue un “tratamiento de choque” en 1982 y dos años de “políticas graduales” para afrontar las devaluaciones de 153% en 1982, y la del año siguiente de 141%, lo que causaría el desvanecimiento de la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, así como de la población en general. La estrategia, basada en la reducción drástica del déficit fiscal y en el control de la inflación, habría subestimado los efectos inflacionarios directos que provocó en el control de los bienes y servicios públicos, en la reducción de subsidios y en el congelamiento de la inversión pública, con el propósito de aumentar los ingresos públicos.

Los compromisos asumidos en la carta de intención del FMI se habían enfocado al consenso básico del manejo económico de las finanzas públicas, dejando de lado al cuestionado replanteamiento global del desarrollo y de apertura comercial. “Como resultado del programa se logró controlar momentáneamente el déficit fiscal, pero la sola medida no tuvo los efectos esperados. La contracción económica fue de 4.2% y la inflación se sostuvo a niveles altos (80%). En términos per cápita, la pérdida fue de 6.3%, la caída más severa desde la Gran Depresión.”¹²⁸

Para afrontar el pago de una deuda externa sin precedentes, la nueva administración firma una carta de intención con el FMI en la cual se comprometió a iniciar un profundo programa de estabilización y ajuste. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se

¹²⁷ Claudia Maldonado Trujillo. Op. Cit. p. 109.

¹²⁸ Íbidem. p. 111.

diseña en este contexto y define dos líneas estratégicas generales. Por un lado, se establece la “reordenación económica del país”, cuyos propósitos son abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo y recuperar la capacidad de crecimiento “sobre nuevas bases”, en el corto plazo. Por la otra, se plantea un “cambio estructural”, cuyos objetivos son reorientar y modernizar el aparato productivo, descentralizar las actividades productivas y de bienestar social, ajustar el financiamiento a las prioridades de desarrollo y fortalecer la rectoría del Estado.

El margen de maniobra que tenía el Estado se vio limitado ante la necesaria contratación de servicio de deuda a corto plazo para reestructurar los compromisos de pago del servicio de la deuda externa que se acumularon en el periodo de 1983 a 1985. A pesar de las drásticas medidas, en 1985 se presentó nuevamente una crisis en la balanza de pagos, motivada, entre otros factores, por la flexibilización de la postura fiscal del gobierno, una nueva caída en el valor de las exportaciones petroleras y la devaluación del peso, haciéndose evidente la insuficiencia del PIRE para reestablecer la capacidad de crecimiento.

2. La reforma de Estado: la integración a un modelo globalizado

Con el descenso de los precios internacionales del petróleo y la ausencia de crédito externo adicional por la suspensión de las políticas establecidas por el FMI, el gabinete económico, “...un grupo básicamente tecnocrático cuya cabeza era el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas...optó por introducir en México el enfoque económico que, iniciado en Gran Bretaña y Estados Unidos, dominaba ya a las grandes economías del mundo occidental: el enfoque neoliberal.”¹²⁹ Este nuevo enfoque impuesto a numerosos países en desarrollo, retomó los enunciados de la denominada “escuela económica de Chicago”, consistentes en tres principios básicos: “la disminución drástica del gasto público a través de la sustitución de los subsidios generales por subsidios focalizados; el regreso del sector económico estatal al sector privado; y la rectoría del mercado en los procesos económicos”. En sentido contrario a lo que pregonaron estos países, quienes sostuvieron estrategias de mercado

¹²⁹ Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 898.

administrado, "...conservando amplios márgenes de intervención estatal en la promoción del desarrollo industrial y agrícola así como en el bienestar social."¹³⁰

Las reformas que modificaron el papel del Estado en el modelo de desarrollo, se tomaron como requisitos para equilibrar las finanzas públicas, una mayor reducción del gasto público y la reducción de la deuda interna, particularmente, la reducción de los ingresos petroleros respecto de los ingresos fiscales y de las exportaciones, así como restablecer la base de confianza de los distintos sectores, particularmente el empresarial, obtener su apoyo político, fomentar la inversión privada y lograr la repatriación de capitales para evitar que se agotaran las reservas internacionales del país en un plazo inmediato. "El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT) en 1986 fue el principio del desmantelamiento de la histórica muralla proteccionista creada por el gobierno mexicano desde 1940 y el primer paso en esta marcha cuya meta sería hacer de México parte integral de la economía global."¹³¹

El Pacto de Solidaridad Económica fue el instrumento que logró consensuar con los líderes de los trabajadores, los productores agrícolas, el sector empresarial, junto con el gobierno, la congelación de precios y salarios, con el propósito de mantener una política monetaria restrictiva, pacto que fue legitimado por los actores involucrados hasta el final de la gestión presidencial, contribuyendo a dotar al Estado de un amplio margen de negociación y de preservación de una relativa estabilidad y credibilidad en el gobierno. "Entre 1983 y 1985 los salarios reales bajaron drásticamente: cualquiera que sea el indicador que se use se obtendrá una caída acumulada de los salarios muy por encima de 30%...La flexibilidad de los salarios reales hacia abajo, dio al gobierno mexicano una libertad de acción poco común."¹³²

En 1987, con una actitud menos ortodoxa, el FMI otorgó nuevos préstamos con garantía ante externalidades negativas que permitieron una evolución favorable de la actividad económica del país, adoptándose un programa de reforma estructural que incluyó una aceleración de la liberación comercial, para cumplir con los nuevos compromisos

¹³⁰ José Luis Calva. "México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global". México. Plaza Janés. 2000. p. 15.

¹³¹ Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 898.

¹³² Nora Lustig. "Hacia la reconstrucción de una economía". Op. Cit. p. 61.

asumidos ante dicha institución y la satisfacción de otras instituciones financieras multilaterales y el gobierno de los Estados Unidos, asegurando futuro crédito externo.¹³³

La transformación del papel del Estado y las características esenciales de una nueva estructura de mercado se concretaron en este sexenio. Tomando en consideración el marco de debilidad estructural y la necesidad de una consecuente reforma económica, el Estado mexicano centró sus esfuerzos en un proceso de modernización de la gestión del sector público. El “cambio estructural” sobrevino una vez que la eficiencia del Estado en el manejo de la economía se vio cuestionada, presentándose la oportunidad de corregir y modernizar los mecanismos de recaudación del sector público y redefinir la naturaleza y extensión de la participación estatal en la economía. Las líneas generales de la reforma del Estado en lo que respecta a su dimensión administrativa destacaron “1) la contracción del aparato estatal y la desincorporación de las empresas públicas; 2) la reforma organizacional, 3) nuevas formas de coordinación y reorganización entre las dependencias y niveles de gobierno; 4) el establecimiento de relaciones intergubernamentales de gestión o coordinación horizontal, y 5) la simplificación y desregulación administrativa.”¹³⁴

La mayoría de las empresas públicas más importantes por su participación en la economía fueron creadas antes de 1970 (391), aunque un mayor número de empresas paraestatales no estratégicas se generaron durante los siguientes dos periodos presidenciales, hasta alcanzar un número total de 1,155 antes de su reversión en 1982. El sector público paraestatal estaba conformado por 103 organismos descentralizados, 754 entidades con participación estatal mayoritaria, 223 fideicomisos públicos y 75 entidades con participación minoritaria.¹³⁵

Se reformaron los artículos 25 y 28 constitucionales referentes a la reafirmación de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, así como a la facultad discrecional del Estado para definir los sectores para su uso exclusivo, respectivamente. Se establecieron directrices generales para la participación estatal en los acotados sectores estratégicos y

¹³³ Es actualizado el sistema de permisos para exportación con un moderno esquema arancelario y se firma en 1986 el Protocolo de Adhesión al GATT. Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 112.

¹³⁴ José Luis Méndez. “¿Regresando al Futuro?”. Op. Cit. p. 45.

¹³⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. “Reestructuración del sector paraestatal”. Cuadernos de Renovación Nacional. México. Fondo de Cultura Económica. 1988. p. 74.

prioritarios, lo que dio la pauta para iniciar un proceso que permitió reducir la participación del sector paraestatal de 28 a 13 ramas productivas en esta administración y que continuó en los gobiernos subsecuentes.

El sector estratégico hizo referencia a las áreas sustanciales que justificaron la razón del quehacer del Estado, permitieron la delegación a la organización suprema de la sociedad por el interés general, de manera intransferible e innegociable, a través de las dependencias centralizadas o entidades paraestatales. El sector prioritario se caracterizó por la susceptibilidad de participación parcial del capital privado o social, considerando que su carácter prioritario descansa en la posición que los organismos y empresas estatales van adquiriendo en periodos específicos de la cadena del mercado. La reforma organizacional, plasmada en el artículo 26 constitucional, fue el “medio que permitió configurar estrategias y tácticas para articular y orientar las acciones del Estado y la de los particulares...elevado a rango constitucional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, permitió sumar esfuerzos y priorizar necesidades, recursos y políticas de acción.”¹³⁶ Junto con el artículo 25, el Estado se reafirmó como el eje para garantizar el intercambio eficiente de bienes y servicios que derivarían en la maximización del bienestar social.

Como parte de los esfuerzos de reducir el gasto público y racionalizar los recursos, el gobierno reorganiza los proyectos de planeación y los planes sociales a través de este Sistema, cuyo propósito sería lograr una estrategia de colaboración interinstitucional, que adecuaría las funciones que desempeñaban organismos y dependencias en los ámbitos regional y local, así como un cambio en la estrategia de interacción con los sectores social y privado, teniendo como punto de referencia, la concepción liberal de mercado. Otra línea de acción de la reforma estructural, fue la descentralización política. Se hizo hincapié en la necesidad de revertir el poder vertical económico, político, social y cultural que por muchos años ejerció en gobierno federal, sobre los niveles de gobierno estatal y local. Con la asignación de nuevas atribuciones a ambas entidades, se pretendió reactivar su dinámica para desarrollar servicios comunitarios con oportunidad y de mejor calidad desde sus respectivos ámbitos de competencia.

¹³⁶ Ricardo Uvalle Berrones. “La administración pública en el cambio estructural”. Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No. 14. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. 1982. p. 22.

En este sentido, la reforma al artículo 115 constitucional, contribuyó al fortalecimiento municipal, otorgándole mayores atribuciones para la ejecución y administración de los servicios públicos; reestructurar los mecanismos y programas para el manejo más eficaz en la aplicación de sus recursos financieros; el control y vigilancia de la regularización y utilización del suelo jurisdiccional; la atribución sobre la formulación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal; y el establecimiento de acuerdos intergubernamentales en la prestación de servicios o atención de sus funciones.¹³⁷

3. La reducción de la participación social del Estado

La reducción de la función social del Estado se estableció en nuestro país sobre dos condiciones, como requisito para recibir ayuda crediticia del FMI y superar el problema de crisis e insolvencia económica de los ochentas. Por una parte, se inició una amplia reforma económica que permitiría el retiro del Estado de sus funciones como regulador, conductor y promotor activo del desarrollo económico y social. Por la otra, se inició la reestructuración de la política social, sustentada en una amplia red de instituciones gubernamentales, como condición para lograr la reactivación económica y como “una respuesta eficaz a la postergada justicia social”.¹³⁸

Los cambios que se establecieron en el sector paraestatal, propiciaron la reestructuración, fusión y desaparición de las instituciones sociales, programas y subsidios generalizados, a lo largo de la década de los ochenta y parte de los noventa, impulsando como estrategia alternativa los beneficios localizados, colocando el énfasis, en una primera etapa, en las comunidades integradas a regiones con mayores márgenes de pobreza, y como respuesta al enorme costo social del ajuste y la necesidad de concentrar el reducido gasto público en un solo programa social gubernamental.

De las primeras medidas descentralizadas del ámbito federal, destacaron por su impacto, la descentralización del sector educativo y el de la salud. En 1983 se expidió un decreto que define los acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales para delegar la responsabilidad administrativa pública de los niveles de educación básica, media y de

¹³⁷ Ricardo Uvalle Berrones. Op. Cit. p. 32.

¹³⁸ Miguel Ángel Márquez Zárate. Op. Cit. p. 73.

educación superior, a las entidades federativas correspondientes. Al año siguiente, otro decreto presidencial estableció las bases de operación del programa de descentralización de los servicios de salud a las entidades estatales que ofrecen las instituciones de salud en coordinación con el Sistema Nacional de Salud.

La gestión pública se orientó a subsanar las instituciones públicas “que habían hecho más evidente su negativa gestión pública” y que habían provocado, entre otras situaciones, “la desconfianza generalizada en los distintos sectores de la sociedad”, particularmente de los sectores empresariales y financieros del país. El Sistema Nacional de Control y Evaluación se estableció para coordinar y supervisar dicha estrategia y contribuir a depurar la imagen de la gestión pública. En 1983 inició sus actividades la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que contribuyó a dar congruencia a los ritmos, operaciones y tiempos de la administración pública, reguló las funciones de supervisión y control del manejo institucional del gobierno en su conjunto, y mejoró la “salud administrativa y moralizada” de los órganos administrativos del Estado.¹³⁹

El programa de simplificación administrativa, encomendada a la recién conformada Secretaría de la Contraloría, tuvo como propósito coadyuvar en la reducción, agilización y transparencia de los procedimientos y trámites de los servicios que prestaría una renovada administración pública. A partir de la revisión de las estructuras y de los servicios que ofrecía el sector público, se intentó resolver las duplicidades, se actualizaron los reglamentos internos, se adecuaron sus atribuciones, se simplificaron los procesos y los trámites gubernamentales.

El panorama interno en otras áreas no era alentador. Se había fomentado y dejado a una planta productiva poco competitiva frente a los nuevos bloques económicos y las tendencias internacionales; a unas finanzas públicas en la insolvencia y con una deuda externa sin precedentes; la falta de recursos para mantener las estructuras y los programas de la seguridad y de la asistencia social, que sumado a un mayor desempleo y la caída de los salarios reales provocaron el recrudecimiento de la pobreza.

¹³⁹ Ricardo Uvalle Berrones. Op. Cit. p. 27.

Definidas las prioridades ante la situación de crisis prolongada que imperaba en México, y atendiendo las estrategias de crecimiento de un nuevo liberalismo, no existían las condiciones para “avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social” y las acciones se dirigieron a la canalización de la mayor parte de las finanzas públicas para superar la debacle financiera. Se pretendía, en primera instancia, reactivar la capacidad de crecimiento de la economía para, en una siguiente etapa, lograr generar empleos productivos. Se buscaba “restablecer las bases” para compensar los efectos sociales de marginación y pobreza causadas por la crisis.¹⁴⁰

El resultado de esta estrategia aunque positivo en el terreno económico, ya que logró reducir la vulnerabilidad de México ante el comportamiento de los precios mundiales del petróleo, en el mediano plazo, tuvo consecuencias negativas en el ámbito social, al ser absorbidos los costos económicos de manera interna. “La anomalía fundamental que echó por tierra el paradigma vigente hasta esos años estuvo en el ámbito económico. Después de cuarenta años de crecimiento económico sostenido -6.5% anual promedio-, a principios de los ochenta sobreviene un largo periodo de estancamiento: entre 1982 y 1988 la economía crece 0.2%. La década perdida del crecimiento en América Latina, como ha venido a denominarse este periodo, se vive en México en medio de erráticos programas de ajuste, creciente (aunque manejable) descontento social, y un perceptible deterioro del bienestar de la población.”¹⁴¹

El gasto público total aunque se redujo en tan sólo 6.8% en el periodo 1983-1988, la mayor parte fue destinado al servicio de la deuda externa, en detrimento de los otros rubros del presupuesto que tuvieron que reducirse para cumplir con las metas fiscales. La parte correspondiente al gasto social, disminuyó 33.1% para ese mismo periodo, constituyendo el 85% los gastos para educación y salud.

Aunque algunos indicadores han señalado una tendencia positiva en el ámbito educativo, cabe señalar que se debe a dos factores. Primero, a una disminución injustificada de la matrícula escolar más que al incremento de los recursos. Por otro, a la ausencia de parámetros de evaluación del sector, en lugar de uno de valoración

¹⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983. pp. 111-113.

¹⁴¹ Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 108.

macroeconómica como el PIB, que permitió observar la caída de los salarios reales de los trabajadores y de la inversión total en el sector educativo, dejando de lado aspectos como la reducción en la calidad de los servicios educativos y la situación de mantenimiento de su infraestructura.¹⁴²

La reestructuración del sector salud llevó a la conformación de dos subsectores: el de las Instituciones Nacionales de Salud, integrado por la Secretaría de Salud y las funciones, programas y servicios de salud IMSS-ISSSTE; y el subsector de las Instituciones de Asistencia Social, donde fueron incluidas las funciones asistenciales de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría Técnica del Gabinete de Salud, la Junta de Asistencia Privada, la Administración del Patronato de la Beneficencia Pública y el DIF¹⁴³.

En cuanto a los recursos del primer subsector, se observó una reducción de su asignación presupuestal de un 23.3%, en el lapso comprendido entre 1983 y 1988, así como el deterioro de sus recursos físicos y humanos disponibles.¹⁴⁴ Las unidades médicas, el servicio de camas, así como el personal médico y de enfermería se redujeron sustancialmente hasta quedar en niveles del -2.9% en el IMSS y -5.1% en el ISSSTE, para el periodo comprendido de 1983-1987.¹⁴⁵

En lo que respecta al segundo subsector, la drástica reducción presupuestal en el rubro de asistencia social lo obligó a reestructurar sus programas, reducir aún más a la población objetivo y adecuar la normatividad para brindar soporte legal a la disminuida atención de beneficiarios. A pesar de que para 1983 se calcula una población en situación de desamparo de 32 millones de personas -el 44% de la población total-, se elaboraron códigos, reglamentos y leyes de asistencia que delimitaron a los beneficiarios tanto en la esfera pública como en la privada. En 1986 se publicó la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, estableciéndose las bases y condiciones

¹⁴² Nora Lusting. Op. Cit. p. 110.

¹⁴³ Respecto a la tendencia que siguió el DIF, su marco asistencial se reordena y amplía en el marco de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (1986) que define con mayor precisión sus atribuciones y alcances, señalando entre sus programas prioritarios: “a) integración social y familiar; b) asistencia social a desamparados; c) asistencia educacional; d) rehabilitación; e) asistencia social alimentaria; f) promoción del desarrollo comunitario; g) asistencia jurídica; h) desarrollo recreativo y cultural; i) formación y desarrollo de recursos humanos”. Mario Luis Fuentes. Op. Cit. p. 582.

¹⁴⁴ Nora Lusting. Op. Cit. p. 107.

¹⁴⁵ Íbidem. p. 110.

de acceso a un servicio de asistencia pública regulada y controlada, en coordinación con las tres instancias de gobierno, impidiendo a los ciudadanos obligar o demandar su cumplimiento al Estado.¹⁴⁶

El surgimiento de un número creciente instituciones privadas asistenciales, hizo necesaria la creación de leyes, reglamentos y estatutos para los patronatos privados, fundaciones y asociaciones que delimitaron el universo de beneficiarios y el tipo de beneficios. La red de servicios, en primera instancia definida, se transformó en una serie inconexa de instituciones que desbordaban la capacidad del DIF como instancia reguladora. La tendencia descentralizadora se encaminó a crear en los estados, los Sistemas estatales y municipales de Asistencia Social, con el propósito de dar coherencia a los diversos grados de participación en la decisión y ejecución de la política asistencial. Con un reducido monto presupuestal y la reasignación selectiva de los recursos, se propició una mayor diferenciación y desigualdad en la calidad de los servicios asistenciales.¹⁴⁷

Siguiendo con la lógica de reducción del gasto público, se eliminaron los subsidios alimenticios generalizados y fueron substituidos, en algunos casos, por subsidios selectivos distribuidos, por ejemplo, a través de un nuevo padrón de beneficiarios de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Se eliminaron los subsidios generalizados a los productos básicos como la tortilla de maíz, al frijol, al aceite comestible, al pan y al huevo. Con excepción del otorgamiento al subsidio focalizado a la tortilla y a la leche, el resto de los subsidios a productos básicos fue desapareciendo a lo largo de la administración de De la Madrid.¹⁴⁸

El beneficio selectivo a algunos consumidores de bajos ingresos principalmente de las zonas urbanas, dejó fuera a buena parte de la población que vio reducir sus niveles de vida ante los incrementos de los precios de los alimentos y la reducción de poder adquisitivo de sus ingresos familiares, como resultado del libre juego de las fuerzas del mercado. Los costos del ajuste de este periodo afectaron en mayor medida a los estratos

¹⁴⁶ Gloria Guadarrama. "Entre la caridad y el derecho". Op. Cit. pp. 127-128.

¹⁴⁷ Gloria Guadarrama. Op. Cit. p. 128.

¹⁴⁸ Otros indicadores coinciden en la tendencia de empeoramiento de las condiciones nutricionales infantiles. El ISSSTE, registró un aumento en el número de niños que padecían un crecimiento fetal lento y con desnutrición, del 8.5% en 1981, al 11.7% en 1984. Nora Lusting. Op. Cit. pp. 114 y 117.

en pobreza extrema, esto es, a los hogares rurales y agrícolas, pero también, a los grupos medios que incluyen una parte del sector urbano pobre y de los sectores medios rurales y urbanos, si se considera que dependían fundamentalmente de sus ingresos salariales. Aunque no se tienen datos del impacto nacional ante la caída de los ingresos reales y la eliminación de subsidios generalizados, el esquema nutricional de la población en condiciones de pobreza de las encuestas realizadas por el Instituto Nacional del Consumidor en el periodo marzo-junio de 1983, señalaron que la mayoría de las familias pobres, experimentaron una disminución y modificación en el consumo de los productos alimenticios excepto de las tortillas. Los indicadores de nutrición y salud infantil reflejaron la vulnerabilidad de esta población durante el sexenio. Aunque “la tasa de mortalidad infantil siguió su tendencia descendiente entre 1982-1989, algunos indicadores del Consejo Nacional de Población revelaron un deterioro de los niveles de salud. Por ejemplo, reportó que la mortalidad infantil y preescolar causada por la avitaminosis y otras deficiencias nutricionales aumentaron a partir de 1982, luego de varios años de haber caído de forma continua.”¹⁴⁹

La respuesta ante este panorama incierto, fue la expresión del malestar generalizado de la sociedad y la aparición de nuevos fenómenos sociales. Un ambiente de escepticismo y de anacronía permeaba frente a las vinculaciones tradicionales con el gobierno, los sectores gremiales y los partidos políticos. Se radicaliza el concepto de lo comunitario con el surgimiento de organizaciones sociales que reclaman derechos y critican las decisiones en materia de políticas públicas teniendo espacios de expresión fuera del gobierno y de los partidos políticos.

A las demandas de los nuevos grupos de presión se sumaron las de los llamados sectores tradicionales. Los grupos ambientalistas, de mujeres, de homosexuales, incrementaron la atención al denominado “Tercer sector”, un sector aunque público, marcaba su clara marginalidad respecto del gobierno. Incrementaron el número de demandas que el Estado tenía que atender, incluyendo no sólo a las entidades conocidas como ONGs, sino a la variedad de actores semejantes, que fragmentaron y ampliaron la política bajo divisiones cuasigremiales considerando que se manejan con lenguajes, estrategias y objetivos diferenciados.¹⁵⁰ La transición de la sociedad mexicana a través

¹⁴⁹ Íbidem. p. 92.

¹⁵⁰ José Luis Méndez. Op. Cit. pp. 49-50.

de nuevas formas de vinculación e interacción social, ha contribuido no sólo a la proliferación de estos grupos de representación de intereses externos al esquema corporativo tradicional, sino que ha propiciado el fortalecimiento de los partidos de oposición, en un esfuerzo por sumarlas, renovando el ejercicio de la democratización a partir del gradualismo de las reformas políticas.

CAPITULO V

LA FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Como resultado de la severa recesión económica vivida a lo largo del sexenio anterior, la denominada década perdida, que provocó que retrocedieran los niveles de bienestar registrados en los setenta, se presentaron las condiciones para el desencuentro no sólo entre los distintos sectores de la sociedad, sino entre las elites económicas y políticas, que tuvo su expresión de el descontento del proceso electoral de 1988. La administración de Carlos Salinas de Gortari, inició después de una elección muy cuestionada y ante un profundo escepticismo, el que fue cediendo gradualmente a partir de una agresiva campaña publicitaria impulsada desde el gobierno.

Ante un panorama adverso, la administración salinista se vio obligada a establecer mayores esfuerzos de precisión en las políticas públicas. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 estableció cuatro propósitos orientados a consolidar el “cambio estructural” como prioridad nacional, en el ejercicio de gobierno se tradujeron en dos: la estabilidad y la profundización de la reforma económica, orientadas a crear una amplia economía de mercado; y la reducción del papel activo del Estado en el desarrollo económico, con el propósito de “subsana errores” y recuperar su legitimidad.¹⁵¹

Para concretar la estabilidad macroeconómica del país, durante los primeros cuatro años de su gestión y a partir de las negociaciones y acuerdos con el FMI y el BM, se establecieron algunas estrategias de mediano plazo que tuvieron como propósito liberar recursos internos para cubrir la deuda externa, así como el control de la inflación. Algunos de los resultados de la aplicación de dichas estrategias fueron la reorganización y la reducción significativa del monto de la deuda externa, de 68.3 a 21% del PIB, reduciendo en un 31% su costo respecto al PIB. Las reservas internacionales

¹⁵¹ Los cuatro objetivos de gobierno nacionales señalados en el PND fueron: a) el crecimiento sostenido de la economía con estabilidad de precios; b) la ampliación del régimen democrático; c) elevar productivamente el nivel de vida de la población; y d) fortalecer la soberanía y la promoción de los intereses de México en el exterior. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1989. p. 16.

aumentaron y las exportaciones petroleras se redujeron del 80%, del total de exportaciones en 1982, hasta un 30% en 1991. La transformación del creciente déficit público, de alrededor de 12% del PIB, en un superávit de 0.5% para 1992, gracias al aumento de los ingresos tributarios en un 32% en términos reales y a la reducción del gasto público del 37.6% en 1990, mayor al gasto programable y de que no fuera reasignado a favor de los sectores sociales.

Los efectos adversos de estas medidas fueron la reducción o supresión de los programas gubernamentales de fomento económico general y sectorial,¹⁵² el alza de los precios y tarifas del sector público, la liberalización de los precios internos que abrió cause a los lesivos precios monopólicos y oligopólicos de las empresas de reciente adquisición privada como teléfonos y la banca, entre otras. La reducción de los salarios reales,¹⁵³ la restricción de la oferta monetaria y crediticia y la subvaluación cambiaria, desincentivaron la inversión, disminuyó el empleo y deprimió no sólo la demanda agregada, sino la producción y la inversión.¹⁵⁴

Uno de los cambio estructurales para dar continuidad a la reforma económica, y el eje alrededor del cual giró la reforma económica, fue la entrada en vigor del tratado comercial entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) en 1994, durante los primeros meses siguientes a la apertura de las negociaciones, nuestro país logró una importante captación de divisas y de capitales extranjeros en cifras récord, con lo que se vislumbraron signos de recuperación de la confianza en el país, difundidos en diversos escenarios internacionales.¹⁵⁵ “Para el resto de América Latina, México pareció marcar

¹⁵² “El gasto público en fomento industrial como porcentaje del PIB disminuyó del 11.9% en 1982 al 8.7% en 1988 y la inversión pública se redujo del 10.4% del PIB al 4.9% del PIB. José Luis Calva. “México más allá del neoliberalismo”. Op. Cit. p. 26.

¹⁵³ Teniendo como objetivo la estabilidad de precios, el Pacto de Solidaridad Económica renovó el compromiso de apoyo entre la clase obrera, empresarial y el Estado, con la aceptación de una política monetaria y salarial restrictiva, reduciéndose la inflación de 51.7 por ciento en 1988, a 8 por ciento en 1993, de acuerdo a cifras gubernamentales, permitiendo que el PIB registrara tan sólo un crecimiento del 1.3% al inicio del sexenio, al 0.4% al término del mismo. José Luis Méndez. “La reforma del Estado en México: Alcances y límites”. En: *Gestión y Política Pública*, México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. III. Núm. 1. 1994. p. 190.

¹⁵⁴ José Luis Calva. Op. Cit. pp. 26-27.

¹⁵⁵ Francisco Zapata señala al respecto, que a pesar de la visión triunfalista, como resultado de la liberalización radical en nuestro país, a partir de 1988 se registraron fuertes desequilibrios en la balanza de pagos. A medida que la liberalización comercial se profundizó, sin haber fortalecido “paralelamente el aparato productivo orientado al mercado interno, la vulnerabilidad macroeconómica se incrementó...reduciendo fuertemente las márgenes de acción de las autoridades políticas”, el resultado fue un déficit comercial promedio de 11,000 millones de dólares y otra crisis de balanza comercial en

la pauta: en un mundo donde los grandes bloques comerciales determinarían la naturaleza del porvenir, quedarse fuera de un bloque era perder la carrera de la modernización.”¹⁵⁶ No obstante, la combinación de los factores secundarios a las prolongadas políticas restrictivas en las finanzas públicas, con la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada y la liberalización de los mercados financieros, llevó a un enorme déficit comercial y al desbalance de la cuenta corriente, provocando, al concluir su administración, el colapso financiero más grave de la historia de México.

El otro cambio estructural, el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, a través de la privatización y desregulación sustancial, buscó recuperar la confianza de los distintos sectores de la sociedad, particularmente de las élites económicas, considerando que el Estado había perdido su imagen de eficiencia administrativa ante su excesivo intervencionismo, pero particularmente, ante la duplicidad de funciones, su falta de eficacia en la atención de los objetivos prioritarios y los altos índices de corrupción. Al inicio de su administración se tenía un registro de 1,155 empresas públicas y para concluir el sexenio había una cifra de 217, entre las que sobrevivieron la CFE y Petróleos Mexicanos, aunque su rama petroquímica fue colocada en el mercado por las presiones de los grupos de poder económico internos y externos.

“Un ajuste eficiente de las finanzas públicas debió, indudablemente, poner fin a la economía del derroche –reduciendo significativamente erogaciones superfluas- pero un esfuerzo mayor debió hacerse incrementando la recaudación, a fin de aproximar la carga tributaria mexicana a los parámetros internacionales de países en desarrollo exitosos, repartir mejor el costo del ajuste, evitar los efectos recesivos de una drástica reducción de la inversión pública, sobre todo en construcción..., así como impedir que los recortes presupuestales afectaran la formación de capital humano o destruyeran programas de fomento económico de eficacia comprobada. Pero en vez de un ajuste eficiente de las finanzas públicas, el ajuste neoliberal implicó inequidad, presiones recesivas evitables y falta de visión de futuro”¹⁵⁷

1994. Francisco Zapata. “Tiempos Neoliberales en México”. México. El Colegio de México A. C. Centro de Estudios Sociológicos. 2005. p. 14.

¹⁵⁶ Lorenzo Meyer. Op. Cit. p. 899.

¹⁵⁷ José Luis Calva. Op. Cit. pp. 89 y 90.

Se restringió la participación del Estado a la promoción de sectores industriales estratégicos con el propósito de sostener la creación de empleos. Se establecieron programas de protección al cambio competitivo y a la liberalización comercial, con estrategias graduales de liberalización comercial, principalmente en tres industrias: automotriz, farmacéutica y bienes de capital; y en menor medida, a las industrias de las microcomputadoras, electrodomésticos, productos alimenticios, textiles, celulosa y papel, hierro y acero, cemento, química básica y transportes, lo que significó un aumento de las exportaciones no petroleras “de 5,500 millones de dólares en 1981, a 16,000 millones en 1990”.¹⁵⁸

Se incluyeron modificaciones a la Constitución en artículos como el 3°, 27, 127 y 130, tocando los grandes mitos fundacionales del Estado mexicano. Se planteó un viraje ideológico, del nacionalismo revolucionario al liberalismo social, acompañado por una estrategia mediática sin precedentes, que le permitió no sólo, restañar una legitimidad deteriorada, sino que asentó las bases para impulsar políticas de impacto selectivo del nuevo Estado neoliberal.

Estas reformas constitucionales tuvieron como propósito, por un lado, la retracción del Estado en la economía, destacando la venta, renta y compra de tierra ejidal, con lo que se intentó dar movilidad a las transacciones privadas en el mercado y la inversión de capital en la producción agropecuaria; se limitó en forma drástica los controles de precios; se eliminaron algunas restricciones importantes para el transporte de carga nacional; se redujeron las restricciones de la inversión externa y del mercado financiero y se adecuó la base jurídica para abrir la economía a la competencia extranjera.

¹⁵⁸ Desde 1985, los programas de restricción a las importaciones, los incentivos y subsidios industriales empezaron a desmantelarse. Las bancas de desarrollo y las empresas públicas ofrecieron un limitado apoyo hacia las pequeñas y medianas empresas; se sumaron algunos programas como el Servicio Nacional de Empleo, con un restringido y condicionado número de becas de capacitación en las zonas urbanas, así como la reducción del monto de créditos rurales denominado Procampo. Nora Lustig. Op. Cit. p. 154.

1.1 El nuevo discurso oficial: el Estado “solidario”

Como resultado del enorme costo social que significó el ajuste económico precedente, y que ubicó la responsabilidad social del Estado en el centro del debate político y académico, surge un nuevo modelo, el “Estado solidario”. Desde el inicio de la gestión salinista y a lo largo de ella aunque matizada, se estableció un conflicto entre los “reformadores sociales” que ubicaron la responsabilidad del Estado en atender a comunidades pobres, sosteniendo estrategias de subsidios generalizados, en contraposición de la corriente de los “tecnócratas”, que señalaron en distintos foros la necesidad de destinar ayuda directa a las personas pobres y concentrar los apoyos básicos, como condición para el sano manejo de un programa que debe respetar rigurosamente los lineamientos del mercado.

A pesar de que en el discurso se mantiene la responsabilidad pública frente a la pobreza y se le coloca en un lugar preponderante de la política social, se buscó que el combate a la marginación social y a la pobreza extrema no estuviera en contradicción con la optimización del mercado. Se hace un reconocimiento a la necesidad de establecer políticas enfocadas a “la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad”, vinculada a conceptos de privatización, desregulación, apertura comercial y a la inversión extranjera. La política de lucha contra la pobreza, se inscribió en el marco de una política económica promotora de la inversión privada.¹⁵⁹

La adopción del nuevo modelo de desarrollo derivó en una comprensión distinta de la pobreza y de las políticas públicas para atenderla, de manera particular, a partir del segundo período de la gestión salinista. Se redefine que el crecimiento económico es responsabilidad de la iniciativa colectiva en el marco de condiciones mínimas aseguradas por el Estado, una base jurídica adecuada y la garantía de condiciones estables de la política macroeconómica. El éxito del combate a la pobreza se estableció bajo la premisa de una política económica promotora de la inversión privada, en contraposición a la concepción diseñada a principios de la administración, que lo había

¹⁵⁹ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza”. Op. Cit. pp. 66-67.

condicionado al resultado del crecimiento económico y como acción supletoria por parte del Estado.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se definió como una “nueva política social”, basada en una gestión ciudadanizada, diversificada y autónoma de las necesidades y demandas de la población marginada. Se sustentó en cuatro principios: se establece una nueva dinámica en las iniciativas y demandas colectivas que sustituyen la imposición vertical de soluciones; una completa participación popular en la formulación, implementación y evaluación de proyectos, privilegiando la función social del Estado. Tercero, se establecieron instrumentos “solidarios” de las políticas, en las cuales los fondos públicos se complementaron con contribuciones locales, consolidando una base de corresponsabilidad que terminó con estilos “paternalistas”. Cuarto, se sustentó en la premisa de la escasez de los recursos estatales y en su manejo transparente, honesto y eficiente.¹⁶⁰

Se creó una entidad coordinadora denominada Comisión del Programa Nacional de Solidaridad que incluyó prácticamente a toda la administración pública federal y a las instituciones del sistema de seguridad social, bajo la dirección del Jefe del Ejecutivo, cuyo objetivo central fue la coordinación y definición de las políticas, estrategias y la supervisión de los diversos programas sociales que se integraron al Programa. Con este propósito, se reorientaron los recursos de la política social, revirtiéndose las tendencias de la asignación al gasto social. El presupuesto para salud, educación, desarrollo urbano, solidaridad y abasto social aumentaron en 1989, de un 6.6% respecto al PIB, a 10.2% en 1994. Para finalizar 1993, el gasto social habría crecido 78% en términos reales, respecto al inicio del sexenio. El Pronasol comenzó con el 1.1% del gasto neto total, y se le asignaron aumentos anuales aproximados del 36%.¹⁶¹

Un ejemplo de lo anterior, fue que el gasto en salud para 1990, medido como proporción del presupuesto gubernamental, alcanzara su nivel más alto en comparación con los veinte años anteriores, y que la oferta de servicios de educación no tuviera un

¹⁶⁰ Luis F. Aguilar Villanueva. “Solidaridad: Tres puntos de vista”. En: *Solidaridad a debate*. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México. Editorial El Nacional. 1991. pp. 131-132.

¹⁶¹ José Luis Méndez. “La reforma del Estado en México”. Op. Cit. p. 193.

mayor deterioro gracias no sólo al aumento al gasto social, sino también a un cambio en la tasa de natalidad que experimentó nuestro país.¹⁶²

La responsabilidad de la operación del Programa recayó en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), de nueva creación. Definió las estrategias globales del Programa y llevó a cabo el control, supervisión y evaluación de las actividades de los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES), en coordinación con los tres niveles de gobierno. La incorporación de dichos Comités de intervención social en las comunidades tuvo como propósito el fomento del “capital social”, esto es, la incorporación y conducción de la capacidad de organización y movilización social y sus efectos multiplicadores a favor del proyecto de reforma de Estado. Se buscó aprovechar la capacidad operativa de las comunidades en el diagnóstico de sus necesidades y en la instrumentación y organización de acciones y proyectos que permitieron, con distintos resultados, el ingreso y dotación de satisfactores mínimos colectivos.

La estrategia integral del Programa se desarrolló sobre tres líneas de operación: En primer término, la de bienestar social, que incluyó acciones y obras comunitarias relativas a la salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra, en suma, lo que conformaría un “piso social básico” para el desarrollo comunitario. En segunda, el apoyo financiero, técnico y tecnológico a los proyectos productivos agropecuarios, agroindustriales, psicológicos, extractivos y microindustriales para el desarrollo productivo y competitivo de las comunidades. Finalmente, la de desarrollo social, que consideró obras de infraestructura regional en zonas regionales prioritarias y programas de urbanización en ciudades medias.¹⁶³

Estas líneas de operación abarcaron todas las actividades que estaban vinculadas directa o indirectamente a las tareas sociales y que fueron etiquetadas bajo el concepto de capital social de Solidaridad. La retórica del Programa se fue generalizando a lo largo del sexenio hasta cubrir prácticamente todas las tareas del gobierno. La campaña de medios, el activismo presidencial y el enfoque mercadotécnico que se le dio a

¹⁶² Araceli Damián. “Cargando con el Ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México”. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. 2002. pp. 58-63.

¹⁶³ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. “Programa Nacional de Solidaridad. Un ejemplo de la modernización de México”. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 81.

Solidaridad se explicó no sólo por los objetivos políticos de legitimidad y capitalización estatales, sino por la lógica intrínseca del nuevo modelo económico.

A pesar de que el Pronasol se orientó al fortalecimiento de los gobiernos locales con la designación directa de los recursos a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) a partir de 1989, y posteriormente denominados Convenios de Desarrollo Social (CDS) para el periodo 1992-1994, la centralización operativa del Programa provocó, sobre la marcha, un detrimento en la autonomía local en el diseño de sus mecanismos de competencia exclusivamente local, considerando que gestionaba recursos para la concreción de sus programas de gobierno a partir de los convenios que se suscribían entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, como lo eran los Programas de Inversión Estatal (PIE) y posteriormente los Comités de Desarrollo Estatal y Municipal (CODEM)¹⁶⁴.

Las estrategias de este nuevo Estado “solidario” propiciaron no sólo una estructura paralela a las burocracias tradicionales vinculadas al partido en el poder, permitiéndole monopolizar el criterio y las formas de distribución social y territorial de los recursos presupuestales, sino que derivó en un mecanismo corporativo que permitió asegurar, de manera renovada, las bases de apoyo electoral en entidades federativas y zonas de alta marginación.

Si bien la formación de los Comités de Solidaridad recuperó algunas experiencias de formas precedentes de organización como lo fueron la Coplamar, el PIDER y el SAM, habría que considerar que menos de la mitad de los Comités en todo el país se establecieron a través de estas organizaciones. El resto, fueron conformados por agentes externos a la comunidad, ya sea por autoridades municipales o a través de los promotores del Programa federal, en el caso de las zonas urbanas. “La organización social derivada del PRONASOL no implicó en absoluto la práctica de experiencias tradicionales de actuación, sino la gestación y desarrollo de nuevos espacios de

¹⁶⁴ “El gasto Solidaridad ejercido en el período 1989-1993, esto es la sumatoria de la inversión federal, estatal, municipal, créditos y aportaciones de beneficiarios, ascendió a 51 mil millones de nuevos pesos, de los cuales 57.8% los aportó la federación; 27.6% los estados y municipios y los beneficiarios el 14.6% restante. El gasto Solidaridad representó en promedio 1% del PIB total nacional, observando una participación ascendente en los cinco años, ya que en 1989 representó 0.5% contra 1.2% en 1993.” Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. Op. Cit. p. 45.

participación comunitaria, donde se reconocía la presencia y jerarquía del Presidente de la República en la solución de las necesidades de la población”.¹⁶⁵

A diferencia de los programas PIDER y Coplamar, el Pronasol se dirigió no sólo a los pobres rurales, sino también a los urbanos. De acuerdo a datos del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), la población en condiciones de pobreza se había incrementado y para 1987, se ubicaba en 41 millones de personas, abarcando los “pobres moderados” y los de “extrema pobreza”, un total de 51% de la población vulnerable. A los grupos “tradicionales” en condiciones de pobreza, como lo habían sido los pueblos indígenas, los campesinos y pobladores rurales, se habían sumado los trabajadores agrícolas migratorios y los habitantes de las colonias populares de las ciudades.¹⁶⁶

1.2 Algunos cuestionamientos al Pronasol

En una evaluación que realizaron Jaime Sobrino y Carlos Garrocho al desarrollo del Pronasol en el Estado de México, encontraron errores en su aplicación, de tres tipos:

I) Falta de correlación entre la magnitud de la necesidad y los recursos asignados por el Programa. La asignación de los montos presupuestales designados desde la Secretaría de Desarrollo Social, estableció un fuerte sesgo de exclusión del beneficio social a la mayor parte de la población en condiciones de pobreza, lo que impidió ampliar los beneficios del Programa y permitir que la población recuperara los índices de bienestar de antes de la crisis de los ochenta.

II) Falta de congruencia entre los destinatarios objetivo y los destinatarios efectivos de los recursos del Pronasol. La asignación de los recursos del Programa benefició en un mayor porcentaje a los municipios conurbados a la Ciudad de México (61.3%), y en seis

¹⁶⁵ Cabe señalar, que de dichos programas se recuperaron otras experiencias. Por ejemplo, de la Coplamar se recuperaron los programas de desarrollo regional y la concepción del trabajo en comunidades locales como células básicas de trabajo; del PIDER, se rescató la creación de unidades productivas rentables. Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. Op. Cit. pp. 68-69; y Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. Op, Cit. p. 169.

¹⁶⁶ De acuerdo a Programa Nacional de Solidaridad, “los pobres en general son aquellos que no satisfacen las necesidades básicas, los cuales para 1987 se ubicaban en 41 millones de personas; los pobres extremos son los que ni siquiera satisfacen 60% de esas necesidades, y ascendían a 17.3% millones de personas en ese mismo año.” Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre. Op. Cit. p. 68

municipios urbanos se concentraron los recursos de Solidaridad (44.8%), lo que le dio un marcado sesgo metropolitano que, sumado a la recentralización de los flujos de ingresos fiscales, acentuó los desequilibrios internos regionales, haciendo evidente que la instrumentación de la política social salinista reproducía factores de discriminación en detrimento de los municipios rurales.¹⁶⁷

III) Desequilibrio entre el tipo de necesidad y los recursos sectoriales asignados. Considerando que el Pronasol logró una cobertura ampliada del beneficio social, por medio de la focalización por localidades o barrios, no se identificaron, de manera congruente y corresponsable, las necesidades más apremiantes, disminuyendo la eficacia del Programa. El concepto de evaluación a partir de la satisfacción expresa de los beneficiarios de los programas, impidió establecer mecanismos de supervisión en coordinación con las entidades y grupos participantes. De igual forma, la información descriptiva disponible sobre las tareas del Programa, no permitió una evaluación económica real, lo que propició la falta de asesoría técnica y una deficiente supervisión.¹⁶⁸

A pesar de que en el contexto interno se registró un crecimiento real en el gasto social y se canalizaron mayores recursos presupuestales a través del Programa a los estados, y de que algunos de los datos macroeconómicos señalaron avances positivos en el país, los estudios dedicados a la pobreza mostraron la inexistencia de una correlación directa con el ingreso y el consumo de la mayoría de los mexicanos. La eliminación del monopolio gubernamental de las acciones asistenciales y el desplazamiento de las líneas de discusión de los costos y beneficios de las políticas sociales, hacia los límites y sus ámbitos de responsabilidad, generó una magra estrategia de atención focalizada de la marginación y la pobreza del país.

“El crecimiento real en el gasto social no significó un aumento sustancial en la atención a la población en situación de pobreza, ya que por cada peso gastado en el periodo 1983-1988 en este segmento de la población, la relación pasó a 1.12 entre 1989 y 1993.

¹⁶⁷ Ibidem. pp. 156-157.

¹⁶⁸ Ibidem. pp. 277-282.

En otras palabras, el tránsito del Estado de bienestar al Estado solidario, repercutió apenas en un crecimiento real del 12% en la atención del desarrollo social.”¹⁶⁹

No obstante la ausencia de medidas estatales concretas de identificación de necesidades de pobreza en la gestión salinista, el grado de complejidad para observar los mecanismos de transmisión entre las políticas de ajuste y la pobreza, así como la falta de consenso en la utilización de herramientas para la medición de la pobreza en nuestro país, ha ocasionado la diversificación de enfoques y cifras sobre su impacto, que en el mejor de los casos ha propiciado algunos consensos respecto a ciertas apreciaciones en la materia.

Una es, que las políticas de ajuste sostenidas en México tuvieron un efecto negativo para la población pobre en virtud de la eliminación de los subsidios generalizados y el establecimiento de ciertos subsidios focalizados que afectó de manera negativa a la población vulnerable. Aunque varían los porcentajes entre los estudios particulares y las cifras oficiales, atendiendo a estas últimas, el aumento en la incidencia de la pobreza fue del 42.4% al 47.7% para los años 1984 y 1989 respectivamente.¹⁷⁰

Otra, a pesar del aumento del gasto social como proporción del PIB, en el sexenio salinista, permitiendo mantener y en ocasiones mejorar la oferta de servicios gubernamentales a sectores específicos de la población, esto no impactó significativamente en la reducción general de la pobreza. Existe un acuerdo casi total respecto de la dirección que siguió la evolución de la pobreza en el periodo 1989-1992. Las cifras presentadas por INEGI-CEPAL registraron una disminución de la pobreza para ese periodo de 47.7% a 44.9%. Aunque hay ciertas disparidades, algunos autores coinciden en señalar que la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema se mantuvo casi constante. “El porcentaje de la población moderadamente pobre se redujo de 28.3% en 1989 a 27.8% en 1992. Si se suman la pobreza extrema y la moderada, la incidencia de la pobreza cambia de manera casi imperceptible de 39 a 38.6%.”¹⁷¹

¹⁶⁹ Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. Op. Cit. p.45.

¹⁷⁰ Araceli Damián. Op. Cit. p. 108.

¹⁷¹ Araceli Damián. Op. Cit. p. 109.

Una más, que a pesar de que los cálculos de las cuentas nacionales muestran una recuperación parcial en el ingreso entre 1989 y 1992, como resultado de la mejora de la economía, el salario mínimo se había reducido en más de 60% en comparación con el de 1981 y la distribución del ingreso empeoró. En la esfera nacional, los indigentes aumentaron de 25.5% en 1984 a 34.6% en 1992, observándose particularmente en las grandes urbes. La pobreza extrema representaba para 1984, el 55.6% del total de los pobres, convirtiéndose en el fenómeno dominante en 1992 con el 66%, lo que reflejó una brecha en el problema de la pobreza.¹⁷²

En algunas zonas del país el descontento continuó haciéndose manifiesto con la proliferación de diversos grupos y actores sociales que reivindicaron, tanto en espacios formales como informales, las demandas específicas que adquirieron nuevo sentido. A las demandas tradicionales de obreros, campesinos y empresarios se agregaron las demandas de personas de doble esfuerzo, equidad de género, adultos en plenitud, derechos humanos, derechos indígenas, protección ecológica.¹⁷³

Se le ha llamado el “tercer sector” que incluye no sólo a las ONG’s sino a una amplia variedad de actores que representan un aspecto potencial, extendiendo la participación del sector privado junto con las economías de mercado y fragmentado la política bajo divisiones cuasigremiales, en la medida que cada uno de estos grupos amplía el abanico de presiones al Estado, de manera independiente o coaligados por lenguajes, estrategias y objetivos afines.

El Estado “...no sólo se encuentra crecientemente en medio de esas fuerzas, sino que además ha venido perdiendo capacidad para enfrentarlas...el espacio público por excelencia –la política y el Estado- es imperceptiblemente relegado o visto con profunda desconfianza. Ante los escándalos de corrupción, las acusaciones de ineficiencia...los gobiernos han perdido legitimidad, recursos y margen de maniobra. Ciudadanos y

¹⁷² *Ibidem.* p. 130.

¹⁷³ “La menor participación del Estado en la procuración de bienestar social propició un aumento considerable en la pobreza. En 1987, la pobreza extrema se ubicó en 17.3 millones de personas, equivalentes a 21.3% de la población total, contra 13.7 millones en 1981, o 19.2% de la población total, (Zepeda, 1991). Esto significa que entre esos años, la población total creció a una tasa promedio de 2.2% anual, mientras que el número de personas en condición de pobreza extrema lo hizo al 4%. Cabe mencionar que el aumento de la pobreza se atribuyó también a la disminución del ingreso real de la población, ya que el poder adquisitivo de los sueldos y salarios del personal ocupado formal se contrajo 30%, y 50% del salario mínimo entre 1980 y 1988”. Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. *Op. Cit.* p. 40.

políticos por igual atacan a las administraciones y servidores públicos...El cinismo político emerge como válvula de escape. Aunque estas críticas han impulsado la eficientización del gobierno, le están reduciendo espacios y capacidades.”¹⁷⁴

Habiendo considerado en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) que el crecimiento económico por sí mismo no garantizaría el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, y habiéndose establecido como uno de sus objetivos centrales los programas de seguridad social, donde descansó la parte sustancial de la inversión pública del sector, la población vulnerable atendida por los programas asistenciales, no tuvo el mismo impacto.

El hecho de que fueran incluidas las demandas de grupos empobrecidos dentro del gran paraguas que constituyó Solidaridad, propició la duplicidad de acciones de manera paralela a las estructuras de los organismos estatales. A pesar de que se impulsó un proceso de reestructuración jurídica y reglamentaria de las instituciones asistenciales, en un intento de adecuarlas a las acciones de política social, para los efectos de la asignación de recursos económicos e infraestructura, fue irrelevante.¹⁷⁵

Tal es el caso de la reestructuración del DIF, al que se dotó de una nueva reglamentación para adecuar sus programas y lograr una mejor canalización de los recursos a los grupos vulnerables, pero ante la duplicidad de funciones asistenciales fuera del ámbito de su competencia, el efecto de la reestructuración del DIF se diluyó y se presentaron deficiencias en la coordinación interinstitucional para la instrumentación de las medidas de ajuste estructural, así como la ausencia de un funcionamiento adecuado de éste, en tanto órgano rector de las políticas asistenciales. En el Programa para el Impulso a la Asistencia Social 1988-1994, la asistencia se concibió como un servicio de salud integral, que debería prestarse sólo a las personas que se encuentran en estado de minusvalía, física, mental, económica y social. Un ejemplo de lo anterior, fueron los desayunos escolares, que presentaron una tendencia descendente, alentándose la sustitución de los programas meramente asistenciales, por otros que estimularan la autoayuda.

¹⁷⁴ José Luis Méndez. ¿Regresando al futuro? Op. Cit. p. 53.

¹⁷⁵ “...otorgar e impulsar la protección a las personas, mejorando los servicios de salud y ofreciendo la infraestructura necesaria para que, en las zonas urbanas y en las comunidades rurales, se dispongan de instalaciones que brinden servicios permanentes con el nivel que exigen las normas y los acuerdos internacionales en materia de salud” Mario Luis Fuentes. Op. Cit. pp. 611-612.

Los esfuerzos asistenciales se concentraron a favor de la población infantil vulnerable, si se considera que tres de los cinco objetivos principales de la dependencia hacen referencia a dicho sector, y ante los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1992) y en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.¹⁷⁶

2. El Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo Ponce se produce en un contexto de profunda crisis financiera y de credibilidad política y social, provocada por diversos factores. La precariedad de las condiciones de equilibrio económico que dejó la administración saliente se hizo evidente ante el déficit de la cuenta corriente que superó los números de sexenios anteriores no obstante el incremento sustancial de las importaciones y exportaciones en el contexto del TLC y de la exigua recuperación del crecimiento. Los ingresos de la importación del capital, canalizados en forma directa y en la actividad especulativa, representaron inversiones fugaces que permitieron sortear el saldo negativo sistemático de la cuenta corriente a un elevado costo. La deuda externa había ascendido en 1993, a 120.7 mil millones de dólares, y un alto porcentaje de ésta, fue constituida por bonos gubernamentales adquirida por la especulación externa, que ante las condiciones de inestabilidad política y financiera presentadas al inicio de la gestión de Zedillo Ponce, fue transfiriendo los valores mexicanos de regreso al mercado norteamericano, provocando en 1995 otra profunda crisis económica.

¹⁷⁶ Algunos ejemplos de medidas tomadas para proteger a este grupo vulnerable son: a) Creación de la Agencia Especial del Ministerio Público para la Atención de Asuntos relacionados con Menores de Edad, definiéndose los procedimientos técnico-jurídicos de atención a menores víctimas de un delito o menores infractores; b) Bases de colaboración en Materia de Asistencia Social que celebraron el DDF y la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal, en materia de menores víctimas de delitos o violencia callejera o familiar (1990); y Acuerdo Número A/001/97, por el que se establecen las Reglas Generales de Organización y Funcionamiento del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; c) Convenio de colaboración celebrado entre la Procuraduría General de la República y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (1998); d) Instructivo para las Actuaciones del Ministerio Público en Materia de Familia que instruye a los ministerios públicos adscritos a tribunales civiles y familiares a la creación de la Mesa de Investigación Especializada para la atención de hechos probablemente delictivos; e) Decreto por el que se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la Ciudad de Nueva York, N.Y. (1990); f) Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño; g) Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (1992); h) Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (1994). Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). “Compilación de legislación sobre menores”. Tomo Tres. México 1998.

En el ámbito productivo, la debilidad del sector industrial frente a una agresiva apertura comercial y un incipiente marco institucional en materia regulatoria, provocó el cierre de la pequeña y mediana empresa nacional, así como el fomento de empresas maquiladoras transnacionales, que sin el marco de regulación requerida para la protección y seguridad laboral, fueron desmanteladas y reubicadas en otros mercados internacionales. “El eslogan electoral del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1994 había sido “por el bienestar de tu familia”, pero la crisis desatada a veinte días de ascenso al poder, llevó a agudizar el desempleo -2.5 millones de personas-, la pérdida del poder adquisitivo del salario real -el producto per capita mexicano en 1995 era inferior al de 1980-, quiebras de empresas -15 mil en un año-...”, y que a partir del mayor préstamo otorgado por Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales, en 1996 los indicadores económicos detuvieron su caída pero no se alcanzó un nivel de recuperación.¹⁷⁷

A estos factores económicos, se sumaron en el panorama interno, aspectos políticos que agravaron aún más la situación de incertidumbre, como lo fueron la irrupción en la escena política en el sur del país, del movimiento guerrillero Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y dos años más adelante, del Ejército Popular Revolucionario (EPR), que colocaron en tela de juicio los resultados de la política social y el establecimiento de un auténtico juego democrático; los asesinatos de personajes de primer orden en la vida política y social del país, que minaron las reservas y la confianza del país conduciéndolo nuevamente a una devaluación y a otro periodo de ajuste que requirió de un apoyo financiero internacional sin precedentes, respaldado con la producción petrolera de los cuatro años siguientes.¹⁷⁸

Con el cambio de gobierno, Ernesto Zedillo colocó en las instituciones económicas estratégicas, en primera instancia, y posteriormente en las sociales, a los ideólogos de lo que sería la nueva estrategia de su política social: la consolidación del modelo de crecimiento económico neoliberal.¹⁷⁹ La esencia de este modelo se expresó en tres

¹⁷⁷ Meyer, Lorenzo. Op. Cit. p. 900.

¹⁷⁸ Claudia Maldonado. Op. Cit. pp. 192-194.

¹⁷⁹ “La esencia del liberalismo en lo social, que Zedillo introdujo en la política social mexicana, puede expresarse con palabras de Gösta Esping-Andersen, quien definió algunos modelos de estado de bienestar, en México, de acuerdo a las características de las políticas sociales recientes, el modelo ha estado dominado por la asistencia social, al que denominó modelo liberal o residual, donde el acceso a la asistencia depende de la demostración de necesidad, vía las pruebas de carencia de medios, y donde los

cambios que Zedillo introdujo en la política social. En primer término, concluyó con los programas de subsidios generalizados a bienes básicos, que inició el gobierno de De la Madrid, continuó Salinas de Gortari y concluyó Zedillo, con el último de los subsidios generales sobrevivientes. El subsidio a la tortilla (FIDELIST), fue reducido y fusionado su padrón de beneficiarios junto con el del subsidio focalizado a la leche (Liconsal), con el propósito de conformar un padrón único de familias urbanas en pobreza extrema para evitar la duplicidad de los apoyos, operación que excluyó de su cobertura al 50% de las personas en esta condición.

Un segundo cambio, fue el inicio de las negociaciones y el establecimiento de los primeros mecanismos para la reforma del sistema de pensiones del IMSS, que privatiza la administración de los fondos, generando un nuevo campo de inversión para el capital e introduciendo las capitalizaciones individuales en lugar del sistema de reparto que contenía importantes elementos de solidaridad social e intergeneracional. De igual forma, la Secretaría de Salud inició el programa de Seguro Popular, consistente en el ofrecimiento a población abierta, de un paquete de salud restringido a un pago por servicio. Se establecen los primeros pasos hacia la configuración de un nuevo mercado de servicios de salud, en abierta contradicción con el derecho a la salud plasmado constitucionalmente.

Tercero, ante la inviabilidad de sostener un programa de las dimensiones del Pronasol y ante la evidencia de 40 millones de mexicanos en condiciones de pobreza y 20 de éstos en pobreza extrema, concentrándose las tres cuartas partes de esta población en el ámbito rural, se presenta, dos años posteriores al inicio de la nueva administración, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) 1997-2000, como consecuencia de la contracción drástica del gasto público que impuso la crisis de 1994 y de los compromisos adquiridos en el exterior.¹⁸⁰

beneficios son muy magros y están asociados al estigma social. Los arquetipos de este modelo son Estados Unidos, Canadá y Australia (The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge, G.B., 1990, pp.21-22). Julio Boltvinik. "Política Social: continuidad neoliberal". En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 31 de agosto de 2001. www.jornada.com.mx.

¹⁸⁰ Julio Boltvinik. Íbidem.

2.1 La focalización en la lucha contra la pobreza extrema

A pesar de que la política social fue dividida en este sexenio en acciones selectivas y condicionadas, a diferencia del Pronasol, el Progresá fue uno de tres elementos que incluyó el referido combate a la pobreza extrema, pero el programa central de este periodo, tomando en cuenta que constituyó la articulación más explícita del modelo de política social que sintetizó el diagnóstico gubernamental sobre el tema de la pobreza, así como la concentración del 51.4% del gasto social de las acciones dirigidas a este propósito.¹⁸¹

La pobreza en esta transición del capital social al humano, no se concibió como un problema de gestión pública, sino de acceso individual a la capacidad instalada que el gobierno presupuso completo. Definida al capital humano como “las habilidades y conocimientos productivos del individuo”, sustentando su valor por los bienes y servicios producidos en el mercado, la lógica interna de la teoría señaló a la educación, la salud, la nutrición, como bienes de inversión que se verían reflejados en un sistema de incentivos salariales que estimula la iniciativa individual.¹⁸²

A diferencia del programa de Solidaridad, que hizo un reconocimiento explícito de la incapacidad histórica del modelo interventor para resolver en forma suficiente la demanda social de bienestar, carencia que el mismo programa buscó resolver en el ámbito público mediante una fórmula mixta de la gestión corresponsable y participativa entre Estado y sociedad, en el caso de Progresá, este déficit se ubicó del lado de los pobres, planteando al fenómeno de la pobreza como la falla de un mercado incompleto. Por consiguiente, se deslindó de la responsabilidad pública y se transformó en una entidad de intervención regulatoria, con carácter temporal. Su estrategia se ubicó en la

¹⁸¹ Las dos restantes estrategias de la política social que se sumaron al impulso de las capacidades personales, fueron el desarrollo a la infraestructura física en servicios básicos, así como la promoción de empleo y de oportunidades de ingreso. Julio Boltvinik. *Íbidem*.

¹⁸² La idea de capital humano surgió como una primera respuesta a la preocupación del aumento desmedido de los ingresos promedio en contraposición a la tierra, trabajo y capital físico dentro de un contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial. Con la disminución del desempleo y el nivel general de habilidades de la fuerza laboral, los ideólogos de la Escuela de Chicago, Gary Becker y Theodore Schultz, observaron una relación directa entre ambos factores, derivando sus observaciones en la premisa de que el valor individual en el mercado de trabajo ya no estaba en función de los medios de producción, sino de sus capacidades productivas. Claudia Maldonado. *Op. Cit.* pp. 208-209.

focalización de los recursos federales directos para lograr la capitalización de las potencialidades individuales, modificando así la estructura de incentivos.¹⁸³

Como consecuencia del desacreditado programa de combate a la pobreza que le antecedió, y a la convicción de que la dispersión de los esfuerzos canceló la posibilidad de capitalizar la incidencia de los apoyos en la población realmente pobre, se definieron objetivos más concretos que permitirían una mayor eficacia y una adecuada evaluación de sus resultados. Concentrados los esfuerzos y los recursos en el aumento de las capacidades básicas de la población en pobreza extrema, el programa articuló las transferencias económicas de los ámbitos de educación, salud y alimentación, para promover la autosuficiencia de los beneficiarios del programa.¹⁸⁴

Respecto a la educación, se proporcionaron becas a los hijos menores de 18 años que cursaron entre el tercer grado de primaria y el último del nivel secundaria, con el propósito de inhibir la deserción escolar en la primaria y asegurar su continuidad escolar hasta nivel secundaria. A ello habría que agregar, el sesgo de apoyo de género a partir de la educación media, con el ligero aumento de los montos de la beca para las niñas, habiendo considerado las tasas más altas de deserción escolar en este sector de la población.

A los miembros de esta familia en pobreza extrema con becas escolares, se les dotó de un paquete básico de salud, proporcionado por la Secretaría de Salud y por el IMSS-Solidaridad, orientado a la prevención y salud reproductiva. Para recibir este paquete de apoyo, al igual que el de la beca escolar, estaban sujetos a condiciones de asistencia escolar y a consultas y pláticas mensuales en el Centro de salud.

¹⁸³ En el Progreso, los beneficiarios tenían que demostrar que eran pobres extremos para ser incorporados al sistema. Aunque continuaron programas focalizados como Liconsa, de varias décadas atrás, y que habían persistido como programas supletorios de un modelo y programas más universalistas, en este contexto, ocuparon un lugar secundario en la política de lucha contra la pobreza. Julio Boltvinik. *Íbidem*.

¹⁸⁴ Para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, se integró el Consejo de la Coordinación de Progreso, conformado por la Secretaría de Educación (SEP), Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), Secretaría de

Hacienda y Crédito Público (SHCP), y como coordinador nacional del Programa, la Secretaría de Desarrollo

Social (SEDESOL). Secretaría de Desarrollo Social. "Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación". México, 2000. p. 3.

Sumados a estos dos recursos, fueron entregadas transferencias monetarias directas orientadas al mejoramiento del consumo nutricional de los niños y de las niñas hasta los dos años de edad y a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que habían sido seleccionados por este programa. Cabe señalar que los recursos fueron entregados directamente a las madres de familia con el propósito de privilegiar la participación de las mujeres en la distribución intrafamiliar de recursos y asegurar un mayor impacto en el bienestar de los hijos.

Se estableció un monto mensual máximo por familia con el propósito de generar un incentivo que estimulara los esfuerzos de las familias en extrema pobreza para salir de esta condición. Con el propósito de dejar asentado el compromiso temporal del programa gubernamental, la dotación de beneficios se estableció por un periodo de tres años, sujeta la posibilidad de renovación al cumplimiento de las reglas y compromisos de cada rubro, así como a la realización de una nueva evaluación de la situación actual de los beneficiarios.¹⁸⁵

Este mecanismo, no sólo soslayó la incidencia distributiva del programa, generando errores de exclusión de potenciales beneficiarios, sino que el criterio temporal de atenuación de la pobreza propició algunas distorsiones de implementación que alteraron la información de los pobres, al no poder controlar la exactitud de la información proporcionada. Ante la necesidad de continuidad de los incentivos se afectó la conducta económica de los beneficiarios, generando pérdidas administrativas derivadas de los costos de investigación y vigilancia, así como los costos de asimetría del poder y corrupción.¹⁸⁶

Tomando en consideración que los elementos estadísticos y mecanismos de evaluación constituyeron un elemento central para la asignación “objetiva” de los recursos, éstos no pudieron soslayarse de la designación subjetiva de los seleccionadores. Por ejemplo, la ratificación de los padrones de beneficiarios por parte de las asambleas comunitarias

¹⁸⁵ *Ibidem.* p. 13.

¹⁸⁶ Julio Boltvinik. “Debatir el Modelo Social”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 13 de noviembre de 1998. www.jornada.com.mx.

fueron realizadas en menos del 25% de las localidades, sin que se haya reportado modificaciones sustanciales a los padrones como resultado de éstas.¹⁸⁷

De igual forma, al suplantarse la estrategia de inversión en capital social, que propició nuevas bases de interacción comunitaria y un marcado énfasis en los efectos multiplicadores en el tejido social, por el de capital humano, se revirtió la sinergia creada por el fenómeno de lo comunitario. Así, la focalización al nivel de hogares tuvo efectos adversos en las relaciones sociales, produciendo divisiones internas expresadas no sólo por los beneficiarios y por los involucrados en la promoción, ante la falta de claridad e “imparcialidad” en los criterios de selección para ser considerados como beneficiarios del Programa, sino que la exclusión del programa generó incertidumbre, frustración e inseguridad en los no participantes.¹⁸⁸

El concepto cerrado de corresponsabilidad manejado en el Progresá, en el que la condición de beneficiario está dada en virtud de atender los requisitos de cooperación que no admiten distinciones de grado ni reflejan las funciones de preferencias de los individuos, anuló un importante sentido de corresponsabilidad social, autónoma y dinámica.

Si bien las transferencias monetarias directas tenían en principio un sesgo de libertad de elección en los hogares seleccionados, las prácticas en los centros de salud tuvieron, entre otros propósitos, inducir el destino de estos recursos en tanto “decisiones óptimas” basadas en los “costos de oportunidad” en salud y alimentación. “La contraprestación que reclama el programa por parte de los beneficiarios es precisamente la modificación de los patrones de conducta que se asocian a la pobreza...la filosofía de Progresá sugiere que lo que se busca es generar una nueva generación de individuos que al desvincularse de los patrones familiares y las formas de vida de sus comunidades, logren acceder a una forma distinta de vida.”¹⁸⁹

¹⁸⁷ Claudia Maldonado. Op. Cit. pp. 206-207.

¹⁸⁸ A solicitud de las autoridades responsables del Progresá, los analistas Michelle Adatto, David Coady y Marie Ruel realizaron un estudio denominado “Evaluación de operaciones de Progresá desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud”, en él observaron que con el propósito de evitar daños en el tejido social, es recomendable utilizar otros sistemas de focalización como el geográfico o uno de autofocalización. Secretaría de Desarrollo Social. “Progresá. Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados 2000”. Op. Cit. pp. 48-49.

¹⁸⁹ Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 239.

A los señalamientos que se han hecho al impacto del modelo de focalización seguido por el gobierno zedillista, se han sumado otras críticas a las consecuencias de la operación del mismo. Si bien, se planteó originalmente la intervención de los tres niveles de gobierno en la operación del Progreso, ante la necesidad de “evitar efectos distorsionantes”, el gobierno federal dio continuidad a la distribución directa de los recursos del programa principal de política social a través de Unidades de Apoyo Estatal Progreso (UAEP), en paralelo a las estructuras tradicionales de desarrollo local, así como los mecanismo de coordinación interinstitucionales. Se presentaron fenómenos secundarios que dieron origen a inconformidades en diversos sectores de la sociedad, como lo fueron la generación de una mayor burocratización, la centralización de los recursos y la sustitución de los propios ciudadanos en las áreas de supervisión.

La tendencia a la desconcentración gubernamental ha afectado la labor del gobierno en dos sentidos. Por una parte, la descentralización de los recursos de combate a la pobreza ha propiciado una mayor autonomía de las áreas gubernamentales operativas con respecto a las decisorias, haciendo más difícil la relación regional-local. En algunos casos, esto ha desvirtuado la capacidad de autonomía financiera local para afrontar el problema complejo de la pobreza y de la violencia social que la ha ido acompañando, aún dentro de los límites del control del Estado. El modelo redimensionador del sector público encontró sus límites rápidamente y ante la necesidad de otorgar a la participación local y privada los sectores fundamentales de la actividad social, no se ampliaron las capacidades regulatorias del propio Estado.

Ante las crecientes inconformidades por desvíos de fondos, así como denuncias de corrupción, el gobierno vio disminuido el reforzamiento de los mecanismos de legitimidad de su acción pública, y a pesar de haber impulsado la eficientización del aparato de gobierno, un proceso que se ha caracterizado por la lentitud en el rediseño de estructuras y la calidad de sus servicios, sumado a los limitados recursos destinado a la política social, trajo como consecuencia la reducción de sus espacios y de sus márgenes de maniobra.¹⁹⁰

¹⁹⁰ José Luis Méndez. “¿Regresando al futuro? Op. Cit. p. 53.

Por otra parte, la mayor diversificación y organización de los grupos de presión ha aumentado la multidimensionalidad de los problemas públicos, resultando más difícil desagregarlos y lograr una mayor capacidad para enfrentarlos. Se trata de un fenómeno de limitación de la implementación gubernamental por los conflictos pluralistas, en donde "...cada grupo involucrado en el proceso representa un conjunto de intereses y concepciones particulares. Cada uno intentará desviar la ejecución de las soluciones establecidas para obtener beneficios particulares. El proceso de ejecución se transforma en una arena de interacción estratégica entre los involucrados, por lo que necesariamente el resultado se desviará en alguna medida de las metas establecidas originalmente...En esta situación, los nódulos de decisión y negociación se reproducen constantemente, debido a la presión ejercida desde distintas direcciones por los actores interesados. Se trata de un proceso de implementación dominado por el "ajuste mutuo"¹⁹¹

2.2 Definición institucional de pobreza

La estrategia seguida en el gobierno zedillista para determinar la medición de la pobreza continuó con la dinámica de las últimas administraciones. No fue adoptado un criterio institucional, ni se llevaron a cabo mediciones oficiales únicas, a pesar de los debates internacionales por delimitar dicho concepto. En ese contexto, los esfuerzos tuvieron su culminación en la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social de la ONU, donde los gobiernos de 117 países convinieron en dos definiciones de pobreza. La pobreza "absoluta", definida como "una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios."

La definición de la pobreza "total", cuyas características generales incluyen la "falta de ingresos y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable, hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedad; falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales.

¹⁹¹ Ernesto Velasco Sánchez. "Una organización pública frente al conflicto armado en Las Cañadas, Chiapas. El Programa Cañadas, 1995-1988". El Colegio de México. México 2002. pp. 45-46.

También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Tiene lugar en todos los países: como pobreza masiva en muchos países en desarrollo, como bolsones de pobreza en medio de la riqueza en los países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a resultas de una recesión económica, como pobreza repentina provocada por un desastre o un conflicto, como la pobreza de los trabajadores con bajo salario, y como la total destitución de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de las redes de protección.”¹⁹²

El Progesa aplicó métodos y criterios propios, aún distintos a los establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, divergentes a los criterios para la designación de subsidios focalizados en los programas de Liconsa y FIDELIST, y distintos a los empleados en el INEGI. A ello habría que agregar, el disenso entre los especialistas en la materia, por lo que no fue posible utilizar un criterio transparente y uniforme en la evaluación del bienestar social durante su gestión.

El proceso que siguió el Programa para la identificación de familias potencialmente beneficiarias dio inicio con la ubicación geográfica de localidades de alta y muy alta marginación, de acuerdo a los datos censales del INEGI 1990 y 1995. Con el propósito de establecer una “línea institucional de pobreza”, es decir, un criterio distinto que seguiría el programa prioritario gubernamental para seleccionar a los posibles beneficiarios, se utilizó otro indicador metodológico de consumo de los hogares, la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), del Consejo Nacional de Población (CONAPO), excluyendo a las localidades urbanas y las rurales que no contaban con infraestructura educativa y de salud necesaria para asegurar el éxito del programa. De esta forma, a las distorsiones estructurales tradicionales como la dicotomía rural-urbano, agudizada en los programas sociales anteriores, se sumó el detrimento de la pobreza extrema en el medio urbano, y la pobreza no extrema o moderada en todo el país, al enfocar la prioridad a la lucha contra la pobreza extrema rural.¹⁹³

¹⁹² Julio Boltvinik y Araceli Damián. “La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos”. Op. Cit. p. 52.

¹⁹³ “Progesa. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Identificación de Beneficiarios. 2000”. Op. Cit. pp. 20-28.

De acuerdo con las observaciones de las últimas encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) del INEGI, la evolución de la pobreza y de la pobreza extrema señalan un periodo de cuatro años de recuperación económica (1994-2000), lo que permite que la pobreza baje, pero no tanto como había subido. La pobreza aumentó de 49.9 por ciento a 53.4, tres y medio puntos porcentuales, casi 3.5 millones de personas, sin considerar el crecimiento poblacional, la mayor parte de los cuales fueron pobres extremos, que aumentaron en 3.1 millones, al pasar de 20.6 por ciento a 23.7 por ciento de la población. El año 2000 es el punto más alto del ciclo económico zedillista, después del cual la economía entró en recesión.¹⁹⁴

2.3 Otros enfoques sobre pobreza

De entre los cambios que se establecieron ante las consecuencias negativas de la aplicación de las medidas focalizadas contra la pobreza en los últimos dos decenios, expresados en la denominada Agenda Antipobreza, formulada por el Banco Mundial y el PNUD, se comenzaron a matizar las premisas economicistas del desarrollo. El máximo exponente de este enfoque alternativo de desarrollo humano, es Amartya Sen, premio Nobel de Economía 1998, quien adoptó el concepto de libertad individual como imperativo moral, y concibe un concepto de bienestar definido como “libertad de bienestar”.¹⁹⁵

El analista considera que los bienes materiales son insuficientes para expresar el bienestar individual -por la tendencia a suplantar los medios por los fines, colocando a los ingresos como mecanismo de satisfacción de necesidades. Para pensar en el bienestar, es imperativo trascender el dominio de bienes, que por razones biológicas, naturales y sociales se han obtenido, para poder transformarlos, a través de la determinación y la concreción de realizaciones en la dirección que se elija de acuerdo a las diversas opciones disponibles para el individuo. “La política social, entonces, tendría un papel importante en perfilar una estructura social que dé amplias oportunidades de elección iguales para todos los ciudadanos”¹⁹⁶

¹⁹⁴ Julio Boltvinik. “Debatir el modelo social”. En: Economía Moral. La Jornada. México. 14 de septiembre de 2001. www.jornada.com.mx.

¹⁹⁵ Claudia Maldonado. Op. Cit. p. 215.

¹⁹⁶ Ernesto Velasco Sánchez. Op. Cit. p. 33.

En opinión de Sen, la tendencia a la focalización fina en los países en desarrollo, considerando a los sujetos jurídicos como sujetos pasivos identificables, es una concepción de solución lineal que ha sido superada no sólo ante la evidente acción y reacción de la gente en respuesta a las políticas dirigidas a la superación de la pobreza, sino ante los costos que los programas focalizados han generado por las limitaciones a la “racionalidad” en el diseño e implementación de las decisiones adoptadas.

Aún con el planteamiento alternativo de Sen, el autor no se aleja del eje del nivel de vida, es decir, de un eje que sólo incluye la perspectiva económica, vinculado al modelo mecanicista de la teoría neoclásica que concibe “al bien-estar como resultado del consumo de bienes y servicios”, y cuyas características permiten al individuo la “libertad” de elegir entre ciertos estados deseables llamados “funcionamientos”, libertad a la que concibe como un conjunto de “capacidades” determinadas por las oportunidades económicas y por los ingresos de las personas.¹⁹⁷

En un estudio elaborado bajo el auspicio de la UNICEF, los autores Frances Stewart y A. Cornia presentaron los resultados de su investigación sobre las diferentes estrategias de política social seguida por algunos gobiernos de América Latina después de la crisis de los ochenta. Señalaron que la subordinación global va tejiendo restricciones externas e internas que evitan que el país subordinado escape del sometimiento. La restricción mayor, es lo que Stewart ha llamado el consenso del mercado, más allá del denominado consenso de Washington, éste se conforma de creencias y actitudes de los agentes económicos, quienes participan del juego del mercado mientras las reglas del mismo se mantengan. Un ejemplo de restricción interna es la focalización de los recursos contra la pobreza, en oposición a los subsidios generales, los que fueron aplicados antes de la crisis de los ochenta, y que a diferencia de los focalizados, existió un bajo porcentaje de error de exclusión, beneficiando a los necesitados de manera sostenida. Aún considerando que una parte significativa de los beneficios generales llegaron a quienes

¹⁹⁷ Julio Boltvinik. “Situación de la investigación sobre pobreza”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 15 de abril de 2005. p. 30.

están por encima de la línea de pobreza, fueron más progresivos y otorgaron beneficios reales a los sectores medios y bajos de la población.¹⁹⁸

El predominio del enfoque economicista ejercido en el análisis de las causas de la pobreza, ha circunscrito la tendencia de definición de pobreza en términos de ingresos en los últimos años. “Esta visión restrictiva del fenómeno de la pobreza da lugar a interpretaciones que no consideran la situación social y las variantes individuales que acentúan o minimizan el efecto del ingreso en el bienestar de las personas... El objetivo del combate a la pobreza se traduciría, entonces, a elevar los niveles de percepciones vía salarios o subsidios. Además, esta definición de pobreza reduce el bienestar a la posibilidad de entrar en relaciones de intercambio en el mercado, dejando de lado otros aspectos igualmente importantes para el individuo, como son la autoestima y la pertenencia a redes de solidaridad e identidad sociales.” Las implicaciones de este enfoque llevado al terreno de la vida política, considera que ante el fenómeno de la pobreza, el Estado no sólo ha restringido al pobre en la participación de la riqueza, sino que al negarle el desarrollo pleno de todas sus capacidades, también ha restringido su capacidad de decisión de todo tipo, inclusive en la de influir respecto a los programas que los atienden.¹⁹⁹

Otro enfoque alternativo en nuestro país, es el que ha desarrollado el académico y legislador, Julio Boltvinik, quien retomando otras aportaciones sobre las necesidades para el desarrollo, explica que las necesidades fundamentales del ser humano son finitas, las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos, tales como subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, y en estados evolutivos posteriores, identidad y libertad. Los satisfactores, evolucionan con la historia en un doble proceso: se modifican a ritmos coyunturales y se diversifican con las culturas. Hablar de pobreza es hablar de las carencias, de la satisfacción inadecuada de cualquier necesidad humana fundamental.

Sobre esta base, elabora un concepto sobre el progreso social caracterizado por un “proceso de desarrollo de las necesidades y las capacidades humanas” [entendidas

¹⁹⁸ Julio Boltvinik. “Recuperar la autodeterminación nacional”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 24 de marzo de 2006. www.jornada.com.mx.

¹⁹⁹ Ernesto Velasco Sánchez. Op. Cit. p. 31.

como necesidades ‘materiales’, emocionales y de desarrollo], así como de los satisfactores en objetos, las relaciones primarias y las actividades del sujeto [tiempo, conocimientos y habilidades] que a nivel individual se expresan en el florecimiento humano. Al partir de este modelo, se amplían los satisfactores para cubrir todas las necesidades humanas, como los objetivos, los de relaciones y los de actividades. Este nuevo enfoque de la pobreza, rebasa los enfoques tradicionales que reducen las necesidades humanas a necesidades “materiales”, como la alimentación y la vivienda; reducen los satisfactores a bienes y servicios; y reducen los recursos a los monetizables.²⁰⁰

Para ejemplificar el enfoque convencional de las necesidades que incluyeron sólo las de subsistencia, protección y entendimiento en sus instrumentos focalizados, el gobierno de Zedillo, modificó el marco legislativo de los programas asistenciales, con el propósito de restringir y hacer “más eficiente” el programa oficial de combate a la pobreza. Se dotó de un nuevo reglamento al Sistema Nacional de Asistencia Social ampliando el beneficio a estos grupos como el de adultos mayores, personas de doble esfuerzo, a las mujeres y a los jóvenes en condiciones de pobreza extrema.²⁰¹ El Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) que se caracterizó por la entrega de un paquete de servicios básicos de nutrición y salud a la población marginada de las zonas rurales y urbanas, vio diluida su eficiencia frente a las distintas inercias operacionales del DIF y ante la falta de un esquema de cooperación interinstitucional. El Programa Nacional de la Mujer, acorde a los principios señalados en el Progresá, y ante la reducción de sus recursos, otorgó un limitado apoyo a sus condiciones de igualdad y a sus derechos a la salud, alimentación y educación.

²⁰⁰ El autor explica que para algunas necesidades como la alimentación o la atención a la salud los satisfactores principales son objetos tales como alimentos, atención médica, medicamentos. Por otra parte, las necesidades afectivas requieren de satisfactores primarios como las relaciones humanas, y un tercer aspecto, las necesidades individuales, como la autoestima y la autorrealización, que se desarrollan a partir de las actividades propias del individuo, como el trabajo y el estudio. Julio Boltvinik “Necesidades, satisfactores, recursos”. En: *Economía Moral. Periódico La Jornada*. México. 6 de mayo de 2006. p. 25.

²⁰¹ Entre los documentos normativos más relevantes que se publican en el Diario Oficial de la Federación destacan: en 1995, la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal; en 1996, el acuerdo por el que surge el Consejo Promotor al Desarrollo de las Personas con Discapacidad; en 1995, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, a cuya letra se señala la creación de dos direcciones administrativas: la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y lo Civil; en el mismo año, se publica el Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; en 1996 la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). *Íbidem*.

De las acciones dirigidas a grupos vulnerables en el marco de la asistencia social se ubicó el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, cuyo principal objetivo fue la integración social y económica de las personas que experimentan la necesidad de realizar un doble esfuerzo, conforme el acuerdo signado en la agenda de las Normas Uniformes para las Personas Impedidas de la ONU.²⁰²

En el marco de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia signado junto con Canadá, Egipto Mali, Paquistaní y Suecia, en la ONU en 1990, así como la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por nuestro país en ese mismo año, el gobierno zedillista elabora el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000, cuyo propósito principal fue elevar la supervivencia e impulsar el desarrollo y bienestar de las niñas y de las mujeres en edad reproductiva, reactivando y actualizando los programas puestos en marcha en la administración anterior.²⁰³

De acuerdo a una evaluación de los programas dirigidos a la niñez, realizado por la representación en México del UNICEF, "...unos 15 millones de niños y niñas viven en condiciones de pobreza. La gran mayoría de ellos pertenecen a 52 grupos indígenas que sufren deficiencias en su salud, nutrición y educación porque forman parte de familias pobres. Del total de menores pobres se estima que 60 mil pierden la vida antes de llegar a los cinco años por causas fácilmente predecibles; también, se calcula que dos millones de niños y niñas no ingresan a la escuela y 800 mil la abandonan (UNICEF, 1997)."²⁰⁴

En esta evaluación coincide el CONAPO, señalando que los programas seguidos de combate a la pobreza no han contribuido a desligar a 20 millones de mexicanos y mexicanas en condiciones de pobreza extrema del "encadenamiento perverso" de la desnutrición, falta de oportunidades educativas y crecimiento desordenado de la

²⁰² Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Comisión Nacional Coordinadora (CONVIVE). Informe Nacional de Actividades, Mayo de 1995-Mayo de 1996. México. pp. 11 y 13.

²⁰³ Secretaría de Salud. Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 1995-2000. México. Comisión Nacional de Acción a favor de la Infancia. 1995.

²⁰⁴ Ernesto Padilla Nieto. "Los doblemente pobres del México actual". En: Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.) *Los rostros de la pobreza El Debate*. Tomo II. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Iberoamericana. México, 1998. pp. 292-293.

población. Sumada a la desnutrición infantil se han recrudecido fenómenos de desigualdad y discriminación que padecen las niñas.²⁰⁵

A pesar de que el DIF siguió manteniendo la rectoría de la asistencia social pública en México, la reestructuración planteada en el Sistema Nacional de Asistencia Social se orientó a solventar algunas inercias que se habían mantenido, como la duplicidad de funciones, la dispersión de acciones, la discrecionalidad en la planeación de programas y uso de recursos, así como también la falta de revisión de sus facultades para regular las acciones asistenciales promovidas por las instituciones privadas.

²⁰⁵ *Íbidem.* p. 293.

CAPITULO VI

LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL NEOLIBERALISMO

1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La administración de Vicente Fox inicia con la conclusión de un largo periodo de gobierno hegemónico partidista en el país y con la promesa de una alianza para el cambio. La expectativa de un nuevo periodo de gobierno, la recuperación de la confianza en las instituciones gubernamentales, la transparencia informativa y la rendición de cuentas del gobierno federal, así como la transición del país hacia una sociedad “más equitativa y humana”, fueron promesas que vieron mermada su capacidad de concreción, por una parte, porque después de un breve período de recuperación económica de la administración saliente, sobrevino un nuevo periodo de estancamiento, entre otros factores, por la recesión económica estadounidense y por las sucesivas y prolongadas estrategias financieras neoliberales de ajuste y estabilización. Por la otra, al hecho de que, por primera vez en la vida democrática de nuestro país, la mayoría del Congreso de la Unión se conformó de los partidos de oposición.

A pesar de los resultados del modelo de ajuste neoliberal, y en un contexto de recelo y preocupación para sortear el periodo de crisis sexenal que diera certeza a la transición y al “cambio político y social”, como promesas de campaña del gobierno de Vicente Fox, el Estado mexicano no solo heredó sino que le dio un mayor impulso a este modelo. Mantuvo los elementos claves que le dieron sostén a este esquema, con muy ligeras variantes. Se retomaron algunas tareas pendientes, encaminadas a “eficientar” este modelo, en defensa reiterada de la estabilidad económica como requerimiento para superar el rezago en materia social.

Se dieron algunos pasos para abordar la privatización de sectores estratégicos de la economía nacional hacendaria, del petróleo y de la energía eléctrica para atraer capital externo y reactivar la inversión pública. Sin embargo, sumido en un proceso de depresión económica mundial, y con la defensa de los diversos sectores de lo que resta de los símbolos de la soberanía nacional, el gobierno foxista explicó la incapacidad de

un mayor crecimiento de la economía por la ausencia de las reformas en estos sectores, insistiendo hasta la última parte de su gestión, en “completarlas y hacerlas irreversibles”.

En materia social, se desarticularon aún más los elementos complementarios de la denominada política social para darle un mayor realce mediático y presupuestal al concepto de focalización humana. Con las reformas iniciadas y pendientes a las instituciones de seguridad social, orientadas a la privatización de algunos servicios y a facilitar la subrogación de servicios médicos; y con la puesta en marcha de un seguro popular otorgado con un costo individual, se configuran pasos fuertes hacia la mercantilización de los servicios públicos de salud.

En un ambiente de gran expectativa pero afrontando una situación de profunda desigualdad social, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, si bien colocó en primer orden la misión del Poder Ejecutivo Federal de conducir al país a una sociedad “más justa y humana”, dentro de un “marco normativo democrático y participativo”, el objetivo de “crecimiento económico con “sentido social”, se volvió a colocar como la plataforma que conduciría a la sociedad mexicana a tan demorado progreso y bienestar.

La política del “desarrollo social y humano” contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, estableció como propósito “...mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurando el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país.” Tomando en cuenta el contexto global para la creación de estas oportunidades, se estableció como responsabilidad del Estado, la planeación de estos propósitos con una “visión de México para el año 2025”. Para ello, se propusieron cinco ejes rectores: El primero, orientado a elevar los niveles de bienestar de los grupos de población cuyas condiciones de vida, particularmente, sus oportunidades de superación personal y de participación social, estén ubicados por “debajo de ciertos umbrales”, asegurando su crecimiento económico sostenido que les permita transferir los recursos necesarios para mejorar los servicios mínimos de bienestar.

Segundo, la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades, considerando la superación del nivel de vida de cuatro grupos vulnerables: los indígenas, los niños,

adultos en plenitud, y las personas “de doble esfuerzo”. Tercero, el eje de la capacidad e iniciativa, dirigido a fomentar la “emancipación educativa”, estimular “una actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos”, a través de proyectos sustentados en “el cambio del potencial de superación y en la dinámica productiva de la nación”.

Cuarto, el eje de la cohesión social, orientado al apoyo de los programas que propicien, conserven y alienten la riqueza social de México, una mayor participación de los grupos que conforman la sociedad que disminuya la presencia del Estado en los aspectos y áreas en los que las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva. Finalmente, el eje de la confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, ampliando la capacidad de respuesta del Estado, como requisito para el logro de la cohesión social del país.²⁰⁶

La estrategia que eligió la administración foxista para llevar a cabo su política social se denominó CONTIGO es posible, una estrategia que intentaría articular los esfuerzos interinstitucionales de las dependencias y entidades del ámbito social, niveles de gobierno, así como el de las organizaciones públicas y privadas, “encaminadas a ampliar las capacidades individuales y colectivas de los mexicanos, maximizar sus oportunidades de ingreso y superación, brindar protección social a toda la sociedad y fomentar un patrimonio.”²⁰⁷

El programa operativo de la política social contra la pobreza se denominó Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que, junto con el resto de las políticas públicas, se anunció, sería operado exitosamente gracias a un “gabinetazo”, con un nuevo enfoque gerencial en oposición a las prácticas burocráticas ineficientes del pasado. Los escasos resultados del modelo empresarial aplicado en la política social, así como los constantes desvíos de recursos, han sido duramente criticados por los diversos sectores de la sociedad. El aparato gubernamental terminó sucumbiendo ante la prerrogativa de allegarse de nuevos espacios de negociación y de apoyos comprometidos con el Partido Acción Nacional, con miras a fortalecer y respaldar la estructura y gestión de las campañas electorales anticipadas.

²⁰⁶ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, 2001. pp. 50-51.

²⁰⁷ Íbidem. p. 48.

La excepción no ha sido la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), dirigido por funcionarios empresariales con una visión filantrópica de la política social, quienes se han visto obligados a iniciar una serie de reformas que buscaron “transparentar” y legitimar las acciones institucionales para el combate a la pobreza en México, en abierta contradicción con el uso discrecional de sus recursos en contextos electorales, y de la información sesgada sobre el impacto de la política social implementada.

El programa Oportunidades coordinado en la Sedeso retomó la lógica de continuidad de la política de focalización del viejo Progresá, como la principal política social del Estado para lograr la superación de la pobreza extrema en el nuevo gobierno. Se le dio un mayor impulso y cobertura a partir de la desarticulación de otros programas contra la pobreza de la misma Secretaría.

De esta forma, Oportunidades no sólo mantuvo sin cambios su estructura, sino que fue el único programa que recibió un aumento gradual en los presupuestos anuales asignados. El Programa inició en el año 2000 beneficiando a 2, 379,569 familias, con un presupuesto asignado de 9 mil millones de pesos. Para 2004, Vicente Fox reportó una ampliación de 5 millones de familias, con un presupuesto autorizado de 25 mil millones, ampliación que benefició a las familias radicadas en zonas urbanas marginadas y preponderantemente, a las de zonas rurales del país. La nueva administración incorporó en menor medida, a familias vulnerables de áreas urbanas marginadas, casi sin cambio alguno en el Programa, y sin que mediara un estudio específico ni debate o consulta en la población.²⁰⁸

Definida la pobreza como la falta de acceso a los recursos económicos en ciertas condiciones sociales, el Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, en su capítulo sobre los retos de la pobreza, señala que, de los tres niveles de pobreza, pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio, el Programa se avocaría a la atención de las familias por debajo de la línea de pobreza de capacidades, considerada

²⁰⁸ Usando un mismo parámetro, “de las variables empleadas para calcular el índice de marginación con el que se seleccionaron las localidades no hay coincidencia con los indicadores que se utilizaron para seleccionar a los beneficiarios. Los indicadores importantes para decidir si un hogar se le considera beneficiario o no beneficiario son, la posesión de bienes durables, acceso a seguridad social de uno o más miembros del hogar y el nivel educativo del jefe del hogar. En ninguna de estos ámbitos actúa el Oportunidades, cuyo objetivo es aumentar el capital humano de los niños pobres que atiende actualmente y que en el futuro, se pretendería constituyan hogares no pobres”. Julio Boltvinik. “Debatir el Oportunidades”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 16 de julio de 2004. www.jornada.com.mx.

ésta como un fenómeno que reproduce y transmite generacionalmente la precariedad de los recursos básicos de salud, nutrición, así como de una baja escolaridad.²⁰⁹

Oportunidades parte del reconocimiento de que la pobreza de capacidades se encuentra inmersa en un círculo vicioso que explica los niveles altos de fecundidad y morbilidad materno infantil, mortalidad y desnutrición infantil, incapacidad para demandar y sostener servicios educativos, escasos y dispersos recursos familiares, situación que se agrava si se considera su reproducción intergeneracional. El propósito que persigue el Programa para revertir esta situación, es concentrar los esfuerzos institucionales en la población en condiciones de pobreza de capacidades, con mecanismos de focalización, esto es, conjuntar las acciones de gobierno que garanticen niveles mínimos en alimentación, salud y educación. Las familias en esta situación, requerirán de alcanzar dichos niveles mínimos, particularmente, educación básica para beneficiarse de las oportunidades de empleo y capacitación, y transformar su dinámica familiar para garantizar sus condiciones de bienestar a partir de las acciones productivas que promueva.²¹⁰

1.1 Oportunidades en Salud y Nutrición

En abril de 2005, el Centro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en México (OCDE), presentó un documento titulado “Datos de la Salud, OCDE 2005. Cómo se encuentra México comparativamente. El gasto y el financiamiento de la Salud”, donde señala que el gasto total destinado a la salud en México fue uno de los más bajos, el número 26 de los 30 países miembros, con el 6.2% del PIB para el año 2003. De manera similar, es el segundo más bajo en el gasto en salud per capita, aún considerando el incremento real del 4% anual en promedio, de acuerdo a las cifras oficiales de México, y con una tasa de crecimiento ligeramente más baja que la tasa promedio anual de la OCDE de 4.5%.

La principal fuente de financiamiento de la salud en la mayoría de los países de la OCDE es el sector público, destinando el 72% de los recursos gubernamentales en la materia, con la excepción de Corea, Estados Unidos y México. Aunque se registró un

²⁰⁹ Secretaría de Desarrollo Social. Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. p. 21.

²¹⁰ *Íbidem.* pp. 36-37.

incremento para obtener el 40.4%, con respecto al monto de inversión de 1990, en nuestro país esta cifra permanece muy por debajo del promedio de esta comunidad. La diferencia con el país vecino, es que su población fondea los gastos totales en salud privada a través de seguros médicos en un 66%, a diferencia de la cobertura del 3.1% en nuestro país y que el resto del financiamiento se cubra por medio de “pagos de bolsillo”.

En consecuencia, respecto a la oferta de asistencia para el cuidado de la salud, también estamos situados por debajo de los estándares de la OCDE. A pesar del incremento del número de doctores per cápita del 50% en 10 años, para cada 1.5 médicos, le corresponden la atención de 1000 habitantes, situación que se agrava si se considera su ubicación en las ciudades de media y alta concentración.

A pesar del gran avance en cuanto a la expectativa de vida en los países industrializados y de algunos en vías de desarrollo durante los pasados 40 años, en México ha permanecido en 74.9 hasta 2003, casi tres años por debajo del promedio de los países integrantes de la Organización. La tasa de mortalidad infantil que se registra en nuestro país es de 20.1 muertes por cada 1000 nacimientos, de acuerdo a cifras oficiales de 2003, siendo la segunda más alta de todos los países de la OCDE, considerando que su promedio es de 6.1.

Respecto al consumo de tabaco, se ha observado un descenso pronunciado de la proporción de fumadores entre los adultos en la mayoría de los países de dicha Organización. En México, no sólo no se ha reducido conforme las estadísticas del estudio, considerando el incremento del 25.8% en 1988, al 26.4% de 2002, sino que se ha ampliado el consumo entre las mujeres y los jóvenes.²¹¹

Las tasas de obesidad han aumentado en los últimos decenios en todos los países de la OCDE. En el nuestro, se registró un índice de 24.2% para el 2003, que es la más alta de la registrada por los países integrantes de dicha Organización, con excepción de los Estados Unidos. Algunos investigadores de instituciones de salud públicas y privadas en México, han advertido sobre este aumento, registrándose a edades más tempranas, niños y adolescentes, lo que ha provocado que se eleven los costos que representa el tratamiento de las enfermedades prevenibles. Ante la ausencia de programas nacionales

²¹¹ Página oficial del Centro de la OCDE en México, Nota sobre México. OCDE: Datos de la Salud 2005. www.octemexico.org.mx

coordinados de prevención de la salud, en la actualidad, el país se ubica en el noveno lugar de la tabla de prevalencia mundial, lo que representa que este padecimiento absorba el equivalente a 6.5 por ciento del total de los gastos del IMSS y del ISSSTE.²¹²

El Programa Nacional de Salud (PNS) 2001-2006 señala que la salud “es una inversión” para un desarrollo con oportunidades, por lo que se estableció como propósito central, democratizar la atención de la salud a través de un sistema de acuerdo a los valores de justicia, autonomía y oportunidades. Entre sus principales estrategias se plantearon vincular a la salud con el desarrollo económico y social, enfrentar los problemas emergentes mediante definición explícita de prioridades, reducir los rezagos en salud, así como el aseguramiento de la protección financiera en materia de salud a toda la población.

La línea de operación que se siguió para concretar el financiamiento en salud, fue el Seguro Popular de Salud (SPS), que permitiría “alinearse las políticas fiscales con las políticas de salud” mediante el estímulo al prepago para la atención de la salud, generando una cultura de la “premiación” de la inversión en prevención y salud pública.

Las reformas a la Ley General de Salud y su reglamento en el 2003, 2004 y 2005 modificaron, adicionaron e hicieron ley la creación del Seguro Popular que comenzó a operar como programa piloto en 2001. A un año de operación había registrado a 296 mil familias en 20 entidades federativas del país y al culminar 2005, se llegó a una cobertura de 3.5 millones de familias en los 31 estados de la república, aunque con un esquema operativo distinto, en el Distrito Federal.

El SPS se caracteriza por ser un seguro de salud público y voluntario dirigido a la población que carece de seguridad social y comprendida entre los índices más bajos en la distribución del ingreso, de acuerdo a los datos del ENIGH-INEGI. El esquema de aseguramiento pretende crear una cultura del prepago de los beneficiarios de la cobertura médica del Seguro Popular que incluye 154 intervenciones incluidas en el Catálogo de Servicios Esenciales (CASE), así como cuatro intervenciones llamadas de “gasto catastrófico” que pretenden evitar “un mayor empobrecimiento” de las familias

²¹² Ángeles Cruz Martínez. “La atención a diabéticos absorbe 6.5% de los gastos de ISSSTE e IMSS”. Entrevista a la Gerente Académica de la Federación Mexicana de Diabetes, Ayaeza Bonilla Islas. En: Periódico La Jornada. México. 27 de mayo de 2005. www.jornada.com.mx.

en el que alguno de sus miembros –con excepción de jóvenes mayores de 18 años– enfrenten padecimientos como cáncer cérvicouterino, leucemia linfoblástica, cuidados intensivos neonatales y atención ambulatoria y tratamiento con antirretrovirales de los pacientes con VIH/sida.

Para la operación del SPS, se creó una estructura paralela a la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional de Protección Social en Salud (SNPSS), que no sólo será la responsable de garantizar el éxito del financiamiento ciudadano a la salud, sino de diseñar y poner en marcha, a un año del término de la administración foxista, un supuesto programa adicional para la población abierta que incluye la adquisición de créditos para la vivienda, un plan de ahorro y pensiones, y un seguro de vida para el o la titular.

Ante el reconocimiento de la insuficiencia de servicios de salud pública a población abierta, particularmente de personal especializado y elementos de diagnóstico y tratamiento, la estrategia que se plantea es aprovechar la infraestructura de los servicios médicos privados para ampliar la cobertura sanitaria en lugares donde el sector público no tiene presencia. De acuerdo con las recientes modificaciones a la Ley General de Salud, se iniciarán las gestiones con instituciones particulares así como con organizaciones de la sociedad civil para la firma de convenios que permitan atender, en primera instancia, a los beneficiarios de programas prioritarios del seguro popular, como de hecho, ya se inició en el IMSS a través de mecanismos de subrogación de los servicios médicos y de convenios para la distribución de medicamentos.

Los retos y obstáculos han sido señalados por diversos analistas, quienes han planteado algunas consideraciones. Julio Boltvinik, especialista en temas de pobreza de El Colegio de México y diputado federal, ha señalado que en el texto reformado de la Ley General de Salud no quedan suficientemente explícitos los propósitos para evitar el empobrecimiento de la población abierta ni los mecanismos de control para que los recursos requeridos sean realmente movilizados en el periodo establecido para lograrlo (2004-2010). El paquete de servicios médicos que integra el SPS comprende un reducido número de especialidades médicas que integran la denominada atención de segundo nivel, “apenas una parte de lo que suele conceptualizarse como un paquete completo de salud, que sí cubren las instituciones de seguridad social y que es el único

que garantiza la adecuada protección social en salud”.²¹³

El paquete de salud mínimo del seguro popular es más amplio que el otorgado en las unidades médicas a población abierta y que el de Oportunidades. De acuerdo a las reglas de operación de este último, el paquete esencial de servicios de salud “...trata de 13 líneas de acción muy elementales que cubren una parte muy pequeña del espectro de morbilidad de la población... y no incluye ningún tipo de cirugía”. Aunque el paquete es gratuito, la atención de pacientes en el programa con problemas de salud de segundo o tercer nivel serían referidos a otras unidades y estaría sujeto a cuotas de recuperación conforme al esquema institucional vigente.

El conflicto que prevé el analista será la confluencia de cuatro criterios distintos de atención a la salud en el país. Por una parte, Oportunidades cuenta con un presupuesto para medicamentos mucho mayor que el presupuesto usual de las clínicas de primer nivel a población abierta, lo que introducirá un conflicto de ética profesional cuando el médico disponga de manera inmediata de medicamentos para los beneficiarios de Oportunidades y se los niegue a los que no lo son. Si bien los derechohabientes de los esquemas de seguridad social tienen acceso a un esquema de protección social más completo, en la actualidad enfrentan el grave problema de desabasto en medicamentos, en contraposición a la nueva *derechohabiencia*, creada por el SPS, quienes sí la obtendrán como resultado del nuevo programa de financiamiento. Igualmente, se prevé una duplicidad de funciones en el caso de Oportunidades y el SPS, dirigidos a atender a la población en pobreza extrema, con la salvedad de beneficios ampliados en el caso del segundo y las restricciones y condicionamientos establecidos para el primero.²¹⁴

José Narro Robles, Director de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señaló que si bien “...en materia de salud los avances han sido enormes...nos encontramos en una etapa de transiciones incompletas, de brechas muy profundas, de polarizaciones y exclusiones inadmisibles.” Señaló que durante los primeros cuatro años de la gestión foxista la inversión en salud ha sido muy

²¹³ El analista comenta que se ha dejado fuera, entre otras especialidades, otorrinolaringología, oftalmología, traumatología y ortopedia, anatomía patológica, dermatología, radiología, anestesiología, psicología clínica, epidemiología clínica, fisioterapia. Desde luego, también los básicos de tercer nivel entre los que menciona, rehabilitación, neumología, cardiovascular, neurología, neurocirugía, psiquiatría, gastroenterología, uronfrología, alergología, proctología, reumatología, oncología, hematología, endocrinología. Julio Boltvinik. “Seguro Popular y Oportunidades”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 19 de septiembre de 2003. p. 29.

²¹⁴ Julio Boltvinik. Íbidem.

pobre y que los enormes retos que se plantean en la materia no podrán solventarse por el desvío de unos cuantos millones de pesos más en el presupuesto ni con las aportaciones de los impuestos que se pretende imponer a la industria tabacalera. Planteó establecer un compromiso de redistribución del gasto, particularmente en aquellas áreas destinadas a los que se ubican en pobreza extrema y que no podrían pagar los servicios del seguro popular.²¹⁵

Lucía Montiel Romero, investigadora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (UIA), señaló que a pesar de la ratificación del gobierno mexicano al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, impulsado por la Organización de Naciones Unidas en marzo de 1981, “...en el que los estados se comprometen a garantizar los diversos derechos como educación y salud”, en la actualidad la población en condiciones de pobreza extrema se ubica en una mayor vulnerabilidad de sus derechos sociales debido al “alarmante” bajo presupuesto que destina el Estado al sistema de salud pública y a la mercantilización del derecho a la salud con el Seguro Popular, que corre el riesgo de profundizar las condiciones de desigualdad de acceso oportuno a los servicios de salud, al ofrecer un servicio que se sostiene de una infraestructura rebasada, de personal e insumos insuficientes, y frente a la inminente privatización de los mismos.²¹⁶

La titular de la Secretaría de Salud de la ciudad de México -bajo la administración de un partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD)- habría señalado que el financiamiento ciudadano a la salud es una violación a la Constitución mexicana, al comercializar un derecho que debe ser asegurado por el Estado en forma gratuita. Ante la puesta en marcha del programa federal en todo el país y con el propósito de hacerlo congruente con el ordenamiento constitucional, se estableció un acuerdo de coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud con el gobierno federal, destacando los siguientes puntos: Primero, la gradualidad de su implantación, abarcando el 14.3% de la población no asegurada anualmente. Segundo, las familias consideradas en extrema pobreza quedarán exentas del pago de la cuota familiar. Tercero, el Seguro Popular de Salud no se sustituirá sino complementará los

²¹⁵ Dr. José Narro Robles. Conferencia durante el 20 aniversario de la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud). En Periódico La Jornada. México. 14 de Junio de 2005. p. 45.

²¹⁶ Lucía Montiel Romero. Investigadora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. Entrevista en: Periódico La Jornada. México. 4 de enero, 2005. www.jornada.com.mx.

servicios no cubiertos por el gobierno del D.F., por lo que continuará vigente el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos para la población abierta de esta ciudad.²¹⁷

En conferencia para la presentación del Estudio de la OCDE del Sistema de Salud de México, Donald Johnston, Secretario General de ese organismo, señaló que de acuerdo al registro del Censo de población y vivienda 2000, el 57.8% del total de la población del país no está asegurada por alguna institución de seguridad social. Si bien la expectativa de vida aumentó en las últimas décadas en el país, la mayoría de la población se ubica entre la población que vive enferma durante más años, considerando la desigualdad existente y la restricción en el acceso a los servicios médicos públicos. Señaló que a pesar de que el gobierno mexicano ha puesto en marcha un programa de protección financiera de los que carecen de acceso a la seguridad social, su éxito estará sustentado, entre otros aspectos, en la aprobación de la reforma fiscal que garantice la disponibilidad de recursos frescos para el financiamiento del programa, a la eficiencia en la provisión y la calidad de los servicios de salud del Estado, así como atender la alta fragmentación existente en las instituciones de salud en nuestro país.²¹⁸

A pesar de que el gobierno federal canaliza parte muy importante del gasto social a las entidades federativas para que administren sus programas sociales descentralizados como educación, salud a población no derechohabiente, programas de infraestructura social básica y otros de asistencia social, a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su capítulo V, el texto vigente es muy desigual y endeble, considerando que sólo en los casos de infraestructura social (FAIS) y de salud (FASSA) se incluyen criterios de compensación para las entidades con mayores niveles de pobreza, éstos se han distinguido por su carácter discrecional y sin que la Ley tenga previsto ningún mecanismo para evitar que las entidades receptoras desvíen los fondos, se mantengan los rezagos y que continúen recibiendo estos recursos.

De acuerdo al diagnóstico elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la revisión del gasto federal de los tres primeros años ejercidos por la administración

²¹⁷ Assa Cristina Laurell. Secretaria de Salud de la Ciudad de México. “Firma del Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Sistema de Protección Social en Salud”. Entrevista en: Periódico La Jornada. México. 28 de junio, 2005. www.jornada.com.mx.

²¹⁸ Donald J. Johnston. Secretario General de la OCDE. Conferencia para presentar el estudio “El Sistema de Salud de México. 2005”. México 6 de abril de 2005. www.oedemexico.org.mx/Boletin

foxista, se registró un subejercicio en el sector social, especialmente en combate a la pobreza. Esto en lo que toca a la salud afectó a los ingresos de los principales hospitales de la Secretaría de Salud, que se suma a los bajos presupuestos considerados por el Ejecutivo, a la reducción de los programas de medicina preventiva y al sostenimiento de las deficientes condiciones en que se encuentra la infraestructura hospitalaria.

Lo anterior, contraviene el sentido de la Ley General de Desarrollo Social -de reciente creación y de la que se hace una breve revisión más adelante-, en su capítulo de financiamiento y gasto de los programas de desarrollo social, que señala que estos programas “prioritarios y de interés público” no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales (Artc. 18).²¹⁹

Respecto a la asistencia social, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2004 sólo desagregó las cifras de los programas que opera el DIF, recursos que aumentaron un 13% en términos nominales desde el 2000. En el caso de los desayunos escolares, contrario a la tradición universal que les dio origen y de acuerdo a los criterios de asignación de los fondos vigentes que señala la LCF, sólo se reparte a la “población en condiciones de pobreza extrema”.²²⁰

Respecto a los nuevos criterios de asignación, se ha cuestionado la identificación de los individuos que requieren de la ayuda alimentaria del DIF de acuerdo a la estrategia institucional de focalización de los recursos asistenciales para disminuir la “carencia” nutricional. María Dolores Cervera, investigadora del Departamento de Ecología Humana del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional, comenta que las instituciones de salud pública han elaborado un subregistro de desnutrición en el país, ya que más del 60% de las muertes de niños menores de cinco años están vinculadas directa o asociada, a enfermedades infecciosas, las que pudieron haberse evitado si no hubieran estado desnutridos.²²¹

²¹⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Informe de la Auditoría Superior de la Federación”. En: Periódico La Jornada. México. 6 de octubre de 2003. p. 7.

²²⁰ Julio Boltvinik. “Federalismo y reforma fiscal”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 27 de febrero de 2004. www.jornada.com.mx.

²²¹ La investigadora refuta que los índices que presentan la OMS, la UNICEF y la FAO no son los más adecuados ya que carecen de una sólida base biológica regional. Miden la desnutrición desde una sola dimensión corporal, ya sea el peso para la edad o la talla para la edad, lo que contraviene con las investigaciones realizadas que enfatizan que ambos procesos son importantes para evaluar la frecuencia de desnutrición con criterios de carácter funcional y no sólo estadísticos para su identificación en

1.2 Oportunidades en Educación

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990 así como el Marco de Acción de Dakar de 2000, las declaraciones más recientes de conferencias de las Naciones Unidas suscritas por México, se centraron en el compromiso de cumplir seis objetivos. Uno, la atención y educación prioritaria de la primera infancia, si se considera que, de acuerdo a los registros de ese organismo, un niño nacido en América Latina y el Caribe, sólo puede esperar 1.6 año de escolaridad en preprimaria. Dos, la enseñanza primaria universal, si se considera que el ritmo de la terminación de los estudios de enseñanza primaria sigue siendo lento y que las escolarizaciones son tardías y las repeticiones son muy frecuentes en los países en vías de desarrollo.

Tres, el aprendizaje de jóvenes y adultos sobre la base de elevar sus niveles marginales de competencias. Cuatro, la alfabetización si se toma en cuenta que en nuestro país existe el 22% de analfabetas y de éstos, el 62.4% corresponde a mujeres. Cinco, la igualdad entre los sexos, aunque se han realizado progresos importantes hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria en el último decenio, las disparidades subsisten siendo más acusadas en esta última y en el nivel superior. Seis, el acceso universal a la educación con calidad, superando por una parte, el limitado desarrollo cognitivo del alumno por la deficiente promoción de actitudes, valores y competencias que recibe para su beneficio, la sociedad y para el desarrollo. Por el otro, el exiguo gasto público que destinan las naciones para ampliar y mejorar la cobertura de sus sistemas educativos.²²²

De acuerdo al informe de seguimiento del programa Educación Para Todos en el Mundo 2005 presentado en Brasil, nuestro país se ubica en un avance medio del Índice de Desarrollo de la Educación junto con otros países de Latinoamérica. Si bien se ha registrado un aumento en la tasa neta de escolarización a nivel primaria, “la esperanza de escolaridad de un niño latinoamericano es sólo de 13 años, es decir, la abandonan antes de llegar al quinto grado de primaria o la terminan sin dominar un mínimo de conocimientos”, lo que significa que la mayoría de estas naciones latinoamericanas

América Latina. Julio Boltvinik. “Consecuencias de la Desnutrición”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 30 de abril de 2004. www.jornada.com.mx.

²²² UNESCO. “Educación para Todos. El Imperativo de la calidad. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2005”. Resumen. Francia 2004. www.unesco.org

requieren de realizar “un esfuerzo considerable” para alcanzar alguno de los compromisos de Dakar.²²³

La nueva pobreza en América Latina, región donde se concentra la mayor inequidad en el reparto de riqueza también presenta los niveles más elevados de exclusión escolar, lo que impide que los menores puedan construir un proyecto de vida. A la sobrepoblación en las aulas, los maestros poco calificados, la infraestructura deficiente y la escasez de material pedagógico, “se suman otros factores que minan sus condiciones de educabilidad, como son la desnutrición, la violencia y la desintegración familiar, lo que ha provocado que la mayoría de los estudiantes sólo apruebe la mitad de estos años escolares y su nivel de aprendizaje sea muy bajo.”²²⁴

En el marco de la presentación del informe mundial del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Yariko Yasakawa, representante en México de ese organismo, señaló que en nuestro país “existe una especie de mito que dice que ya el acceso a la educación no es un problema porque más de 90 por ciento de los niños pueden recibir este servicio”. Sin embargo, al menos 2.1 millones de niños campesinos e indígenas no reciben servicios educativos. “A la pobreza extrema, al maltrato y discriminación que recibe esta población en los centros escolares, se suman los conflictos religiosos y políticos que enfrentan los padres, lo que constituye un grave problema nacional.”²²⁵

Respecto al subejercicio en el gasto social registrado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) del Congreso de la Unión para el primer cuatrienio de la administración foxista, la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, declaró que desconoce el destino y resultados de los Fondos de Aportaciones Múltiples, que la SEP entrega a cada entidad para el rubro educativo, ya que la cuenta pública del gobierno federal no reportó la transferencia de esos recursos no ejercidos. “Desde el 2002, 2003 y 2004 se han dejado de ejercer alrededor de 30 por ciento de lo programado respecto a lo ejercido, de acuerdo a los informes de la ASF sobre

²²³ Koichiro Mansura. Director General de la UNESCO. “Presentación de la cuarta reunión de alto nivel sobre el programa Educación para Todos”. Brasilia. En: Periódico La Jornada. México. 9 de noviembre de 2004. p. 44.

²²⁴ Juan Carlos Tudesco. Director del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Conferencia dictada en el marco de la inauguración del posgrado en política y gestión educativa, organizado por la SEP, la UNESCO y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. En: Periódico La Jornada. México. 19 de marzo de 2004. p. 50.

²²⁵ Yariko Yasakawa. Representante en México de la UNICEF. En: Periódico La Jornada. México. 23 de abril de 2004. p. 46.

aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos.”²²⁶

En junio de 2005, el Director del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) declaró que el programa nacional de alfabetización del 43% de la población que no sabe leer y escribir fue cancelado debido a la reducción presupuestal que sufrió la institución. El programa que continúa es la puesta en marcha de “plazas comunitarias” de atención a jóvenes sin educación secundaria y que depende de recursos externos del Banco Mundial. Igual suerte, tuvo la Dirección General de Educación Indígena la que ha quedado en el abandono, sin presupuesto para ejercer los programas previstos en su programa operativo anual 2005.²²⁷

Los fondos para la ciencia y la tecnología disminuyeron en un 10.5%, en contradicción a la reciente modificación a la Ley de Ciencia y Tecnología que establece una inversión mínima de 1% del PIB, establecida en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo 9 bis.²²⁸ La meta de inversión en investigación y desarrollo tecnológico en la administración foxista quedó lejos de cumplirse, con la asignación en este rubro de 0.37 por ciento, con lo que se compromete el futuro de las próximas generaciones. “Eleva la inversión en investigación al 2 por ciento del PIB al sector no es una meta técnica, sino estratégica, ya que solamente así se contribuirá a elevar sostenida y sustancialmente el bienestar social de nuestra población y a incrementar la competitividad de nuestra economía.”²²⁹

Los informes de resultados de los ejercicios en el gasto federal destinados a educación de los primeros años de la gestión foxista, no han sido dictaminados por la Comisión de

²²⁶ Guadalupe Chavira. Presidenta de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Entrevista en: Periódico La Jornada. México. 7 de junio de 2004. p. 39.

²²⁷ Claudia Herrera y Jaime Avilés. “Se cancela programa de alfabetización prometido por Fox, por falta de fondos” y “La Dirección General Indígena sin presupuesto”. Notas periodísticas en: Periódico La Jornada. México. 17 y 29 de junio de 2005. www.jornada.com.mx

²²⁸ Claudia Herrera y José Galán. “Modificación a la Ley de Ciencia y Tecnología propuesta por el Ejecutivo Federal”. Notas periodísticas en: Periódico La Jornada. México. 10 de septiembre de 2004. p. 12.

²²⁹ Eduardo Martínez Cantero “El crecimiento económico ligado al gasto en ciencia”. Entrevista a Luis Jaime Levy, Presidente de la fundación Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF). En: Periódico La Jornada. México 24 de febrero de 2006. p. 51

Presupuesto del Congreso de la Unión, documentos que fueron enviados al archivo debido a “las nuevas disposiciones” que regulan la revisión de la cuenta pública.²³⁰

Del resultado de la evaluación que realizó la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, a la Cuenta Pública 2003, se evidenciaron algunos desfases en el principal proyecto de educación básica denominado Programa Escuelas de Calidad (PEC) que dirige la SEP y cuyo objetivo principal era mejorar anualmente un 10% el nivel de aprovechamiento de las escuelas seleccionadas. A tres años de operación, los resultados de los indicadores educativos y las pruebas aplicadas por dicha dependencia “muestran que no se cumplió con el propósito de elevar el aprovechamiento escolar de las 15 mil 73 escuelas incorporadas en el ciclo escolar 2003-2004, no disminuyó el índice de deserción escolar ni el de reprobación de materias, ni tampoco se logró incrementar el nivel de eficiencia terminal de los estudiantes. De igual forma, no contó con el sistema de evaluación para medir los resultados del modelo de autogestión del desempeño escolar en los planteles del PEC.”

A ello se agrega que las autoridades educativas no se ajustaron a lo establecido en el PEF 2003 y a lo señalado en las reglas de operación del programa, ya que no se identificó a la población objetivo por entidad federativa o municipio, propiciando una inadecuada y discrecional canalización de recursos. Los recursos que no fueron ejercidos por el fideicomiso Fondo Nacional para Escuela de Calidad no se reintegraron a la Tesorería de la Federación, procedimiento realizado al margen de la normatividad señalada por la SHCP y sin que exista algún tipo de sanción. Otro ejemplo, fue la entrega de subsidios a escuelas que no reunieron los requisitos para ser incorporadas al programa, dejando de lado 4 mil 638 planteles previstos en la meta de mediano plazo.²³¹

El reporte de evaluación cualitativa que la SEP encargó a una empresa externa de consultoría, Heurística Educativa, confirmó lo señalado por la ASF. Los resultados de las Pruebas Nacionales de Español y Matemáticas aplicadas entre alumnos de primaria durante los primeros tres años de operación del PEC revelan incluso retrocesos en los

²³⁰ Renato Dávalos. “En el misterio, el gasto ejercido por el gobierno federal”. En: Periódico La Jornada. México. 6 de Octubre de 2003. p. 7.

²³¹ Enrique Méndez y Roberto Garduño. “Descalifica la ASF el Programa Escuelas de Calidad por ineficiente”. En: Periódico La Jornada. México. 12 de mayo de 2005. p. 42.

planteles que participan en el programa, retrocesos sostenidos a partir del quinto grado.²³²

De acuerdo al Panorama Educativo 2004 presentado por la OCDE en México, se señala que si bien en nuestro país se ha logrado invertir una cantidad equivalente a 5.9 por ciento del PIB, aún está lejos de alcanzar a los países más desarrollados tanto en inversión como en resultados de desempeño. Advirtió que las brechas se pueden incrementar aún más si se considera que el gasto por estudiante de primaria y secundaria es la cuarta parte del promedio del que ejercen los países miembros y equivale a menos de la mitad en el caso de los niveles medio y superior. Lo que el organismo ha recomendado al gobierno foxista, y éste ha tomado en cuenta, es la disminución del presupuesto educativo del nivel superior, ya que el dinero que se gasta en este rubro “paga rendimientos muy altos, subsistiendo graves rezagos en primaria”. Acorde a los lineamientos de la organización, se considera preocupante el hecho de que sólo 2.8 por ciento del gasto mexicano en educación básica se dedique a infraestructura y el resto, a pago de salarios.²³³

Pero la brecha no sólo se está abriendo en el nivel de educación primaria. El problema se vuelve complejo también en el nivel técnico y nivel medio superior ya que la evolución del mercado de trabajo genera una demanda creciente de habilidades que implican un mayor conocimiento tecnológico. La CEPAL indica en un análisis sobre educación y mercado de trabajo en la región de América Latina que a los problemas en el nivel y disparidad de la instrucción se suman otros aspectos que impactan negativamente en la posibilidad de ingresar en el mercado de trabajo. El bajo nivel educativo que poseen los alumnos provenientes de familias de escasos recursos, así como la acusada estratificación de la educación, esto es, que a pesar del aumento en la escolaridad de los jóvenes en décadas recientes, en comparación con sus padres, no ha contribuido a mejorar por sí solo las posibilidades de quienes se encuentran en estos estratos, propiciando que se perpetúen las desigualdades y la marginación generando problemas de desconfianza mutua en la sociedad.²³⁴

²³² Sonia Del Valle. “Falla el programa escuela de calidad”. En: Periódico Reforma. México. 7 de julio de 2005. p. 3.

²³³ Andreas Schleicher. Director de Indicadores y Análisis de la OCDE. Presentación del Documento “Panorama Educativo 2004”. México. 13 de septiembre de 2004. www.octemexico.org.mx

²³⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Educación y mercado de trabajo en la región de América Latina” En: Periódico La Jornada. México. 6 de abril de 2004. p. 40.

Y la situación en educación superior es acuciante. Durante la administración foxista, el Estado ha dejado fuera de la educación superior alrededor de 1.5 millones de jóvenes estimó el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El problema es agudo y grave debido a que el país ha caído en un rezago y ha provocado que se esté erosionando el tejido social. Dos de cada 10 jóvenes entran a la universidad y los ocho restantes quedan sin posibilidades de continuar sus estudios, sin trabajo, lo que aumenta el desempleo, la inseguridad, el consumo de drogas y la delincuencia.

Julio Boltvinik ha señalado al respecto que "...la pobreza creciente y la falta de perspectivas para mejorar...pueden colocar a muchas personas, sobre todo jóvenes, en la disyuntiva brutal de llevar una vida de penurias económicas permanentes o inclinarse por la vía criminal, lo que ofrece perspectivas económicas inmediatas. Una minoría opta por esta vía. La inmensa mayoría prefiere incluso, limpiar parabrisas en las calles. Los jóvenes de hoy han vivido desde que nacieron en una economía estancada; no han visto otra cosa que el deterioro económico de sus familias y de sus propias esperanzas. Tienen niveles educativos más altos que sus padres y, por tanto, mayores expectativas que sin embargo, saben frustradas de antemano."²³⁵

La Comisión de Educación de la Cámara de Diputados señaló que el presupuesto para el sector educativo propuesto por el Ejecutivo federal para el 2005 representó un incremento del 0.6%, en términos reales, respecto al de 2004. Este monto propició el incumplimiento, entre otros compromisos adoptados en la Cumbre de Dakar, el de la obligatoriedad de la educación preescolar, las reformas de la enseñanza secundaria y tecnológica, la afectación al programa de becas para educación superior, la producción de libros para primaria y secundaria, en suma, al incumplimiento de la reforma legal que obliga a invertir en educación un monto equivalente a 8% del PIB.

1.3 Oportunidades Productivas

La diferencia conceptual del programa Oportunidades con respecto al programa de combate a la pobreza extrema anterior, Progresa, radicó en que se plantea más allá de la teoría del capital humano, integrando a las políticas sociales las políticas económicas

²³⁵ Julio Boltvinik. "Para entender la violencia". En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 2 de julio de 2004. p. 27.

orientadas a la generación de oportunidades de empleo, inversión y producción. Se diseñaron programas como el de fomento a micronegocios (el *changarro*), el impulso a la banca social a través de un sistema nacional de microcrédito. Se insistió en que la pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas y, por ende, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios, sino que obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales.

“Sin embargo, el programa no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas, sino que confió en las políticas de reactivación del empleo y subempleo que realizaría la Secretaría de Economía y sin que, en los hechos, mediaran programas o acuerdos interinstitucionales.”²³⁶

La Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados cuestionó el optimismo del Presidente Vicente Fox respecto a las cifras de empleo registradas en el primer trimestre del 2005, y en un amplio estudio sobre la tasa de desempleo nacional señaló que de noviembre de 2000 a enero de 2004, “de los 42 millones 723 mil ciudadanos que conforman la población económicamente activa (PEA), 3.9 por ciento no tiene empleo. Mientras la PEA creció 6 por ciento de finales de 2000 al primer trimestre de 2005 y la población ocupada en 3.4 por ciento, los desocupados aumentaron 171 por ciento en el mismo lapso.”²³⁷

De acuerdo a la nueva Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005 del INEGI, de la población ocupada (41.1 millones) sólo 24.1 millones (el 58.6%) son asalariados y de éstos únicamente 14.6 millones son empleados formales con acceso a instituciones públicas o privadas de salud. De estos trabajadores asalariados con estabilidad social (contrato escrito por tiempo indefinido) son 12.8% menos que a fines del gobierno zedillista. Del resto de la población ocupada sin prestaciones, se divide en trabajadores remunerados por honorarios, comisiones y destajo, con el 5.6%; a los trabajadores no remunerados en negocios familiares y otros, le correspondió el 7.5%; trabajadores por cuenta propia en todos los niveles, el 23.6%; y empleadores también en una amplia gama, el 4.6%. El número de trabajadores ocupados en micronegocios sin

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ Miguel Alonso Raya. Presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. En: Periódico La Jornada. México. 18 de mayo de 2005. p. 19.

local (que no lograron un changarro) se incrementó 15.7 % y los empleados en empresas grandes cayeron a más de la mitad, al 58.8%.²³⁸

La Cámara de Diputados señaló que si bien se registró un incremento en el primer trimestre de 2005 de 46 mil nuevos asegurados de población urbana en el IMSS, esto no es significativo, ya que desde el inicio de la administración foxista y de acuerdo a las cifras registradas en dicha institución, se perdieron 386 mil 689 afiliados al IMSS, lo que constituyó una caída histórica y una barrera al crecimiento de la cobertura de la seguridad social en el país. Aún más, de este número de nuevos asegurados, sólo 10 mil correspondieron a trabajadores permanentes, el resto, fue para eventuales.

El verdadero problema para el país, no es la desocupación de la fuerza de trabajo, señaló John Scott, economista del Banco Mundial, sino el amplio subempleo que muestra la baja calidad que prevalece en el mercado laboral del país. De acuerdo a un análisis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la precarización del empleo configura un escenario de mayor riesgo para los trabajadores y la sociedad, porque no se reduce la desigualdad y la pobreza y, en cambio, se ocasiona un incremento de la inseguridad e incertidumbre entre las familias mexicanas.²³⁹

En la presentación del Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales que edita la Comisión de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se señaló que México enfrenta un rezago de cuando menos 20 años en el cumplimiento de los derechos del sector laboral.²⁴⁰ En nuestro país las prácticas violatorias a los derechos más elementales de los trabajadores abarcan principalmente a las empresas transnacionales, fomentando la creación de un mercado negro de trabajo, que ofrece contratos laborales verbales y temporales, de manera más marcada en las empresas asentadas en el Distrito Federal, de acuerdo al titular de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (PRODET), lo que amplía el margen de

²³⁸ David Márquez Ayala. "Nueva Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005". En: Reporte Económico. Periódico La Jornada. México. 20 de junio de 2005. p. 30.

²³⁹ Roberto Campa Zúñiga. "Se crean empleos de segunda". En: Periódico La Jornada. México. 2 de mayo de 2005. p. 5.

²⁴⁰ Anders Kompass, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos en México. "Presentación del Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales" En: Periódico La Jornada. México. 28 de abril de 2004. p. 12.

violación de los derechos sociales de los grupos más vulnerables, los niños, las niñas, los jóvenes y las mujeres.²⁴¹

No podría tener mayor razón Julio Boltvinik al concluir que “ante la falta de cambios significativos en el mundo del empleo y en el nivel de los salarios, pierde significado la asistencia escolar, como esperanza a mejores expectativas de vida. Esto último impugna el elemento central del diseño del Oportunidades, basado en la apuesta de que la educación por sí misma basta para tener acceso al mercado laboral y romper así, con “el círculo vicioso de la pobreza”.²⁴²

2. Ley General de Desarrollo Social

El 20 de enero de 2004 se decretó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), cuyos objetivos, en el Título Tercero de la Política Nacional del Desarrollo Social, artículo 11, se señalan los siguientes: “I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; II. Promover el desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado; y IV. Garantizar formas de participación social en la formulación ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.”²⁴³

Sin embargo, el sentido de esta Ley, ha descansado sobre dos ejes principales. El primero, a pesar de que en sus artículos 6 y 7 señala, que toda persona tiene “derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, a gozar de la garantía de sus derechos constitucionales para un medio ambiente sano, como son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social”, se establecen las condiciones para un ejercicio restrictivo de estos derechos, otorgando el acceso a los programas de desarrollo social y a los mecanismos de participación social, a las familias

²⁴¹ José Luis González Larrazolo, “El desempleo en el D.F. crea un mercado negro laboral: Prodet”. En: Periódico La Jornada. México. 1º de marzo de 2004. p. 37.

²⁴² Ibidem.

²⁴³ Ley General de Desarrollo Social. Página Oficial de la Secretaría de Desarrollo Social. www.sedesol.gob.mx

en pobreza extrema. El segundo eje, otorga al desarrollo económico un “sentido social”, orientado a un “desarrollo regional sustentable y equilibrado”.²⁴⁴

2.1 Del Consejo Consultivo de Desarrollo Social

En su artículo 55, la Ley crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, y se establece como un órgano de consulta de la Sedeso y de la participación ciudadana, cuyo objetivo es analizar y proponer programas y acciones que tengan incidencia en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Una de las funciones del Consejo es impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evolución de la política social. El Consejo está presidido por la titular de la Secretaría, y la participación ciudadana a la que hace referencia, estará conformada por consejeros mexicanos invitados por la titular y de “reconocido prestigio de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural”.

De la participación social señalada en sus artículos 62 y 63, no se establece los mecanismos específicos para ejercer ese derecho, se deja a criterio de los gobiernos federal, estatal y municipal la invitación a las organizaciones, a la sociedad y a los beneficiarios a participar en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, mediante convocatorias públicas. De la denuncia popular sobre cualquier “hecho, acto u omisión, que produzca daños en el ejercicio de los derechos establecidos en la Ley”, se señala que podrá ser presentada ante la Contraloría Social de la misma dependencia, un “mecanismo organizado de los beneficiarios”, encargado de verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos (Artc. 67 y 69).

La Ley fortalece enormemente a la Sedeso, dotándola de diversos mecanismos que le permitirán establecer los lineamientos, las estrategias, el seguimiento y la evaluación de la política social no sólo al interior del gobierno federal, sino como entidad coordinadora en los ámbitos estatal, municipal y con los sectores social y privado.

²⁴⁴ *Íbidem.*

En su artículo 38, la Ley crea un mecanismo denominado Sistema Nacional de Desarrollo Social, que entre otros objetivos establece la colaboración y coordinación entre las entidades federales, estatales y municipales así como de los sectores social y privado para el cumplimiento de los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Social. La estructura operativa, se denominó Comisión Nacional de Desarrollo Social, responsable de coordinar los programas, acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social, conformada por los titulares del gabinete social y presidida por la titular de la Sedeso. De igual forma, la misma dependencia se abroga el control y seguimiento de las acciones del Ejecutivo Federal para llevar a cabo la integralidad en el diseño, ejecución y coordinación del desarrollo social en el país, de acuerdo a lo establecido en el artículo 51, por conducto de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.²⁴⁵

2.2 De la autoevaluación institucional o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

En un intento por reducir las críticas al ejercicio de la autoevaluación institucional del impacto de las políticas públicas sobre la pobreza, y tomando en cuenta un contexto gubernamental que en el discurso ha sido reiterativo en la “transparencia” del ejercicio público, la LGDS en su artículo 81 conforma un organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Artc. 81), estableciéndose como propósitos fundamentales, las de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social; así como el establecimiento de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, “garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.” Lo preside la (el) titular de la Sedeso, y está conformado por un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal y seis investigadores académicos, cuyo voto de calidad para su elección, sería la del Presidente del Consejo, es decir, la (el) titular de la dependencia.

²⁴⁵ Ibidem.

Los resultados de las primeras autoevaluaciones organizadas por la Secretaría de Desarrollo Social, señalaron impactos positivos en las familias beneficiadas. La disminución de la deserción escolar, el incremento en la matrícula a nivel secundaria y bachillerato, disminución sensible de la desnutrición y la mortalidad materna e infantil en las zonas rurales.²⁴⁶ De las evaluaciones posteriores, encargadas a instituciones académicas privadas, fueron seleccionadas y publicadas las que ratificaron el avance del programa Oportunidades. A pesar de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la evaluación social continúa siendo una práctica superficial que tiende a legitimar las acciones gubernamentales en la materia. Ello se explica por el escaso tiempo que se concede a quien realiza la evaluación, a que la Sedeso define la agenda de la evaluación, y ante la disparidad en los métodos de identificación de los pobres que aún continúa al interior de la dependencia.

No obstante el compromiso por democratizar la evaluación de la política social y la medición confiable de la pobreza, las instituciones oficiales vinculadas al desarrollo social continúan manejando sus propias cifras. Por una parte, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza del Consejo, propuso un método de medición de la pobreza sólo basado en los ingresos de los hogares. Por la otra, el programa Oportunidades utiliza un método que incluye diversos indicadores, pero no el ingreso. Es decir, se contrapone al método del Comité y viola las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social.

A pesar de las diferencias y del establecimiento de un acuerdo entre la Cámara de Diputados y la Sedeso para reformar el decreto que regula al Consejo Nacional de Evaluación, sorpresivamente se publicó la convocatoria para su conformación a finales de 2005. Entre los aspectos pendientes de revisión se habían establecido los siguientes: a) Eliminar la ambigüedad señalada en el decreto de la atribución principal del Consejo: la de evaluación; b) Derogar una atribución del Consejo que la LGDS no contempla: establecer lineamientos para “evaluaciones internas”; c) Rectificar la omisión en el decreto de la “desagregación geográfica” de los estudios de pobreza; d) Eliminación en el decreto de la cláusula que impedía que el comité directivo del Consejo, sesionara sin la presencia del presidente del mismo (la (el) titular de la Sedesol); e) Erogación de dos atribuciones del secretario ejecutivo que corresponden al Consejo, la coordinación

²⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social. “Resultados de la Evaluación Externa 2002 y 2003”. Página Oficial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. www.oportunidades.gob.mx.

interinstitucional vinculada al desarrollo social, y la invitación a reuniones del Consejo de representantes de instituciones públicas; f) Reforma al decreto que señala como uno de los requisitos de las(los) investigadoras(es) que integren el Consejo, la experiencia y conocimientos en materia de medición de pobreza; g) La reforma al decreto define la estructura orgánica del Consejo, constituyendo a las (los) investigadoras(es) en el órgano colegiado de la institución, en reemplazo de una función exclusivamente normativa.

En todo aquello que en la Ley resultó una limitante para la Secretaría, el Reglamento interno ofreció una gran apertura en la interpretación y aplicación de la LGDS, en abierta contradicción a su esencia y a los derechos sociales establecidos en la Constitución. Mientras que en ésta se señala el derecho inalienable a la salud y a la educación, gratuito y a todos los ciudadanos, el reglamento ha restringido los programas de desarrollo social a la atención selectiva de “los grupos identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad” (artículo 15). La tendencia seguida por la Sedeso durante la administración foxista, de focalización a ultranza de la pobreza extrema, ha propiciado que los programas que fueron concebidos para atender la pobreza regional en los ochentas, enfrente contradicciones en su operación, lo que los convierte en programas desarticulados e insustanciales de una política de desarrollo social orientada a quienes ya han sido afectados por la pobreza extrema.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con ingredientes autónomos importantes en las disposiciones sobre medición de la pobreza, señala en su artículo 72, la "evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". Sin embargo, en el texto del reglamento, se introduce las autoevaluaciones en el artículo 77.²⁴⁷ Se establece un modelo dual en el que conviven las evaluaciones internas (autoevaluaciones) y las externas encargadas o realizadas directamente por el Consejo (artículos 116 y 117).

²⁴⁷ El artículo 77 del Reglamento de la LGDS dice: “Las dependencias o entidades de la administración pública federal podrán realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos específicamente destinados al desarrollo social que tengan a su cargo, para lo cual deberán observar los criterios, normas y lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Evaluación.” Julio Boltvinik. “Sedeso: crisis e ilegalidad”. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 20 de enero de 2006. www.jornada.unam.mx

Respecto a la medición de la pobreza, la LGDS define las facultades normativas que en materia de medición de la pobreza tiene el Consejo Nacional de Evaluación (artículo 36), así como las facultades de ejecutor de la medición, que corresponde cada dos años a nivel de las entidades federativas y cada cinco a nivel municipal (artículo 37). El reglamento otorga a la Sedesol la facultad de identificar a las personas y grupos en pobreza y niega la segunda facultad, señalando que “las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría (Sedesol), con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación” (artículo 37).²⁴⁸

El puente de negociación fue desmantelado por la inminente elección presidencial. Ante la posibilidad de elaborar y difundir las nuevas cifras sobre la medición de la pobreza, y trasgrediendo las reglas democráticas de participación electoral, comenzó una inusitada y abierta ofensiva propagandística del Presidente de la República para difundir en los medios electrónicos los anuncios de sus programas sociales, a favor del candidato presidencial del PAN. La Cámara de Diputados interpuso dos controversias constitucionales contra el jefe del Ejecutivo; una, por la campaña publicitaria en violación al artículo 28 de la LGDS, y al artículo 55 del Presupuesto de Egresos de la Federación; la otra, contra el reglamento de la LGDS.

3. Algunos resultados del desarrollo económico con “sentido social”

Para el segundo eje de la política nacional de desarrollo social, el “desarrollo económico con sentido social” -que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006-, se definieron cinco objetivos rectores que permitirían fortalecer la economía nacional, y lograr consolidar y ampliar “un entorno macroeconómico de mayor certidumbre [que] ha constituido el ambiente propicio para un crecimiento más sólido”: 1), conducir responsablemente la marcha económica del país; 2), elevar y extender la competitividad del país; 3), asegurar el desarrollo incluyente; 4), promover el desarrollo económico regional equilibrado; y 5), crear condiciones para un desarrollo sustentable.²⁴⁹

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Op. Cit. p. 103.

Aunque el nuevo marco normativo determina que el desarrollo económico debe responder a una transición social, no se señalan las estrategias ni los mecanismos para una conciliación interinstitucional económica y social, ni en el PND ni en la Ley, dejando al libre mercado, el impulso y orientación de las políticas sociales. Esto es, no sólo la promoción y conservación del empleo, el incremento en el nivel de ingreso y la mejoría de la distribución de la riqueza, menos aún, las acciones para lograr un desarrollo regional sustentable y equilibrado.

Las condiciones para garantizar dicha transición descansaron nuevamente, en el “fortalecimiento de la economía” y en el “crecimiento con calidad”. Para atenderlas, se establecieron los tres primeros objetivos rectores: Un entorno macroeconómico sustentado en finanzas públicas sólidas; la ampliación de beneficios de competitividad a mayores segmentos de la población; y el aseguramiento del desarrollo incluyente en apoyo al aparato productivo.²⁵⁰

3.1 Macroeconomía sustentada en finanzas públicas sanas

En lo que concierne al primer objetivo, un entorno macroeconómico sustentado en finanzas públicas sólidas, desde el arribo de los tecnócratas neoliberales, se inició una corrección imprudente de las finanzas públicas, con el propósito de cerrar la distancia entre la reducción de los gastos y la elevación de los ingresos. El gobierno del cambio, optó por darle continuidad a esta línea unilateral de reducir el gasto público. En materia social, a pesar de las nuevas disposiciones en la LGDS que establece “candados” a fin de evitar su reducción presupuestal, la administración del presidente Vicente Fox ha reorientado el gasto de algunos programas sociales “no prioritarios”, para favorecer, en forma limitada, los programas focalizados de su gobierno.²⁵¹

²⁵⁰ *Ibidem.* pp. 101-125.

²⁵¹ En el Capítulo III, de la LGDS, sobre el financiamiento y gasto de la política social, en el artículo 18, se señala que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, son prioritarios y de interés público, por lo tanto, sujetos al seguimiento y evaluación de acuerdo con la Ley. Más aún, en el artículo 20, especifica que el presupuesto federal destinado a este rubro, no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y deberá sufrir un incremento de acuerdo al crecimiento del producto interno bruto. Ley General de Desarrollo Social. Op. Cit. pp. 3 y 4.

De 2002 a 2004 el gobierno foxista redujo en un 34.4 por ciento, importantes recursos en áreas sociales, como salud, educación básica, superior, ciencia y tecnología, particularmente en los rubros de medicamentos del sector salud, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), producción de libros de texto gratuito, Programa Indígena, y la reducción de becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Entre otras áreas que fueron afectadas se ubican el Programa de Apoyo Federal a las Entidades Federativas (PAFEF), Procampo, Alianza para el campo, Programa Hidráulico de la Comisión Nacional del Agua, al apoyo a la mediana y pequeña industria, así como una disminución en la partida presupuestal de las entidades paraestatales, al mantenimiento de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a la inversión de carreteras, al mantenimiento y exploración de Petróleos Mexicanos (Pemex). Estableció acciones en materia de desincorporación, liquidación o disolución de la agencia oficial de noticias (Notimex), el Instituto Mexicano de Cinematografía, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Colegio de Postgraduados de Chapingo, el Instituto Mexicano de tecnología del Agua, Aseguradora Hidalgo, la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública.

En un hecho sin precedentes para el país, la Cámara de Diputados estableció recortes al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2005, en cuatro sectores: al pago de los intereses del rescate bancario (IPAB), a la deuda gubernamental (Adefas), a servicios suntuarios de la Presidencia de la República y de la élite foxista, así como al programa presidencial Enciclomedia, recursos que fueron reasignados a programas productivos y sociales. La demanda interpuesta por el Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de Justicia, propició que no sólo se vulneraran los principios de división de poderes, la supremacía constitucional y la seguridad jurídica, cuando la Suprema Corte concedió al Ejecutivo federal la facultad de vetar "parcialmente" las disposiciones

del Congreso de la Unión respecto al PEF, sino que se establecieron nuevos problemas constitucionales que no fueron resueltos por la decisión de la Corte.²⁵²

De acuerdo a un análisis de la Coordinación de Finanzas Públicas del PRD en la Cámara de Diputados, la estabilidad financiera alcanzada durante esta administración ha sido cara en términos de crecimiento económico. Su consolidación es incierta, considerando que la sustentan el valor agregado de las maquiladoras, los ingresos por la exportación petrolera, las remesas familiares y el turismo. Señala que “como consecuencia de la política de “estabilización” [seguida por la administración foxista], el déficit en cuenta corriente acumulado en estos cuatro años suma 48 mil 500 millones de dólares, con un promedio anual superior en 20 por ciento al registrado durante el gobierno de Zedillo y ligeramente menor al promedio observado en el de Salinas.”²⁵³

De acuerdo a las cifras presentadas por el Banco de México, la estabilidad financiera alcanzada en los cuatro años de gobierno del presidente Vicente Fox, se sustentó en la disponibilidad de más de 228 mil 600 millones de dólares provenientes del valor agregado de las maquiladoras de exportación, de la exportación petrolera, las remesas familiares y el turismo. Esa cantidad, equivalente a casi tres veces el monto de la deuda externa del gobierno federal para ese mismo año, no fue utilizada para financiar el crecimiento económico del país. En contrapartida, los recursos presupuestales se destinaron básicamente a sostener la paridad del peso frente al dólar, alimentar la reserva internacional de divisas y generar una mejor percepción de garantía sobre el pago del servicio de la deuda externa.²⁵⁴

A principios del segundo trimestre de 2005, Eduardo Sojo, Coordinador de Asesores de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, habría advertido en el contexto de la Conferencia Internacional de Integración en América del Norte, sobre los riesgos que México enfrenta relacionados con factores externos. Hizo referencia a la dependencia de nuestro país hacia la actividad económica de Estados Unidos; así como a la

²⁵² Jesús Aranda. “Decisión de la SCJN sobre presupuesto vulnera la división de poderes: Genaro D. Góngora Pimentel. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. En: Periódico La Jornada. México. 31 de mayo de 2005. www.jornada.unam.mx.

²⁵³ Zúñiga, Juan Antonio. “Ingresaron 228 mil 600 mdd en 4 años; 3 veces la deuda externa” En: Periódico La Jornada. México. 7 de marzo de 2005. p. 22.

²⁵⁴ Carlos Hurtado. Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comparecencia ante la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados. En: Periódico La Jornada. México. 15 de octubre de 2003. p. 19.

vulnerabilidad de las finanzas públicas provocada por los precios del petróleo.²⁵⁵ El Secretario de Energía, Fernando Elizondo Barragán, señalaría al respecto que a pesar de que la economía del país está “despetrolizada”, las finanzas públicas aún dependen fundamentalmente de estos ingresos.

Las cifras presentada por PEMEX en el segundo semestre de 2005, señalan que ésta aportó una tercera parte de los ingresos del sector público, como reflejo del ciclo recesivo que enfrenta la economía nacional, lo que plantea un grave riesgo en dos sentidos. La incertidumbre financiera nacional ante la volatilidad de los precios internacionales, así como una crisis en la balanza comercial de la institución petrolera, ya que la onerosa carga fiscal a la que es sometida la empresa por el gobierno federal - convertida en el principal instrumento de recaudación fiscal-, ha ocasionado que el patrimonio de PEMEX haya registrado una disminución del 40 por ciento en 2004, y que sus limitados recursos sean destinados en un 9 por ciento, al rubro de producción y exportación, en detrimento de las áreas de refinación y petroquímica.²⁵⁶

3.2 Ampliación de beneficios de competitividad en el desarrollo económico

Respecto al segundo objetivo, la ampliación de beneficios de competitividad en el desarrollo económico, en el marco de la reunión de evaluación de la 11^o Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en Sao Paulo en junio de 2005, se señaló que México es el “ejemplo brillante” del fracaso de la política de liberalización y del desequilibrio entre la promesa económica y el logro real del Acuerdo del Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN).

²⁵⁵ Elizabeth Velasco. “Identifica Sojo cuatro riesgos externos e internos para el país”. En: Periódico La Jornada. México. 12 de abril de 2005. p. 15

²⁵⁶ El informe, proporcionado por Pemex a las autoridades bursátiles locales y extranjeras, detalla que la inversión en capital realizada en 2005 fue de 10 mil 800 millones de dólares, de la cual Pemex Producción y Exportación (PEP) concentró 89 por ciento; Refinación, 7 por ciento; Gas y Petroquímica básica, 2 por ciento; petroquímicos, uno por ciento, y otros, uno por ciento. El 83 por ciento de la inversión total en capital fue financiada mediante endeudamiento vía Proyectos de inversión financiada con impacto diferido en el gasto (Pidiregas). Los pasivos totales de la empresa aumentaron 12 por ciento, al sumar un billón 60 mil 200 millones de pesos, monto equivalente a 98 mil 400 millones de dólares, cifra 31 mil 35 millones de dólares superior a la deuda pública externa, que sumó al cierre de 2005, 67 mil 365 millones de dólares. Israel Rodríguez. “Dependen finanzas públicas de los ingresos petroleros”. En: Periódico La Jornada. México. 2 de junio de 2005. p. 27.

En los primeros 10 años del TLCAN, el logro neto de creación de empleos fue modesto mientras que se perdieron cerca de 30 por ciento de los empleos en las maquiladoras creados en los años 90. El salario real para la mayoría de los trabajadores fue menor que antes de la firma del TLCAN; se intensificó la desigualdad, mientras que las pérdidas en el sector de la agricultura han llegado a demostrar que "son los pobres del campo quienes llevan en sus espaldas el peso de los ajustes del acuerdo comercial". Rubens Ricupero, secretario general de la UNCTAD señaló que efectivamente, "existen ganancias de la globalización, pero han sido distribuidas inequitativamente entre las naciones y entre los diversos estratos sociales." La brecha entre ricos y pobres se ha agrandado y la pobreza ha aumentado en muchos países en desarrollo, y concluyó que "el comercio por sí solo no es suficiente para garantizar el desarrollo".²⁵⁷

En uno de los documentos de evaluación presentados en la Conferencia sobre Comercio, el de Carnegie Endowment for Internacional Peace, se señaló que de las cifras irrefutables de empleo en los tres países, se hace evidente que el "TLC no ha sido un creador potente del empleo aún para Canadá y Estados Unidos, y mucho menos para el socio comercial de bajos jornales y abundante mano de obra...Las políticas para maximizar las ganancias laborales del comercio debieron incluir en México, medidas para promover industrias de proveedores y apoyos, al igual que condiciones en el tratado que recompensen, y no desalienten el uso de insumos nacionales en la fabricación de productos para la exportación."²⁵⁸

Aún con las voces discrepantes de algunos integrantes del gabinetazo, como la del Coordinador de Asesores de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, Eduardo Sojo, quien haría énfasis entre los riesgos para la democracia efectiva de nuestro país, la "la inviabilidad de las reformas estructurales", el Presidente Vicente Fox refutaría sobre el tema: "mientras no se aprueben las reformas, el país estaría condenado a un crecimiento mediocre." En un marco de evaluación con el Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), solicitaría su apoyo para "organizar" las reformas, ya que "el país requiere de acciones innovadoras para hacer frente a los retos

²⁵⁷ Kira Núñez. "México, ejemplo del fracaso de la apertura comercial: UNCTAD". En: Periódico La Jornada. México. 2 de junio de 2004. p. 22.

²⁵⁸ Fabiola Martínez. "México es el "perdedor neto" del tratado con EU y Canadá". En: Periódico La Jornada. México. 3 de junio de 2004. p. 24.

y oportunidades de la globalización, sobre todo con una estrategia que aumente la competitividad de la economía.”²⁵⁹

En otro sentido, el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, declararía que México registra una situación económica histórica, que no se veía desde los años sesenta, caracterizada por un bajo crecimiento y una constante pérdida de la competitividad. “Aún sin las reformas estructurales” está creciendo, aunque de una manera “mediocre y ridícula para decirlo en forma dulce”, y para superarlo, “es indispensable tirar el lastre de la rigidez” que inhibe la competencia y las inversiones, “se requiere que se reactiven las fuentes internas de crecimiento para alcanzar un aumento vigoroso de la inversión.”²⁶⁰

En el último mes de 2005, el secretario de Economía, Sergio García de Alba, explicaría que en tanto la obligación de la Economía nacional es impulsar al sector productivo, motivar el crecimiento económico y generar empleo, sería necesario “un ajuste razonable” al tipo de cambio para impulsar a este sector. La reacción del Presidente Fox fue contundente, “aquí nadie, absolutamente nadie, le va a meter mano al mecanismo del tipo de cambio”, porque “esto le ha dado seguridad y certidumbre a las finanzas del país”. El Secretario de Hacienda, ratificaría que México, sostendría su actual política de flotación cambiaria y rechazó intervención alguna que afecte el régimen de libre flotación.²⁶¹

3.3 Desarrollo incluyente en el aparato productivo

En relación al tercer objetivo, “el aseguramiento del desarrollo incluyente en apoyo al aparato productivo”, durante la administración foxista no se alteró la naturaleza del proceso de expansión de la actividad productiva, la que ha permanecido vinculada a la demanda de manufacturas del mercado estadounidense, a pesar de los movimientos de recuperación y recesión cíclicos que han caracterizado a la economía del vecino país, y

²⁵⁹ Rosa Elvira Vargas. “Sin reformas estructurales el país estará condenado a crecimiento mediocre: Fox”. En: Periódico La Jornada, México. 14 de junio de 2005. p. 16.

²⁶⁰ Miriam Posada. “Crecimiento mediocre y ridículo: Guillermo Ortiz”. Declaración ante empresarios de la Cámara Americana de Comercio (Amcham). En: Periódico La Jornada. México. 30 de noviembre de 2005. www.jornada.unam.mx.

²⁶¹ Miriam Posada y Ernesto Martínez, “Ajustar tipo de cambio, plantea Economía; jamás, dice Fox”. Periódico La Jornada. México. 9 de diciembre de 2005. www.jornada.unam.mx.

del efecto directo en el estancamiento de la economía mexicana, “la que ha tenido que protegerse –cosa muy distante de blindarse- de los efectos adversos en el campo financiero mediante la acumulación de divisas, el control de la cantidad de dinero y del crédito, y la gestión de los compromisos de pago de la deuda externa.”²⁶²

De acuerdo a las cifras oficiales del INEGI y la SHCP, la producción industrial de nuestro país, que había registrado un crecimiento insustancial promedio de 0.24 por ciento durante los últimos meses de 2004, tuvo en el primer trienio de 2005, su peor caída desde 2003, al registrar un descenso del 4.7 por ciento respecto al nivel de la producción observada anteriormente. Los indicadores “desestacionalizados”, señalan que el sector industrial –que aportó hasta el 2004 el 24 por ciento del PIB-, entró en una fase de desaceleración. La división manufacturera presentó el mayor descenso en sus niveles de producción con una caída anual de 5.3 por ciento y en el caso de la manufactura de exportación, el crecimiento ha sido de apenas 1.2 por ciento para el 2005; la producción manufacturera de transformación decreció 6.4 por ciento; la industria de la construcción descendió a una tasa anual de 3.1 por ciento; la minería decreció al 2.4 por ciento; y la generación de electricidad, gas y agua retrocedió en un 2.2 por ciento.²⁶³

El censo Económico cuatrienal del INEGI 2004, establece que el número de empresas en el país sufrió un incremento de 7.1% respecto al censo anterior, pero con una composición diferente y con una merma en su peso económico. Para este censo, fueron registrados los establecimientos instalados de modo fijo en las calles y no sólo los locales formales, de tal modo que del total de empresas registradas, el 95 por ciento de tamaño micro se redujeron en un 0.7 por ciento; mientras las pequeñas crecieron 0.8 por ciento, 3.9 por ciento del total; la proporción de las medianas se mantuvo y las grandes disminuyeron de 0.3 a 0.2 por ciento.

A pesar de los programas de impulso empresarial que instrumentó el gobierno de Vicente Fox en apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el crédito otorgado por la banca de desarrollo y privada, resultó limitado, caro e inaccesible, por ejemplo, cubriendo sólo al 10 por ciento de los 40 mil agremiados de la Asociación

²⁶² León Bendeski. “Economía endeble”. En: Periódico La Jornada. México. 22 de agosto de 2005. www.jornada.unam.mx

²⁶³ Antonio Castellanos y Juan Antonio Zúñiga. “Cayó 4.7 por ciento la producción industrial en marzo: Hacienda”. En: Periódico La Jornada. México. 13 de mayo de 2005. p. 26.

Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios (Alampyme). El resto, arrastra deudas y pérdidas desde 1994, lo que las descalifica automáticamente para acceder a préstamos, señalaría Alejandro Salcedo Pacheco, director del Centro de Vinculación Empresarial de la Alampyme.

Las difíciles condiciones de subsistencia del sector, particularmente entre las microempresas, ha sostenido una distribución desigual en el territorio nacional: 52.1 por ciento de los negocios censados se concentra en seis estados del centro del país y el Distrito Federal (DF): México (12.1), Jalisco (7.1), Veracruz (6.1), Puebla (5.5), Guanajuato (5.0), Michoacán (4.7), DF (11.4); mientras que 50 por ciento de la producción nacional se genera en el DF, México, Nuevo León, Jalisco y Campeche.²⁶⁴

El gobierno adjetivado “de empresario y para empresarios” de acuerdo al propio Presidente Fox, propició que el sector de las grandes empresas, enviara casi 5 mil 200 millones de dólares al exterior durante 2005, para adquirir o ampliar su participación en empresas ubicadas fuera del país, la mayor salida de divisas por este concepto registrada en los últimos cinco años, de acuerdo a cifras oficiales del Banco de México. La inversión de mexicanos en el exterior, para crear o fortalecer el empleo de otros países, se elevó a casi 16 mil millones de dólares. En consecuencia, el pago de importaciones de bienes de consumo que se fabrican en México, se tradujo en el fortalecimiento de las fuentes de empleo en el exterior y en la cancelación de las mismas en el país. Dichas importaciones, significaron un 43 por ciento más que la registrada durante todo el sexenio de Ernesto Zedillo y 55 por ciento superior al del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En uno de sus peores momentos del lustro de la administración foxista, la economía mexicana ha visto desvanecer los beneficios de la nueva inversión extranjera directa (IED). Durante 2005, sólo llegaron al país 17 mil 804.6 millones de dólares por este concepto, lo que implicó un desplome del 87 por ciento respecto a lo que recibió en 2004, de acuerdo a cifras vertidas por el Banco de México. El 57 por ciento de los nuevos capitales, han aprovechado las “oportunidades” del gobierno foxista para comprar empresas mexicanas en operación, a un bajo costo y con un bajo impacto en la

²⁶⁴ María de la Luz González. “Las PYMES existen”. En: Periódico La Jornada. México. 12 de diciembre de 2005; y José González Méndez. “Vivir de prestado”. En: Periódico La Jornada. México. 9 de agosto de 2004. www.jornada.unam.mx

generación de empleos. “En la era de la globalización, las cuentas para la economía mexicana no parecen favorables, menos en materia de creación de empleos. Prácticamente por cada 3 dólares invertidos por extranjeros en la compra de negocios que ya estaban funcionando en México, durante el gobierno del presidente Fox Quesada, en el mismo periodo, los inversionistas mexicanos enviaron un dólar para hacer negocios en el exterior.”²⁶⁵

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005, del Banco Mundial, se señaló una caída gradual de la economía mexicana respecto a su índice del PIB, desde el inicio de esta administración. Relegada del grupo de las 10 más grandes del planeta, al descender de este número, al lugar número 12 después de la India y Corea del Sur, conforme el monto del producto interno bruto y de acuerdo a criterios de medición de la paridad de poder de compra, este organismo reportó que nuestro país se situó en diciembre de 2004 en el sitio 80 en cuanto al ingreso nacional por habitante, lo que representó una caída de cuatro escalones respecto a 2000, cuando el país ocupaba el sitio 76.

A principios de 2005, los encabezados de la prensa nacional señalaron que la economía del país se encontraba en su peor momento desde 2002, registrándose una tasa de crecimiento de 2.4 por ciento en el primer trimestre, de acuerdo a los informes presentados por el INEGI y la SHCP. Las causas que adujeron fueron la reducción en 0.2 por ciento de la producción industrial estadounidense y la caída en su producción de empresas de servicios públicos. En consecuencia, la SHCP se vería obligada a revisar a la baja, el crecimiento de la economía mexicana, considerando que nuestro país canaliza hacia este país el 87 por ciento de su comercio exterior.²⁶⁶

²⁶⁵ Un ejemplo de lo anterior, lo constituyeron los inversionistas de España, Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña que adquirieron el 87 por ciento de la banca mexicana por un total de 18 mil millones de dólares, ahora son propietarios de activos con un valor de 165 mil millones de dólares; es decir, casi ocho veces más de lo que pagaron.” Otros ejemplos son Transportación Ferroviaria Mexicana; siderúrgicas y minas como Hojalata y Lámina (Hylsa), Altos Hornos de México (AHMSA), Minera México y Aceros Camesa y compañías afiliadas; cadenas de autoservicio; y Cintra, controladora de las principales aerolíneas mexicanas. Juan A. Zúñiga y Víctor Cardoso. “Desplome de 90% en la inversión extranjera directa en enero-marzo” y “Se gastaron 5 mil 200 mdd en comprar empresas en el exterior”. En: Periódico La Jornada. México. 31 de mayo de 2005 y 27 de febrero de 2006, respectivamente. www.jornada.unam.mx

²⁶⁶ Víctor Cardoso y Antonio Castellanos. “La economía en su peor momento desde 2002: Hacienda e INEGI”. En: Periódico La Jornada. México 18 de mayo de 2005. www.jornada.unam.mx

3.4 Desarrollo regional equilibrado y desarrollo sustentable

Finalmente, con relación al 4° y 5° objetivos rectores, la promoción del desarrollo regional equilibrado y la creación de condiciones para el desarrollo sustentable, en el informe sobre reducción de la pobreza y crecimiento 2005, que realizó el Banco Mundial sobre América Latina, se señala que México presenta “diferencias asombrosas” en cuanto a los niveles de prosperidad entre sus regiones. En el caso del ingreso per cápita en Chiapas, éste es tan solo el 18 por ciento del que se registra en la capital del país.

México ha sido uno de los países de la región que, aunque ha sostenido una tasa de crecimiento anual de 2 por ciento en promedio durante la administración de Vicente Fox, los niveles de pobreza continúan al alza, con un índice del 51 por ciento de la población que vive en condiciones de pobreza. A escala regional, América Latina y el Caribe presentan la mayor desigualdad en el mundo. La décima parte de la población más rica percibe 48 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 10 por ciento de los más pobres sólo obtiene el 1.6 por ciento. La apuesta que hace el BM sería “transformar el Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y practique la redistribución eficaz, es quizás el desafío más urgente que enfrenta la región.”²⁶⁷

El análisis de la información oficial difundida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF) y el Instituto Nacional de Ecología (INE) permite afirmar que en México se han devastado impunemente los recursos naturales en magnitudes dramáticas. La pérdida de recursos naturales en México, que al año equivale a 11 por ciento del producto interno bruto (PIB), da una idea del déficit ambiental que se está dejando a las futuras generaciones.

El Profesor Eliézer Tijerina, del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, señala que “si se examina la evolución histórica, se puede afirmar que se han logrado avances en materia ecológica en el país a partir de 1993. En efecto, de significar un costo de destrucción cercano al 14 por ciento del PIB en dicho año, se reduce en dos puntos porcentuales (alrededor del 11 por ciento del PIB)

²⁶⁷ Roberto González Amador. “Diferencias asombrosas en rangos de prosperidad en México. La reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos. 2005. Banco Mundial”. En: Periódico La Jornada. México. 15 de febrero de 2006. www.jornada.unam.mx

en el periodo 1994-1999. Sin embargo, la destrucción es tan dramática que si ésta se restara, como debiera ser, de las cuentas del PIB, el crecimiento económico verdadero registrado en nuestro país en esos años pasaría a ser negativo: entre -5.7 y -9.7 por ciento anual.”²⁶⁸

En la administración de Fox, la pérdida de los recursos naturales en México no sólo no se ha detenido, sino que el Estado mexicano se ha deslindado de su responsabilidad en la materia y propiciado, con una serie de cambios legales, que quienes lo suplan, sean las empresas de servicios ambientales transnacionales.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituyen el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)²⁶⁹ y el Plan Puebla-Panamá (PPP)²⁷⁰ -financiados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-, dos estrategias paralelas en la misma zona geográfica, que han abierto el camino a las empresas transnacionales para que accedan a la mayor riqueza biológica de la región, con la creación de infraestructura, industria y comercio.²⁷¹

²⁶⁸ Eliécer Tijerina. “Depredación ecológica en México: causas y soluciones. Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa”. En: Periódico La Jornada. México. 27 de mayo de 2002. www.jornada.unam.mx

²⁶⁹ El BM, mediante Global Environmental Facility (GEF) -con fondos por 16 millones de dólares para cinco años-, desde 2000 promueve "la conservación" con el establecimiento de corredores que intercomunican áreas naturales protegidas. Pero Las áreas naturales protegidas tienen estas formas de inserción en el mercado: los servicios ambientales para contrarrestar los procesos de deterioro ambiental en otras partes del mundo; la bioprospección, para preservar in situ especies que pueden ser privatizadas o comercializadas por medio de las patentes, y el ecoturismo". Angélica Enciso. “En la mira de las transnacionales, la biodiversidad del Istmo y el sureste”. La Jornada, 22 de abril de 2003. www.jornada.unam.mx

²⁷⁰ En el sureste de México y en Centroamérica se localiza 11 por ciento de las especies animales y vegetales del planeta, ecorregiones de alta prioridad, bosques secos, humedales y bosques semófilos templados. Y sobre ellos -literalmente-, con el PPP se planea la construcción de carreteras, puertos marítimos, tendidos eléctricos y comunicaciones de fibra óptica, plantas generadoras de electricidad, oleoductos, gasoductos, vías ferroviarias, aeropuertos, canales secos y de agua, así como corredores industriales-maquiladores, detalla el investigador Gian Carlo Delgado Ramos, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Íbidem. La fuerte oposición de diversos grupos ambientalistas y sociales ha impedido la abierta instrumentación del PPP, por lo que se han otorgado algunos permisos selectivos, fuera de la norma ecológica nacional. Íbidem.

²⁷¹ El CBM está considerado para los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán, además de los países centroamericanos. El PPP comprende la misma zona más los estados de Puebla, Guerrero, Tabasco y Veracruz. El PPP fue sugerido por el presidente Vicente Fox en 2000 y aceptado por los presidentes de la región en el marco del mecanismo de diálogo de Tuxtla en 2001. Íbidem.

Aunque ambos proyectos son diferentes entre sí, porque uno plantea como objetivo la "conservación" y el otro el "desarrollo industrial", representan el punto de partida para la explotación y "destrucción de ecosistemas únicos por su riqueza y diversidad biológica", sostiene la especialista Laura Carlsen, investigadora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano.

El éxito en la operación de ambos proyectos estratégicos representa, para Estados Unidos, no sólo la vinculación de la zona con las necesidades del comercio y el mercado de las grandes trasnacionales, particularmente, de las que tienen sede en el país vecino. Se enmarcan dentro de la agenda prioritaria regional como una nueva forma de intervención, en un momento en que el mundo empieza a reconocer en la biodiversidad un valor planetario. Se ha iniciado un proceso de apropiación del capital genético de América Latina, a través de la conformación de un mecanismo internacional de patentes.²⁷²

Aún bajo el enfoque conservacionista del CBM, hay programas que se contraponen con el PPP, como es el caso de las plantaciones forestales, que son medidas dañinas para la biodiversidad porque en ellas se utilizan especies que no son nativas de la zona, e incluso han provocado la contaminación de éstas, como ha sido el caso del maíz, eje de la alimentación de la mayoría de los mexicanos, con la introducción de semillas genéticamente modificadas. Entre las empresas participantes están Tribasa, Texas Connection, Texaco, Pennzoil, Monsanto y Down Chemicals.

Sin que existan mecanismos de control y seguimiento sobre los efectos en la salud y el medio ambiente,²⁷³ y que la nueva legislación mexicana en la materia simplemente ha

²⁷² Víctor Toledo Llancaqueo, investigador de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales de Chile, asevera que en los últimos años se instauró un proceso de "remodelación y diseño" de las legislaciones vinculadas con la diversidad biológica en América Latina, para posibilitar nuevas formas de apropiación y otorgamiento de privilegios a las trasnacionales de biotecnología, "lo que ya ocurrió en México, Perú, Chile, Colombia y Ecuador... Estados Unidos ha exigido la modificación de la legislación sobre biodiversidad y propiedad intelectual como condición para la negociación de tratados de libre comercio." Angélica Enciso. "Presiona EU para apropiarse de la riqueza biológica de AL". En: Periódico La Jornada. México. 12 de diciembre de 2005. www.jornada.unam.mx

²⁷³ Australia canceló el desarrollo de chícharos transgénicos que contenían un gen de frijol, ya que un estudio reportó que en pruebas experimentales con ratones, los investigadores encontraron que los chícharos transgénicos les provocaron alergias, a pesar de que la química de la proteína producida en los chícharos transgénicos es casi la misma que la producida en el frijol, la estructura de la proteína cambió inesperadamente en la planta transgénica. "Ello evidenció la técnica imprecisa, riesgosa y azarosa de la ingeniería genética que puede alterar la toxicidad de una proteína y causar daños a la salud de sus

soslayado, comenzó la proliferación de productos transgénicos en nuestro país. Son comercializados en el mercado nacional eludiendo la advertencia correspondiente, el jitomate, alfalfa, papa, canola, algodón y soya, señaló Ignacio Chapela, investigador de la Universidad de Berkeley. "México es un caso delicado: por un lado es depósito de una buena parte de la riqueza genética del mundo, pero por otro, se está convirtiendo en un basurero internacional de productos de transgenia...La única razón que yo encuentro es proteger el interés de empresas que ya llevan invertidos 220 mil millones de dólares (alrededor una tercera parte del producto interno bruto de México) y casi un cuarto de siglo en una manipulación que no ha traído prácticamente ningún beneficio económico."²⁷⁴

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación (Sagarpa), utilizó al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) para la obtención del aval científico y autorizar el cultivo experimental de semillas transgénicas en Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, a cielo abierto, lo que representa un alto riesgo de mayor contaminación genética, que se suma a la registrada en el estado de Oaxaca. El camino por esta vía, va en detrimento de los programas que han hecho más resistentes las variedades nativas, mejoradas mediante métodos convencionales y que históricamente permitieron al país avanzar en la productividad.²⁷⁵

consumidores." Angélica Enciso. "Estudio reporta afecciones en la salud de ratones alimentados con transgénico". En: Periódico La Jornada. México. 30 de noviembre de 2005. www.jornada.unam.mx

²⁷⁴ El traslado del ámbito de la investigación al de la producción en masa con fines comerciales de organismos modificados genéticamente ha encontrado gran oposición en Europa y Estados Unidos, país este último en donde se originan la mayoría de estos organismos y las corporaciones que quisieran recibir pagos por ellos. Ignacio Chapela señaló que la legislación no establece normas claras en el tema de las patentes, uno de los puntos de más fuerte discusión en el mundo. Está relacionado con el hecho de que las transnacionales introducen alguna variación genética de las semillas y las integran a paquetes de cultivo que incluyen fertilizantes o plaguicidas. Cualquier agricultor que use esas semillas debe pagar regalías, así se trate de cultivos tradicionales como maíz, soya, algodón, etcétera. En Canadá y Estados Unidos existen varios juicios de las compañías contra agricultores que se han negado a pagar derechos. Roberto González Amador. "Soslaya la ley sobre bioseguridad efectos nocivos de los transgénicos". En: Periódico La Jornada. México. 26 de febrero de 2005. www.jornada.unam.mx

²⁷⁵ Las autorizaciones otorgadas a las transnacionales Híbridos Pioneer, Monsanto y Dow Agrosciences se realizaron en violación a la normatividad que señala que la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) es la entidad responsable de regular la valoración, regulación e introducción de estos organismos. Angélica Enciso. "Greenpeace: se ignoró a la Cibiogem al permitir los cultivos de maíz transgénico"; y "Denuncia experto que Sagarpa apoya a corporaciones de transgénicos". En: Periódico La Jornada. México. 17 de noviembre de 2005 y 21 de febrero de 2006, respectivamente. www.jornada.unam.mx

De igual forma, el investigador Alejandro Espinosa, denunció en el texto de comentarios al plan maestro de maíz que envió al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), que los permisos de cultivo experimental que se entregaron al Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) para semillas transgénicas, de las transnacionales Monsanto, Pioneer y Dow Agrosiences, tienen como fin cubrir "el paso necesario para lograr la introducción forzada y la siembra a escala comercial de estos materiales transgénicos".²⁷⁶

En suma, a pesar de haber establecido el objetivo de "crecimiento económico con "sentido social", como la plataforma para conducir al país a una sociedad más igualitaria, el gabinete económico señaló dos caminos para guiar las políticas económicas a la generación de "oportunidades de empleo, inversión y de producción", haciéndose más evidente esta diferencia, al final de la administración foxista. Por una parte, La Presidencia y la Secretaría de Hacienda, confiaron en las políticas de reactivación del empleo y subempleo que generaría, en el ámbito de mercado, la Secretaría de Economía. Por la otra, el Banco de México y la Secretaría de Economía, señalarían que se requería de reactivar al sector productivo a través de mecanismos financieros estatales, considerando que la situación económica era histórica -no se veía desde los años sesenta-, y se caracterizaba por un bajo crecimiento y una constante pérdida de la competitividad.

La primera postura predominó en la política económica. De acuerdo a las cifras señaladas del Censo Económico Cuatrienal del INEGI 2004, se hizo evidente la transformación en la composición de las empresas y de su peso económico. El número de empresas en el país se incrementó respecto al censo anterior, al ser registrados los establecimientos instalados de modo fijo en las calles, la reducción de las microempresas, el sostenimiento del número de las empresas medianas, y particularmente, por la disminución de las grandes empresas. Ello explica, la caída estrepitosa del empleo formal al 6.5 por ciento respecto de la administración zedillista, y que tan sólo el 3.4 por ciento, correspondiera a empleos formales con acceso a instituciones públicas o privadas de salud. Al grave problema de desempleo que se

²⁷⁶ Ibidem.

registra en el país, se sumó el subempleo, configurando un escenario de mayor riesgo de inseguridad y de incertidumbre social.

De esta forma, la política social orientada al “desarrollo social y humano”, no sólo no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas para toda la población, sino que restringió los servicios sociales esenciales, con la tendencia seguida por la Sedeso durante la administración foxista, de focalización a ultranza de la pobreza extrema. En términos de salud, si bien se mantuvo el esquema de seguridad social a población abierta, con el problema de una infraestructura rebasada y de personal e insumos insuficientes, la reforma a la Ley General de Salud ha sentado las bases para la creación de una nueva derechohabiencia, quienes sí obtendrán el servicio como resultado de la mercantilización del derecho a la salud con el Seguro Popular. Para la población en pobreza extrema, existe el riesgo de una mayor vulnerabilidad por la duplicidad de funciones establecidas para el Programa Oportunidades y el Seguro Popular, aunque con una atención condicionada y restrictiva para el primero, y un criterio de beneficios ampliados para el segundo.

En el ámbito educativo, la disminución del presupuesto educativo del nivel medio y superior, la restricción presupuestal para la ciencia y la tecnología, así como los resultados en la calidad de la enseñanza a nivel primaria, principal programa de la SEP, por ejemplo, en la ausencia de avances en el índice de deserción escolar, en el de reprobación de materias, y en el incremento del nivel de eficiencia terminal de los estudiantes, impugna el elemento central del diseño del Programa Oportunidades, basado en la apuesta de que la educación por sí misma es suficiente para tener acceso al mercado laboral y romper así, con “el círculo vicioso de la pobreza”.

La falta de una mayor independencia y claridad en la evaluación de la política social y la medición confiable de la pobreza, impidió a las instituciones oficiales vinculadas al desarrollo social, algunas de reciente creación, cumplir con el compromiso de transparentar y democratizar su evaluación. El Reglamento interno de la Ley General de Desarrollo Social ofreció una gran apertura en la interpretación y aplicación de la Ley, en abierta contradicción a su esencia y a los derechos sociales establecidos en la Constitución. Mientras que en ésta se señala el derecho inalienable a la salud y a la educación, gratuito y a toda la población, el reglamento condujo los programas de

desarrollo social a la atención restrictiva de los grupos identificados en situación de “pobreza, marginación y vulnerabilidad”.

La falta de independencia y claridad en la evaluación de la política social tampoco ha permitido establecer estrategias en cuanto a los niveles de prosperidad regional, ya que sigue perpetuándose el desequilibrio y la ausencia de condiciones para un desarrollo sustentable. El Estado mexicano se ha deslindado de su responsabilidad, de igual forma, en esta otra materia, aún cuando se empieza a reconocer en la biodiversidad un valor planetario y se ha iniciado un proceso de apropiación del capital genético mundial.

CAPITULO VII

Consideraciones finales: Alcances de la política social en México

La globalización ha sido un proceso orientado a la integración más estrecha de los países y de los pueblos del mundo, propiciado por factores como el impulso de las corporaciones internacionales moviendo capital, bienes y tecnología, la reducción en los costos de comunicación, así como el desmantelamiento gradual de las barreras proteccionistas en los países mayormente industrializados, y de forma abrupta, en los subdesarrollados. Aún con las voces apologéticas sobre la convergencia hacia un modelo económico único de desarrollo y bienestar social, los índices en materia de crecimiento y bienestar de la mayoría de la población, en las últimas tres décadas, no sólo en los países en desarrollo, sino de manera inusitada en los países desarrollados, han hecho evidente un nuevo fenómeno: el de la pobreza globalizada. La reconfiguración neoliberal de los Estado-nación y la obligada convocatoria al “fundamentalismo de mercado”, no solo no consiguieron reducir la pobreza, sino que tampoco lograron garantizar la estabilidad económica, como sucedió en América Latina en los ochentas, y en el Este asiático, en los noventas.

La subordinación impuesta al “consenso de mercado”, mediante la aplicación de la rectoría irrestricta de las instituciones económicas internacionales como el FMI, BM y la OMC, la ayuda exterior otorgada como condición para reactivar la economía y acometer las políticas económicas expansivas, las reglas comerciales dictadas por medio de acuerdos comerciales que han asegurado una cuota desproporcionada de los beneficios a los países con mayor desarrollo a expensas del mundo subdesarrollado, las modificaciones legislativas nacionales para hacer obligatorias las políticas macroeconómicas, han provocado, no sólo la destrucción de sus monopolios defensivos y la autodeterminación de su desarrollo económico nacional. De igual forma, la tendencia a profundizar la desigualdad en la distribución del ingreso entre los grupos sociales, las regiones y entre las naciones.

Mientras en aquéllos países se despliegan procesos de reestructuración económica sobre horizontes de planeación de largo plazo y liderados por sus propias corporaciones transnacionales, los países en desarrollo, sometidos al embate de la reestructuración

neoliberal, han quedado supeditados a las reglas de un mercado sujeto a la hegemonía del grupo de los ocho países mayormente industrializados, quienes se han abrogado para sí, el desarrollo y diseño de las políticas económicas y sociales mundiales, dejándoles a las naciones subdesarrolladas, la operación de las políticas impuestas por este “consenso”, lo que acrecienta su dependencia y vulnerabilidad externa.

Ante la evidencia del avance económico y del bienestar social alcanzado por países que han omitido o aplicado parcialmente las reglas del mercado neoliberal, y por otro lado, el fracaso de los proyectos económicos y productivos impuestos, y sus consecuencias como el desempleo masivo, fenómenos de disolución social y violencia urbana, una mayor corrupción de los procesos políticos locales y la destrucción del medio ambiente, se ha generado una “conciencia mundial” contra el paradigma de una globalización fundamentalista de la economía de mercado, aplicada al resto del mundo. Como resultado de estos cuestionamientos, no sólo al interior de los países en desarrollo, sino en algunos países desarrollados, y en las propias instituciones multilaterales, se ha propiciado una mayor presión internacional de los ciudadanos del mundo para “democratizar” a dicho modelo, asentándose un cambio gradual en los discursos y en la discusión de temas como la pobreza, justicia y cohesión social, medio ambiente, desarrollo sustentable y comercio justo.

De igual forma, ha tenido como consecuencia la búsqueda de modelos alternativos de política económica y la emergencia de gobiernos de centro izquierda en la región de América Latina. La necesidad de una mayor participación del Estado, ha hecho que se revalore la posición de éste en la sociedad. Las funciones que ha cumplido y debe seguir cumpliendo deben orientarse no sólo a amortiguar las restricciones y las desviaciones del mercado globalizado. Siguiendo la experiencia de los países con desarrollo exitoso - Estados Unidos, China e India-, y considerando la historia económica de nuestro país en los últimos años, el Estado ha adquirido un mayor reconocimiento a su ineludible responsabilidad y a su capacidad para emprender y promover un desarrollo sostenido, equitativo e integral, retomando así una de las fuentes de legitimidad política del gobierno, que difícilmente se disolvería en un lenguaje “populista” ante las identidades sociales actuales que se han conformado en oposición a las derivaciones autoritarias.

Para garantizar que el Estado se transforme en un instrumento eficaz para elevar el bienestar social y la erradicación de la pobreza, es indispensable que el progreso social se constituya en el objetivo central del Estado, entendido como un proceso de desarrollo de las necesidades y de las capacidades humanas, que a nivel individual se expresa como el desarrollo de las fuerzas esenciales humanas. Un presupuesto para lograr el progreso social es una estrategia económica que despliegue aspectos del desarrollo de las capacidades productivas congruentes con el interés nacional. La lucha contra la pobreza y por el progreso social, puede darse sólo con la articulación sinérgica entre ambas estrategias. En nuestro país, tres han sido las propuestas que han generado un fuerte consenso entre algunos analistas para alcanzar este objetivo, aunque con distintos matices.

Primera propuesta, **una reforma política que vincule la participación ciudadana en la práctica de la transparencia y de la rendición de cuentas gubernamental**, retomando la vitalidad y la capacidad de organización de la sociedad civil para que puedan darse los consensos que requiere un Estado que ha evidenciado la fragilidad de su democracia. En un contexto donde las instituciones de Estado encargadas de la impartición de justicia, de supervisión y control se encuentran inmersas en denuncias más claras de problemas de corrupción, es imperativo recuperar la legitimidad del ejercicio gubernamental a través de una efectiva transparencia y de la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales.

Revisar y fortalecer el ámbito de competencias del poder legislativo y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar claridad y agilidad a la labor de vigilancia de ambos órganos en sus respectivos espacios jurisdiccionales. Lo anterior, con el propósito de que las resoluciones de la Corte, sirvan de reales contrapesos en las controversias suscitadas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, contribuyendo a fortalecer la confianza de la sociedad en las acciones de gobierno. De igual forma, es imprescindible fortalecer el ejercicio de la fiscalización superior de los recursos públicos que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con el propósito de fomentar una cultura de rendición de cuentas.

Para favorecer la transparencia y rendición de cuentas, es importante fortalecer la participación ciudadana en los órganos reguladores, otorgar el manejo independiente de

la Secretaría de la Función Pública (SFP) en la vigilancia de la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos, que propicie la confiabilidad en la gestión pública; así como brindar autonomía real al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para difundir y garantizar el acceso oportuno, amplio y efectivo a la información gubernamental.

Es necesario reivindicar la responsabilidad del Estado social. La reforma debe servir para fortalecer el equilibrio federal, prestigiar a los estados y a los municipios, de manera particular a los que registran los mayores índices de atraso y disparidades en su desarrollo. Una propuesta para su concreción es la transparencia presupuestaria, con la intervención de la sociedad en el proceso de formulación, aprobación y fiscalización pública. Revisar el esquema de coordinación fiscal, así como las aportaciones federales para las entidades federativas a fin de ser otorgadas a través de mecanismos de concertación y de participación social para que brinden una mayor confianza y transparencia en su gestión.

De igual forma, revertir el desbordado margen de manipulación de las subjetividades públicas y globales, que han ejercido los monopolios de los medios masivos de comunicación, con el propósito de que asuman la responsabilidad social acorde a una agenda clara e inteligente de solidaridad social, responsabilidad histórica e innovación cultural. Es importante, empujar la reforma de Estado hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana, de la representación y de la legitimidad, contribuir a la conformación de una conciencia intelectual pública, un pensamiento independiente y crítico para erradicar el lenguaje del poder absoluto sobrepuesto al económico, al de clase y al social, y que se ha caracterizado por la dominación de un nuevo tipo de terrorismo intelectual, donde se contempla la mentira, la corrupción y el narcotráfico como un espectáculo mediatizado.

Segunda, **una reforma económica orientada a la autodeterminación nacional** como condición necesaria para el desarrollo. Es indispensable determinar la agenda de las políticas económicas en las que se exprese como propósito central del desarrollo, el bienestar de toda la población. Las políticas y los programas públicos deben evaluarse desde la perspectiva del todo social y ambiental. Algunas de las medidas propuestas estarían encaminadas, en primer término, a la erradicación de las restricciones

impuestas por el consenso de mercado. Entre éstas, promoviendo la renegociación de los tratados comerciales con países de mayor avance tecnológico, sobre la condición de México como un país en desarrollo, estableciendo un fondo compensatorio (estructural y de cohesión social, como en el caso de Europa), así como el libre flujo de mano de obra.

Una política cambiaria activa con un equilibrio en la balanza comercial, que evite megacrisis financieras y macrodevaluaciones con un fuerte impacto en los niveles de bienestar social, excluyendo de sus cuentas, como medida de seguridad nacional, los espacios de ahorro y especulación financiera, como los ingresos generados por las maquiladoras y los mercados financieros, con el propósito de permitir una valoración real, confiable y sostenida del avance de la planta productiva mexicana en el contexto de una competencia externa real.

Sanear las bases para el financiamiento de un desarrollo sustentable, coherente tanto con la revisión de las políticas cambiaria y de comercio exterior, como con el desarrollo de una política industrial orientada a la articulación de una planta productiva sustentable que contribuya a generar empleos dignos para el amplio sector informal y al establecimiento de una política salarial activa tendiente al reparto equitativo del ingreso nacional disponible entre los factores de la producción. Como resultado de una estrategia general de industrialización sería necesario el fomento al sector exportador, sustituyendo eficientemente las importaciones y produciendo bienes no comerciables para mercado interno, el incremento sostenido del ahorro interno y de la inversión, como condición para superar las desigualdades estructurales y sectoriales de la economía mexicana y revertir en forma gradual el rezago y la degradación ambiental de las regiones.

Finanzas públicas para el desarrollo social y económico dirigidas a la creación de infraestructura social y económica; el impulso a las ramas industriales y agrícolas con efectos multiplicadores en la actividad económica; impulso a la industria energética sustentable, la superación de las inequidades en la distribución factorial y familiar del ingreso, con base en la formación de recursos humanos, la promoción del desarrollo científico-técnico, y el progreso ambiental sobre un horizonte de planeación de largo plazo. Si a ello se suma la responsabilidad social e innovación tecnológica para la

conservación y el impacto ambiental, estaremos frente a una sociedad que garantice condiciones de vida digna para las futuras generaciones. Para hacer congruente este incremento del gasto público federal sobre bases sostenibles de largo plazo, se hace necesario realizar una reforma fiscal que comprenda, entre otros aspectos, la revisión de gran parte de las exenciones fiscales que provocan distorsiones y formas distintas de evasión tributaria, ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación sobre una base gravable equitativa.

Una tercera propuesta, **la reforma social del Estado**. Para este propósito, es ineludible por un lado, desvincular a las instituciones públicas de la subordinación económica global que ha conllevado a la mayoría de la población no sólo a la pobreza material, sino a la pobreza espiritual. Garantizar autonomía plena de las instituciones avocadas a impulsar y medir el impacto, el avance y la sustentabilidad del progreso social, a través del fomento de una cultura de la participación y evaluación ciudadana en los órganos de fiscalización, evaluación y seguimiento de las instituciones federales, estatales y municipales. La reinserción de la administración pública en un espacio donde confluyan el interés público, el fortalecimiento de la civilidad y de la ética profesional.

Respecto al esfuerzo del gobierno federal por blindar los programas sociales, éstos quedaron en “acuerdos de papel”, al otorgar por medio de la reglamentación a la Ley General de Desarrollo Social, y la de los programas sociales, la laxitud en el uso de estos recursos, destinados al uso clientelar y a la vinculación del beneficio a agendas políticas. De igual forma, se registró una invasión de funciones de la SEDESOC, con la solicitud de “capacitación electoral” a sus delegados y coordinadores del programa Oportunidades para “recibir denuncias” en este sentido, así como la abierta campaña a favor del PAN por parte del Ejecutivo Federal.

Entre las instituciones con una mayor prioridad en la reforma social destacan, el INEGI, la CONAPO, la SEDESOC, especialmente del Consejo Nacional de Evaluación (CNE), la SEP, de manera particular, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), así como del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), la Secretaría de Salud, la STPS, la Comisión Federal de Competencia (CFC), la SEMARNAT, particularmente del Instituto Nacional de Ecología (INE), la

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

Asimismo, reorientar los propósitos de las instituciones tradicionalmente orientadas a lo económico, hacia dicho progreso social, articulando la participación ciudadana en las decisiones políticas mediante la generación de espacios autónomos que puedan abrirse a un nuevo proceso de transparencia institucional, evaluando de manera independiente y crítica el impacto de las medidas de política económica en el bienestar de la población, generando una nueva conciencia intelectual pública con objetivos claros de solidaridad y responsabilidad social. De acuerdo a este precepto, algunas de las instituciones que tenderían a revertir la tendencia de sobre posición de la política económica, particularmente en una administración que orientó el beneficio a ciertos grupos empresariales, son la SHCP, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Turismo (SECTUR).

Respecto a la evaluación del desarrollo social, se requeriría de consolidar, de facto, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, presidido por un cuerpo colegiado cuyos integrantes se conformen no sólo de los titulares de las instituciones federales que tuvieran una mayor incidencia en el diseño de las políticas sociales, sino de especialistas externos, para realizar futuras evaluaciones –a través del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza-, orientadas al establecimiento de las medidas que establezcan las condiciones para un desarrollo rápido, tanto de las necesidades y capacidades humanas, como de las necesidades económicas y capacidades productivas, a partir de la compatibilidad de las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas, así como la propuesta consensuada de un presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza. La integración de un presupuesto equilibrado, se haría conforme a las actividades de beneficio social directo, así como las que inciden en el ingreso de los hogares, con el propósito de lograr plena coordinación y coherencia tanto a nivel sectorial como en cada unidad político administrativa. Quizá para ello, habría de revisar y dotar de mayores atribuciones, en la formulación y seguimiento de la política social, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, de reciente creación.

En la reflexión que se ha hecho de la responsabilidad social asumida por el Estado en el modelo económico neoliberal, así como de las políticas sociales que se han implantado para atender el fenómeno creciente de la pobreza, se ha observado una tendencia en el sentido de que el Estado ha soslayado dicha responsabilidad, bajo la utopía de que los mecanismos de mercado tenderían a autorregular lo social, por lo que ha ido acotando su intervención con la designación de un programa para combatir el creciente fenómeno de la pobreza, esto es, desde un enfoque unidimensional y como tarea exclusiva de la política social. Algunas de las consecuencias implícitas en los distintos ámbitos han sido registradas en este trabajo.

Fenómenos como el “agotamiento” del programa social Oportunidades, señalado así por el Banco Mundial en México, a pesar de su postura apologética para el mundo subdesarrollado tres años antes, puso en duda que esa estrategia sea sostenible. Lo anterior, en el marco de un amplio cuestionamiento a la evaluación oficial del programa, y aún en ésta, en virtud de la disminución insustancial de la pobreza extrema rural y al aumento de la pobreza extrema en las zonas urbanas. Respecto al Seguro Popular, el programa gubernamental más importante en materia de salud, enfrenta el riesgo de un colapso debido a su afiliación masiva, sin el sustento financiero necesario y con una infraestructura deficiente. El Estado abrió la posibilidad de privatizar los servicios públicos de salud, bajo un esquema de estigmatización y exclusión. Con la pretendida cobertura total a este programa, la población beneficiaria dispondría de un subsidio a un “derecho” al que ya antes, conforme al cuarto precepto constitucional, toda la población tenía acceso gratuito a los servicios de salud.

En materia educativa, el titular del de la SEP reconoció el grave problema de exclusión y calidad educativa como resultado de seis años de gestión. El abandono al derecho a una formación universal, pública, gratuita y laica por parte del Estado, habría que agregar nuevas formas de exclusión, como la de segregación y discriminación, diferenciada en razón de la ubicación social, nivel económico, pertenencia étnica y perfil cultural de los grupos sociales que logran ingresar a las mismas. El rendimiento escolar público ha registrado una caída, agudizándose en el nivel medio superior y ampliándose al nivel de educación superior, con la tolerada proliferación de pequeñas escuelas privadas, sin la valoración y supervisión de los organismos oficiales educativos.

La desigualdad en el acceso a oportunidades registró un aumento de tres puntos en la tasa de pobreza infantil durante los últimos años, de acuerdo a un balance que la UNICEF realizó el año pasado. A pesar de las expectativas del estado nutricional infantil, los programas alimentarios ofrecidos por la Secretaría de Salud y el programa Oportunidades vieron rebasada su capacidad de cobertura, considerando que en forma global, casi treinta por ciento de la población infantil -con desnutrición severa en áreas rurales con población indígena- la padece. Los niños y las niñas que viven en pobreza en México, el futuro de nuestra nación, se enfrenta a la privación de muchos de sus derechos: a la supervivencia, la salud y la nutrición, la educación, la participación y la protección contra los daños, la explotación y la discriminación.

La autodeterminación del Estado, debe considerar una política alimentaria orientada a asegurar la soberanía alimentaria, asegurar la disponibilidad para el consumo deseable de toda la población, garantizar el acceso de los alimentos a los grupos rurales y urbanos que viven en pobreza, crear la capacidad permanente de respuesta productiva a las necesidades cambiantes y establecer las prioridades regionales y nacionales en las fases de la cadena. Revertir la tendencia de la importación de alimentos que se ha registrado en los últimos cinco años, lo que representó el 40.5 por ciento del valor de la producción agropecuaria, silvícola y pesquera nacional, haciendo más profunda la crisis rural.

Con un registro de 85 millones de pobres en el país, esto es, el 81 por ciento de la población, la gestión del presidente Vicente Fox Quesada concluye con un rezago en la creación de mayor bienestar económico para su población respecto al crecimiento registrado en América Latina, de acuerdo al FMI. La fragilidad de nuestra economía se evidencia por estar sustentada en dos factores de riesgo, en la entrada de divisas por la exportación del petróleo y por las remesas. La fragilidad interna, se expresa por una mayor tendencia a la concentración de la riqueza, la debilidad de su aparato fiscal y un endeudamiento público creciente. Vulnerando el ejercicio constitucional del Congreso, el nuevo marco normativo hacendario permitió al Ejecutivo, antes de concluir su periodo presidencial, aprobar los criterios generales de política económica 2007. A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Ley de Ingresos para este año, se ha asegurado un escenario restrictivo, comprometiendo la renta petrolera al pago

de la deuda y al gasto corriente, cerrando la posibilidad de aplicar los recursos federales en programas sociales, de inversión y de generación de empleos.

La caída estrepitosa del empleo formal anual a 42 mil, respecto a las gestiones de Salinas y Zedillo, por incrementos anuales promedio de 682 mil y 640 mil, la ampliación de la zona de precariedad y de inestabilidad del mercado informal de trabajo, la expulsión de 1.2 millones de nacionales a los Estados Unidos, los cambios ocurridos en la estructura y organización familiar, en los “grupos de referencia” y de incorporación, ha propiciado la erosión de la estructura del tejido social, en tanto articulador de los grupos de identificación. Las evidencias sugieren que la pérdida de condiciones para el desarrollo de las fuerzas esenciales humanas, así como la pérdida de la identidad y de la seguridad, conducen al incremento de la violencia.

Retomando uno de los planteamientos del Doctor Julio Boltvinik, la política de lucha contra la pobreza debe necesariamente promover el aumento de todas las fuentes de bienestar de los hogares, como son el ingreso, sus bienes y equipamiento, créditos sociales, ampliar la cobertura y el acceso a bienes y servicios públicos, a la educación y capacitación, al tiempo para el trabajo doméstico y el estudio, así como garantizar un medio ambiente sustentable. Lograr una política integrada de lucha contra la pobreza, compromete la participación de todas las instituciones públicas, no sólo en la búsqueda de promover el aumento de todas las fuentes de bienestar individual y de la superación de la pobreza, sino también en el establecimiento de mecanismos preventivos de la pobreza, que garanticen el derecho a un nivel de vida digno para todos.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F. El "Estudio de las políticas públicas". Miguel Ángel Porrúa. México, 1996. pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Solidaridad: Tres puntos de vista". En: Solidaridad a debate. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Edit. El Nacional. México, 1991. pp. 227.
- Arriaga, Eugenio y Sosa José. "Más allá del combate a la pobreza". Visiones sociales e institucionales de la Política Social. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente Universidad de Guadalajara. Primera edición. Jalisco, México. 2005. pp.227.
- Ayala Espino, José Luis. "Límites del mercado, límites del Estado". Ensayo sobre economía política del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1992. pp.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (Coords.) "La pobreza en México y el mundo. Realidades y Desafíos". Siglo XXI Editores. Gobierno del Estado de Tamaulipas. México, 2004. pp. 539;
- Boltvinik, Julio. "Economía Moral". En: La Jornada. Artículos varios.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.1989. p.
- Bravo-Becherelle, Miguel. "Causas principales de mortalidad en México, según edad y sexo". En: La mortalidad en México, 1922-1975. Comp. Ignacio Almada Bay. Colección Salud y Seguridad Social, IMSS. México, 1982.
- Camposortega Cruz, Sergio. "Análisis demográfico de la mortalidad en México". México El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. 1992. pp. 441.
- Calva, José Luis. "México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global". Plaza Janés. México, 2000. pp. 311.
- Chevalier, Jean Jacques. *Los grandes textos políticos*. España. Editorial Aguilar. 1977. p.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Focalización y Pobreza”. Cuadernos de la CEPAL. Chile, 1995. pp.
- Cordera, Campos, Lomelí Leonardo y Montes de Oca Rosa Elena, coords. “La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague”. Instituto Nacional de Solidaridad, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México, 2003. pp. 267.
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coords). “Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Miguel Ángel Porrúa Edit. México, 2000. pp. 825.
- Córdova, Arnaldo. “Sociedad y Estado en el mundo moderno”. Teoría y Praxis. Editorial Grijalbo. México 1973. pp. 287.
- Crossman, R. H. S. “Biografía del Estado moderno”. Fondo de Cultura Económica. Sección de Ciencia Política. II Manuales Introdutorios. México, 1941. pp. 299.
- Damián, Araceli. “Cargando con el Ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México”. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México, 2002. pp. 349.
- De Vega, Mariano Esteban. “Pobreza, Beneficencia y Política Social”. Edit. Marcial Pons, Librero. Madrid, 1997. pp. 240.
- Fuentes, Mario Luis. “La asistencia social en México. Historia y Perspectivas”. Ediciones Milenio, México, 1998. pp.
- Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín, Coords. Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo 1, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. México, 1998. pp.
- García Cruz, Miguel. La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural. Tomo I. Costa-Amic, Edit. México, 1972. pp.
- González, Luis. El liberalismo triunfante. Historia General de México. El Colegio de México. Versión 2000. 4ª. Reimpresión. México, 2002. pp. 1103.

- Gordon, Sara. Del Universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México. En: Políticas Sociales para los pobres en América Latina. Martha Schteingart. Coordinadora. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México 1991. pp. 356.
- Guadarrama Sánchez, Gloria. Entre la caridad y el derecho: Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social. El Colegio Mexiquense, Consejo Nacional de Población del Estado de México, 2001. pp. 295.
- Guerrero, Omar. El Estado y la administración pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1989. pp. 812.
- Habermas, Jurgen. La crisis del estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas. En I. Wallestein. La crisis del estado de bienestar y otros ensayos. Cuadernos de Ciencias Sociales 19. FLACSO. Costa Rica. 1989. pp.
- Jessop, Bob. Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales. Siglo del Hombre Editores. Colombia, 1999. pp.
- Lerner, Bertha. América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Miguel Ángel Porrúa Ed. México 1996. pp.
- Lusting, Nora. México. Hacia la reconstrucción de una economía. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp. 200.
- Maldonado Trujillo, Claudia. Del Estado propietario al estado modesto. Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México. El Colegio de México, A.C. México, 2002. pp.
- Márquez Zárata, Miguel Ángel. Gerencia Social: Un testimonio de racionalidad gubernamental. UNAM. México, 2003. pp.
- Maza, Elena. Pobreza y beneficencia en la España contemporánea (1808-1936). Ariel Practicum Ed. España 1999. pp. 246.
- Marsal i Ferret, Marc. Pobreza y beneficencia pública en el siglo XIX español. Edit. Lex Nova. Fundación Caixa Sabadell. España, 2002. pp. 236.

- Méndez, José Luis. La reforma del Estado en México: Alcances y límites. En: Gestión y Política pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. III, Núm. 1. México. 1994.
- Méndez, José Luis. ¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma de Estado en América Latina. En: Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. No. 6. Venezuela, 1996. pp.
- Meyer, Lorenzo. La institucionalización del nuevo régimen. En: Historia General de México, El Colegio de México, A.C. México 2000. Páginas 824-879. pp.
- Nateras González, Martha E. Fundamentos conceptuales y políticos de las políticas sociales contemporáneas. En: Más allá del combate a la pobreza. Eugenio Arriaga y José Sosa, comp. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara. México, 2005. pp. 227.
- Offe, Clausse. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Madrid, 1990. pp.
- Padilla Nieto, Ernesto. Los doblemente pobres del México actual. En: Gallardo, R. y Osorio, J. (coords.) Los rostros de la pobreza. El Debate. Tomo II. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Iberoamericana. México, 1998. pp. 398.
- Palomeque López, Manuel C. La intervención normativa del Estado en la “cuestión social” en la España del siglo XIX. En: De Vega, Mariano Esteban, Ed. Pobreza, beneficencia y política social. Marcial Pons Ed. España, 1997.
- Pardo, María del Carmen. El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social. En: La revista del Colegio, Ciencia Política y Administración Pública. Año IV, Número 6, primer semestre de 1996. México. pp.
- Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. La Acción voluntaria en el contexto histórico de la asistencia social en México. Gustavo Cassasola, México. 1924. Investigación sobre las fundaciones en México, Centro Mexicano para la filantropía. México, 1994.

- Sobrino Figueroa, Jaime y Garrocho, Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. El Colegio Mexiquense, A.C. Secretaría de Desarrollo Social. México, 1995. pp. 377.
- Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Edit. Taurus Tercera reimpresión. México 2004. pp.314.
- Schweinitz, Karl. *Inglaterra hacia la seguridad social. Desde el Estatuto de los Trabajadores del Campo de 1349 hasta el Plan Beveridge de 1942*. Ediciones Minerva. México, D. F. 1945. pp. 380.
- Tepichín, Ana María. Genealogía teórica de los estudios sobre la pobreza. En: Los rostros de la pobreza. El debate. Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.) Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Iberoamericana. México. 1998. pp. 398.
- Titmuss, Richard M. *Política Social*. Editorial Ariel. España. 1981. pp. 214.
- Trejo Guillermo y Jones Claudio (coords.) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Edit. Cal y Arena. México. 1993. pp. 309.
- Ulloa, Bertha. *La lucha armada*. En: Historia General de México, El Colegio de México, A.C. México 2000. Páginas 824-879. pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La administración Pública en el cambio estructural*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. No. 14. México, 1982. pp.
- Valencia Lomelí, Enrique y Aguirre Riveles, Rodolfo. *Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza*. Tomo I. En: Los rostros de la pobreza. El debate. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana. México, 1998. pp. 418.
- Velasco Sánchez, Ernesto. *Una organización pública frente al conflicto armado en Las Cañadas, Chiapas. El Programa Cañadas, 1995-1988*. El Colegio De México A. C., México 2002.
- Villarespe Reyes, Verónica. *La Solidaridad: Beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. Universidad Nacional

Autónoma de México y Editorial Miguel Ángel Porrúa. Textos breves de economía. México. 2001. pp. 76.

Zapata, Francisco. *Tiempos Neoliberales en México*. El Colegio de México A. C. Centro de Estudios Sociológicos. México, 2005. pp.163.

Ziccardi, Alicia y Hira De Gortari. *Instituciones y clientelas de la política social: Un esbozo histórico, 1867-1994*. En: Las Políticas sociales de México en los años noventa. UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México 1996. pp.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. México. Edit. Miguel Ángel Porrúa. 2001. pp.365.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1980.
- Reestructuración del sector paraestatal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Cuadernos de Renovación Nacional. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- Programa Nacional de Solidaridad. Un ejemplo de la modernización de México. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Págs. 271.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación. Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. PROGRESA. Secretaría de Desarrollo Social. México, 2000. Págs. 200.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Identificación de Beneficiarios. Secretaría de Desarrollo Social. México, 2000. México. Págs.237.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal. México, 2001. Págs.157.
- Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México. Coedit. Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Instituto Mexicano del Seguro Social. 2003. 82 p.